



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 354

Bogotá, D. C., jueves, 18 de mayo de 2017

EDICIÓN DE 24 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

LEYES SANCIONADAS

LEY 1831 DE 2017

(mayo 2)

por medio de la cual se regula el uso del Desfibrilador Externo Automático (DEA), en transportes de asistencia, lugares de alta afluencia de público, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto establecer la obligatoriedad, la dotación, disposición y acceso a los Desfibriladores Externos Automáticos (DEA), en los transportes de asistencia básica y medicalizada, así como en los espacios con alta afluencia de público.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

1. Desfibrilador Externo Automático (DEA), aquel dispositivo médico electrónico portátil, dotado de electrodos destinados a generar y aplicar pulsos intensivos que puede descargar una corriente al corazón a través del tórax, para que esta detenga la fibrilación ventricular y permita que el corazón vuelva a un ritmo normal saliendo del paro, que garantice el ritmo cardiaco viable del paciente.

2. Transportes asistenciales. Son los transportes asistenciales básicos y medicalizados, tanto públicos como privados, de orden terrestre, fluvial, marítimo y aéreo, cuyo objeto es el traslado de los pacientes a los servicios de salud correspondientes, de conformidad con el requerimiento de atención en virtud de la patología o trauma padecido.

3. Espacios con alta afluencia de público. Son los espacios públicos y privados, abiertos o ce-

rrados, permanentes o temporales, destinados a la recepción, atención, circulación o estancia de alta afluencia de público.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley, se entenderá que los Desfibriladores Externos Automáticos (DEA), estarán a disposición en los transportes, espacios y urgencias de carácter extrahospitalario.

Parágrafo 2°. La autoridad competente definirá, mediante parámetros objetivos, tales como, el me- traje de los establecimientos y la capacidad de los mismos, los lugares de alta afluencia de público.

Artículo 3°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley estará destinada a garantizar el acceso a Desfibriladores Externos Automáticos (DEA), en ambientes extrahospitalarios, transportes asistenciales y espacios con alta afluencia de público, tales como los siguientes:

a) Transportes asistenciales básicos, públicos y privados, de orden terrestre, fluvial, marítimo y aéreo;

b) Terminales de transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo nacional e internacional;

c) Escenarios deportivos, tanto públicos como privados, tales como estadios, coliseos, polideportivos, canchas sintéticas, gimnasios, clubes deportivos, acuáticos y parques naturales, de diversiones

o recreacionales, ciclovías y centros de alto rendimiento o entrenamiento;

d) Entidades públicas tales como gobernaciones, asambleas departamentales, concejos, ministerios, departamentos administrativos, guarniciones militares y policiales, y centros de atención al público tanto nacionales como departamentales y distritales;

e) Cárceles y centros penitenciarios o de detención de orden nacional, municipal o distrital;

f) La Presidencia de la República, el Congreso de la República, Palacio de Justicia (Altas Cortes), Ministerio Público, Fiscalía General de la Nación, y complejos judiciales tales como tribunales y juzgados;

g) Los sistemas de transporte masivo metropolitano;

h) Escenarios culturales y recreacionales tanto públicos, privados o de naturaleza mixta, tales como museos, bibliotecas, ferias, centros de exposición, teatros, complejos turísticos y hoteleros;

i) Centros de rehabilitación, salud mental o reclusión temporal;

j) Universidades públicas y privadas;

k) Colegios públicos, privados o en concesión;

l) Centros comerciales;

m) Inmuebles de uso mixto, tales como centros empresariales y de unidades residenciales y comerciales de más de 100 unidades.

n) Comandos de la Policía Nacional de Colombia y en los Centros de Atención Inmediata (CAI).

o) Resguardos Indígenas.

Parágrafo 1°. Los anteriores sin perjuicio de otros espacios con alta afluencia de público que sean identificados por las autoridades competentes.

Parágrafo 2°. La Superintendencia Nacional de Salud reglamentará el registro, verificación, supervisión y control de los Desfibriladores Externos Automáticos (DEA), en los términos de la presente ley, bajo la coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social. El registro, verificación, supervisión y control estará a cargo de las autoridades departamentales, distritales, municipales y locales.

Parágrafo 3°. En situaciones de urgencia extrahospitalaria o necesidad manifiesta, y con el fin de garantizar el primer eslabón de la cadena de supervivencia, los lugares anteriormente señalados que sean de naturaleza privada prestarán su colaboración, permitiendo el uso de los Desfibriladores Externos Automáticos (DEA), ante cualquier emergencia, sin que por ello se menoscabe la propiedad privada.

Parágrafo 4°. La implementación y dotación de los Desfibriladores Externos Automáticos (DEA), en los espacios contemplados en el literal o) estará a cargo del Gobierno nacional en cabeza del Minis-

terio de Salud y Protección Social, previo requerimiento por parte de dichos Resguardos.

Artículo 4°. *Entrenamiento y uso.* El personal médico, paramédico, auxiliar y de apoyo de transportes asistenciales públicos y privados, los efectivos de las fuerzas militares y de policía destinados a lugares con alta afluencia de público, los brigadistas en salud, personal de enfermería, los salvavidas, guías, instructores, entrenadores, los docentes o titulares de educación física, recreación y deporte, los guardianes de establecimientos carcelarios o penitenciarios, y los administradores de propiedades y copropiedades privadas en los términos del artículo anterior recibirán capacitación y certificación en uso del Desfibrilador Externo Automático (DEA), por parte de las Secretarías Departamentales o Municipales de Salud, de acuerdo con la reglamentación y supervisión del Ministerio de Salud y Protección Social.

En la utilización de los DEA se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

a) Cada actuación con un DEA ha de ir precedida o seguida de forma inmediata de la comunicación al teléfono de emergencias 123, con el fin de activar de manera urgente toda la cadena de supervivencia.

b) Tras cada uso del DEA debe remitirse al Servicio de Emergencias de la ciudad, en un plazo máximo de 72 horas, el registro documental que el propio equipo proporciona acompañado de un informe que la persona que lo haya utilizado debe redactar conforme lo reglamente el Ministerio de Salud.

c) Los DEA podrán ser utilizados por personal no sanitario teniendo en cuenta que su uso está incorporado en el esquema básico de reanimación cardiopulmonar con el apoyo de los servicios de Emergencias de la ciudad, con los que se contactará al inicio de actuaciones.

Parágrafo. Los lugares de alta afluencia de público definidos por el reglamento, sean de naturaleza pública o privada, garantizarán el número de personas capacitadas y certificadas para el uso de los DEA, de acuerdo con los criterios fijados por el Ministerio de Salud y Protección Social, de tal manera que siempre haya personal capacitado a disposición para garantizar el primer eslabón de la cadena vital.

La persona que haga uso del DEA no será responsable civil ni penalmente, siempre y cuando haya actuado con un cuidado razonable, con la diligencia debida, de buena fe y de acuerdo a los recursos con los que disponía en ese momento.

Artículo 5°. *Implementación.* De acuerdo con los lineamientos que para el efecto emita el Ministerio de Salud y Protección Social, las Entidades Territoriales de Salud deberán reglamentar y vigilar en el territorio de su jurisdicción lo relativo a:

a) Estandarización del tipo de DEA requerido para la atención de emergencias extrahospitalarias;

b) Registro, inspección y vigilancia de los DEA;

c) Capacitación, certificación y supervisión para el uso del DEA;

d) Procedimiento y protocolo para la disponibilidad necesaria (geográfica, por factores de emergencia y riesgo de los DEA), en lugares públicos y privados;

e) Procedimiento para simulacros en atención de emergencias que requieran el uso de los DEA;

f) Coordinación de la ruta vital y de emergencia con las entidades hospitalarias públicas y privadas;

g) Armonización de las disposiciones normativas para la implementación de los DEA y los mecanismos de supervisión con las secretarías de salud departamentales, distritales y municipales.

Las demás que sean pertinentes y necesarias en los términos previstos por la presente ley.

Artículo 6°. *Régimen Sancionatorio.* La Superintendencia Nacional de Salud reglamentará lo relativo al régimen sancionatorio por el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 7°. *Adquisición.* Las entidades de derecho público efectuarán las provisiones y apropiaciones presupuestales necesarias para la adquisición de los DEA en los términos previstos por la presente ley, en concordancia con lo dispuesto por la Ley 80 de 1993 y las demás normas que sean complementarias y concordantes con cargo a los recursos destinados a salud ocupacional.

Los sujetos de derecho privado estarán sujetos a la aprobación de los DEA adquiridos, en los términos previstos por el artículo 5°, o de la presente ley.

Artículo 8°. *Reglamentación.* El Gobierno nacional reglamentará las materias que sean de su competencia en un término máximo de doce (12)

meses posteriores a la promulgación de la presente ley, para lo cual definirá un periodo de transición que tenga en cuenta aspectos como los procesos de capacitación exigidos, la disponibilidad en el mercado de los equipos y la preparación del presupuesto por parte de las entidades obligadas.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Óscar Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Miguel Ángel Pinto Hernández.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 2 de mayo de 2017.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Mauricio Cárdenas Santamaría.

El Ministro de Salud y Protección Social,

Alejandro Gaviria Uribe.

* * *

LEY 1833 DE 2017

(mayo 4)

por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crear la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana, con el fin de asegurar la protección de los derechos colectivos e individuales en el mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida a partir de la gestión legislativa, institucional, organizativa, y el control político que realicen los Congresistas afrocolombianos a través de esta Comisión Legal.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 55. Integración, denominación y funcionamiento. *Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes a estas, corresponderá integrar aplicando el sistema del cociente electoral y para el periodo constitucional la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades*

de Inteligencia y Contrainteligencia y la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana.

Artículo 3°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo 61E. Objeto de la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana. *Esta Comisión, de corte pluralista, étnica y democrática, tiene por objeto trabajar conjunta y coordinadamente para la generación de propuestas normativas y políticas que contribuyan a la superación de las grandes desigualdades que separan a los afrocolombianos del resto de la sociedad: propendiendo por el respeto y garantía de la diversidad étnica y cultural de la nación; la defensa de su patrimonio; la generación de espacios y canales efectivos de participación y la visibilización de la población en el contexto local, nacional e internacional.*

Artículo 4°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo 61F. Composición. *La Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana estará integrada por los representantes a la Cámara por Circunscripción Especial de Comunidades Negras y por aquellos congresistas que por sus afinidades quieran pertenecer a la misma; que manifiesten su intención de hacer parte de la misma y su compromiso en la defensa de los derechos e intereses de esta población.*

Parágrafo 1°. Los miembros de la Comisión para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana serán elegidos al inicio de su primera legislatura, dentro del mismo cuatrienio constitucional.

Artículo 5°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo 61G. Funciones. *La Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana, negra, tendrá las siguientes funciones:*

1. *Elaborar y presentar propuestas legislativas que garanticen los derechos generales y especiales de las comunidades negras o población afrocolombiana, acorde a la Constitución Política y a los tratados internacionales que reconocen a los pueblos afrocolombianos su especial protección.*

2. *Ejercer control político sobre el Gobierno nacional, sin perjuicio del control político que puede ejercer cualquier congresista en todo lo relacionado con la atención a las comunidades negras o población afrocolombiana, especialmente en el ámbito de la política diferencial y la acción sin daño, además de ejercer el control político sobre los informes de rendición de cuentas que el Gobierno colombiano debe entregar al Sistema Internacional y al Sistema*

Interamericano de Derechos Humanos sobre la protección de la población.

3. *Vigilar el cumplimiento de los compromisos locales, regionales, nacionales e internacionales suscritos por el Gobierno nacional para la defensa y protección de los derechos e intereses de las comunidades negras o población afrocolombiana.*

4. *Promover la participación de las comunidades negras o población afrocolombiana, en la toma de las decisiones que las afectan en todos los ámbitos de la administración nacional, así como en la vida económica, política, cultural y social del país.*

5. *Servir de canal de interlocución entre las comunidades negras o población afrocolombiana y el Congreso de la República, para garantizar los derechos de la misma sobre los proyectos de ley, de reforma constitucional y los actos de control político que se adelanten y que involucren directa o indirectamente a esta población.*

6. *Presentar informes anuales a las plenarios de las Cámaras y a la sociedad civil al término de cada legislatura sobre el desarrollo de su misión institucional en beneficio de las comunidades negras o población afrocolombiana.*

7. *Elegirla Mesa Directiva de la Comisión Legal.*

8. *Hacer control y seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas relacionadas con la protección de los derechos de las comunidades negras o población afrocolombiana.*

9. *Velar para que, en el proceso de discusión aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación, se incluyan programas, proyectos, presupuesto y acciones que permitan el goce efectivo de derechos de las comunidades negras o población afrocolombiana.*

10. *Conferir menciones honoríficas y reconocimientos o la labor desarrollado por organizaciones sociales, no gubernamentales, instituciones, empresas o personas, entre otros; que adelanten actividades en defensa, promoción, protección y/o implementación de los derechos de las comunidades negras o población afrocolombiana.*

11. *Todas las demás funciones que determine la ley.*

Parágrafo. Las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil podrán asistir por invitación a sesiones de esta comisión cuando se ocupe de los derechos de las comunidades negras o población afrocolombiana, con voz.

Artículo 6°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo 61H. Sesiones. *La Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras Población Afrocolombiana se reunirá por convocatoria de su mesa directiva, como mínimo una vez al mes o cuando se considere necesario. Las decisiones de la comisión serán adoptadas por mayoría simple.*

Artículo 7°. *Mesa Directiva*. La Mesa Directiva de la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana estará conformada por una presidencia y una vicepresidencia elegidas por mayoría simple al inicio de cada legislatura, en la que estarán representados los Congresistas afrocolombianos del Senado y la Cámara de Representantes.

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 3.14, del siguiente tenor:

3.14. Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana.

2. Profesionales Universitarios (6).

Artículo 9°. Adiciónese el artículo 369 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 2.6.14, del siguiente tenor:

2.6.14. Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana.

1. Coordinador(a) de la Comisión (12)

1 Secretario(a) Ejecutivo(a) (5)

Artículo 10. *De los judicantes y practicantes*. La Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana podrá tener en su planta pasantes y judicantes, acogiendo las disposiciones y convenios que para tal efecto ha establecido el Congreso de la República con las distintas instituciones de educación superior.

Artículo 11. *Costo fiscal*. Las Mesas Directivas de Senado y Cámara incluirán en el Presupuesto Anual de Gastos del Congreso de la República, que hace parte de la Ley de Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal, las partidas correspondientes al pago de la planta de personal de la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades

Negras o Población Afrocolombiana, conforme con lo estipulado en la presente ley.

Los gastos generales necesarios para la implementación y funcionamiento de la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana serán asumidos con cargo a las disponibilidades presupuestales que para cada vigencia se le asigne a la respectiva corporación.

Artículo 12. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

Óscar Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

Miguel Ángel Pinto Hernández.

El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 4 de mayo de 2017.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Mauricio Cárdenas Santamaría.

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

PARTE DISPOSITIVA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 250 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se reglamenta la enajenación de la participación de la Nación en el capital social de las empresas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 226 de 1995, el cual quedará así:

Artículo 6°. El Gobierno presentará un proyecto de ley que autorice para cada caso la enajenación de la participación de la Nación en el capital social de cualquier empresa de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1° de la presente ley, estructurando un Programa de Enajenación Preliminar que se sujetará a las disposiciones contenidas en esta ley.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 226 de 1995, el cual quedará así:

Artículo 7°. Corresponderá al Ministerio titular o a aquel al cual estén adscritos o vinculados los titulares de la participación social, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, diseñar el Programa de Enajenación Preliminar respectivo, directamente o a través de instituciones idóneas, públicas o privadas.

El Programa de Enajenación Preliminar se realizará con base en los estudios técnicos correspondientes, y deberá demostrar que dicha enajenación es la mejor opción de financiamiento de inversión pública entre todas las opciones disponibles. Estará conformado por la valoración de la entidad cuya participación se pretenda enajenar y el estudio de impacto macroeconómico hecho por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la presente ley.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 226 de 1995, el cual quedará así:

Artículo 8°. El Ministro del ramo respectivo y el Ministro de Hacienda y Crédito Público presentarán el proyecto de Programa de Enajenación Preliminar a consideración del Consejo de Ministros, que deberá dar concepto favorable. Si así fuere, el Gobierno nacional presentará un proyecto de ley al Congreso de la República que autorice para cada caso la enajenación de la participación de la Nación en el capital social de la empresa, que deberá presentarse junto con el Programa de Enajenación Preliminar.

Parágrafo. Dentro de los primeros 60 días de cada legislatura, el Ministerio de Hacienda presentará al Congreso de la República una relación del estado de las empresas en las cuales tenga participación la Nación.

Artículo 4°. Adiciónese un epígrafe VI a la Sección 6 del Capítulo Sexto del Título II de la Ley 5ª de 1992, que comprende los artículos 217A y 217B de dicha ley, que quedará así:

VI. Proyecto de Ley sobre Enajenación de la Participación de la Nación en el capital social de las empresas

Artículo 5°. Adiciónese un artículo 217 A a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 217 A. Procedimiento Legislativo en materia de enajenación de la participación en el capital social de propiedad estatal. En cada caso de enajenación de la participación de la Nación en el capital social de cualquier empresa el Gobierno deberá presentar el proyecto de ley de que trata el artículo 8° de la Ley 226 de 1995.

El proyecto de ley será presentado por el Gobierno nacional a la Cámara de Representantes y tramitado como ley ordinaria.

Parágrafo. Durante el trámite del proyecto de ley deberá celebrarse Audiencia Pública Especial en la que los ciudadanos y organizaciones interesadas puedan plantear sus comentarios.

Artículo 6°. Adiciónese el artículo 217 B de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 217 B. Contenido del Proyecto de Ley de Enajenación de la Participación Estatal en el Capital Social. En cada caso particular, junto al Proyecto de Ley de Enajenación de la Participación Estatal en el Capital Social deberá presentarse el Programa de Enajenación Preliminar, que comprenderá los siguientes aspectos:

1. La valoración de la entidad cuya participación se pretenda enajenar, que además de las condiciones y naturaleza del mercado, deberá considerar las variables técnicas tales como la rentabilidad de la institución, el valor comercial de todos los activos y los pasivos y los apoyos de la Nación que conduzcan a la determinación del valor para cada caso de enajenación.

2. El estudio de impacto macroeconómico, que deberá incluir la pérdida por cuenta de los dividendos otorgados por la empresa a la Nación, así como también, una explicación detallada del impacto que en el sector de la empresa tendría la enajenación de la participación de propiedad estatal.

3. Establecerá las etapas en que se realizará el procedimiento de enajenación, teniendo en cuenta que, de manera privativa, la primera etapa estará orientada a los destinatarios de las condiciones especiales indicadas en el artículo 3° de la Ley 226 de 1995.

4. Incluirá las condiciones especiales a las cuales se refiere el artículo 11 de la Ley 226 de 1995.

5. Dispondrá la forma y condiciones de pago del precio de las acciones.

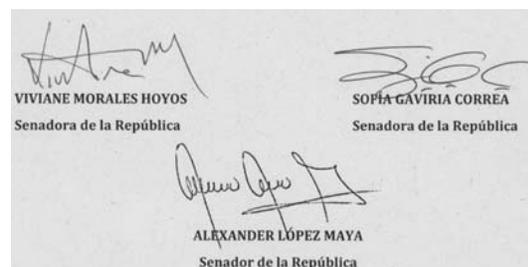
6. Fijará el precio mínimo de las acciones que en desarrollo del programa de enajenación no sean adquiridas por los destinatarios de las condiciones especiales, el cual, en todo caso, no podrán ser inferior al que determinen tales condiciones especiales.

7. Indicará los demás aspectos para la debida ejecución del programa de venta.

Parágrafo. Cada programa de enajenación propuesto por el Gobierno deberá demostrar que dicha enajenación es la mejor opción de financiamiento de inversión pública entre todas las opciones disponibles.

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

De los honorables Senadores,



VIVIANE MORALES HOYOS
Senadora de la República

SOFÍA GAVIRÍA CORREA
Senadora de la República

ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto y contenido del proyecto de ley

De acuerdo con el texto propuesto, el proyecto de ley bajo estudio tiene por objeto incorporar en el ordenamiento jurídico la autorización por parte del Congreso de la República de la enajenación de la propiedad accionaria del nivel nacional. La mencionada autorización se hará mediante ley de iniciativa gubernamental y con base en estudios técnicos y macroeconómicos.

II. Justificación de la iniciativa

La cuestión acerca del modelo económico a adoptar para el país fue uno de los debates que con más ahínco adelantaron los Constituyentes de 1991. Corrían los años noventa, y por el mundo entero se alzaba un nuevo orden histórico que desde la

unipolaridad planteaba el papel sagrado del mercado y del capitalismo como el modo de producción idóneo para el progreso de los pueblos. No obstante lo anterior, sabio fue el Constituyente de 1991 al establecer fronteras al voraz neoliberalismo, y fue precavido de adoptar en la Carta Política un modelo económico que si bien no escapó a los vientos de su tiempo, dotó a la República de herramientas para garantizar lo que entonces se alzaba como nuestro objetivo como Nación: El Estado Social de Derecho.

De esta manera, el Constituyente consagró un modelo de mercado con reconocimiento expreso de la propiedad privada, de la libre actividad económica y de la iniciativa privada, en un esquema de libre competencia que adquirió el status de derecho fundamental; pero a la vez aseguró la posibilidad de intervención del Estado en todos los campos. Adicionalmente, incluyó las normas referentes a la economía solidaria, que permiten una especie de colectivización de los bienes de producción¹. Así lo sostuvieron los Constituyentes Liberales en la Plenaria de la Asamblea Constituyente al iniciar la discusión de los temas económicos:

“Buscaremos fortalecer y hacer eficaz la libre competencia económica, a tiempo que procuramos un Estado capaz de dirigir la economía en beneficio de toda la sociedad. Nos ponemos a sentar las bases para la construcción de un Estado y una sociedad modernos y justos, ‘con tanto mercado como sea posible y con tanta intervención como sea necesaria’”².

De esta forma, el Estado asumió su papel como agente económico, con la finalidad última de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo segundo de la Carta. Para esto, el Constituyente le asignó, entre otras, la función de regulación económica, la función proveedora de bienes y servicios, la función fiscalizadora o de hacienda pública, la función de redistribución y la función de estabilización económica³.

Esta postura del Constituyente de 1991 se sintetiza en el artículo 334 de la Carta, que le otorga al Estado la dirección general de la economía. Este artículo, en concordancia con los artículos 150, 179, 200 y 371 de la Constitución, faculta al Congreso, al Presidente y al Banco de la República para adelantar las actividades orientadas a la dirección económica del país, en el marco de la colaboración armónica establecida en el artículo 113⁴.

En este esquema, particular rol concedió el Constituyente al Congreso de la República en materia de dirección económica, dado que como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 150 supe-

rior, el Congreso tiene la máxima responsabilidad en los asuntos económicos del país, al no escapar ninguna actividad económica por fuera de su control institucional⁵. Así, el Congreso, además de sus funciones naturales, es el que a través de la ley puede determinar la estructura de la administración nacional, crear empresas y sociedades de economía mixta, entidades descentralizadas de cualquier orden; expedir todas las normas sobre inspección y vigilancia; conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar los bienes nacionales, crear impuestos y expedir las leyes marco frente a la organización del crédito público, la regulación del comercio exterior y del régimen de cambio internacional, la modificación de los aranceles y tarifas de aduanas, regular la actividad financiera y bursátil, establecer las rentas y fijar los gastos de la administración; establecer las contribuciones fiscales y excepcionalmente las parafiscales; expedir la ley de inversiones y presupuesto y las leyes de intervención económica, entre otras⁶.

Así las cosas, el Ejecutivo debe ceñirse estrictamente al mandato de la ley para desarrollar todas sus funciones en materia económica, salvo las que de carácter excepcional se consagran en el artículo 150 numeral 10 y en el artículo 215, únicos casos en los que el Gobierno puede actuar con autonomía frente al poder legislativo⁷.

1. La Enajenación de la propiedad accionaria de la Nación y la Constitución de 1991

El papel asignado por el Constituyente al Estado en materia económica como agente regulador abrió también la discusión acerca del papel que debía tener el Estado en la vida económico-social del país⁸, y dado que la empresa pública había sido una clara expresión de la intervención estatal en la economía, era inevitable llegar a la discusión acerca de la privatización de la propiedad de la Nación. Es menester resaltar la suma importancia que el Constituyente de 1991 dio al tema de la enajenación de la propiedad estatal, entendiendo el carácter de patrimonio público de la misma, fruto de los esfuerzos de la sociedad y el Estado.

La discusión sobre la enajenación de la propiedad estatal fue abordada por la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente, donde la pre-ocupación central de los delegatarios residía en que la propiedad estatal, una vez privatizada, cayera en pocas manos después de la inmensa inversión que en las mismas hiciese el Estado y la sociedad. Al respecto sostuvo el Constituyente Guillermo Perry:

⁵ *Ibíd.* Página 202.

⁶ Lleras de la Fuente, C. *Contexto general de la Constitución Económica* en Constitución Económica Colombiana. Editorial El Navegante. Páginas 76-77.

⁷ Leguizamón Acosta, W. *Derecho Constitucional Económico*. Editorial Ibáñez. Páginas 203-204.

⁸ Rodríguez Arana citado por Tafur Galvis, A. *La Constitución de 1991 y la Modernización del Estado Colombiano*. Universidad Externado de Colombia. Página 182.

¹ Leguizamón Acosta, W. *Derecho Constitucional Económico*. Editorial Ibáñez. Páginas 37-38.

² Perry Rubio, G. *Estado y sector privado en la Constitución de 1991* en Constitución Económica Colombiana. Editorial El Navegante. Página 126.

³ Leguizamón Acosta, W. *Derecho Constitucional Económico*. Editorial Ibáñez. Páginas 41-42.

⁴ *Ibíd.* Página 201.

“... [N]osotros en la ponencia⁹ estamos diciendo que lo que queremos evitar es que esto caiga en manos de unos pocos, de que cuando la propiedad del Estado, que realmente es una propiedad colectiva, de toda la sociedad de la cual es titular el Estado, por consideraciones de eficiencia o de cualquier otra razón en la prestación de los servicios, se cree necesario llevarla a manos privadas; o porque un proceso de estatización no deseado, como en el caso de los bancos durante la crisis financiera del 83, pero en donde la comunidad y el Estado invirtieron grandes recursos para volverlas otra vez instituciones viables desde el punto de vista comercial y económico, para evitar que vuelva a suceder que esa inversión que se ha hecho en cabeza del Estado pase a manos de unos pocos particulares”¹⁰.

De allí la fórmula que adoptó el Constituyente acerca de la concurrencia de los trabajadores en condiciones especiales para acceder a la propiedad estatal que se enajenara. No obstante, los delegatarios hicieron claridad en que si bien se plasmaba este principio de democratización de la propiedad estatal, esta no constituía carta blanca para enajenar todos los activos de la Nación. Sobre el particular intervino el delegatario Angelino Garzón:

“Lo que quiero anotar aquí es entonces que, no vayamos terminando nosotros... a estimular la política irracional de que hay que privatizar una especie de empresas estatales, so pretexto de que se le puede dar beneficio a determinados sectores sociales, creo que debían de darse casos específicos, casos muy concretos, e insisto, se puede combinar, entre la participación de los trabajadores de esas empresas y organizaciones solidarias, organizaciones de comunidad solidaria [...]”¹¹.

Así, los ponentes propusieron a la Asamblea Nacional Constituyente el siguiente artículo en materia de enajenación de la propiedad del Estado:

“Artículo. Enajenación de propiedad del Estado.

Cuando se enajenan participaciones estatales en empresas, tienen preferencia las ofertas de organizaciones solidarias”¹².

En definitiva, y de acuerdo con la postura general de los delegatarios frente al modelo económico que debía adoptarse en la República, la Constituyente de 1991 prefirió una fórmula intermedia frente a las privatizaciones, en la cual aseguraba el margen de maniobra de cada Gobierno garantizando en todo caso la democratización de la propiedad estatal en caso de enajenación. Al respecto nos ilustra el delegatario Iván Marulanda:

⁹ Ponencia sobre propiedad fue presentada ante la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente por los delegatarios Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero.

¹⁰ Acta del 11 de abril de 1991. Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente. Página 22.

¹¹ *Ibíd.* Página 27.

¹² Proyecto de articulado “Propiedad”. Subcomisión Primera de la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente. 8 de abril de 1991.

“Hemos hecho un gran esfuerzo para no amarrar y no atar los instrumentos políticos de esta Constitución en lo que a nosotros ha competido proponer para que esa sea realmente una democracia de libre oferta y demanda, una democracia para que se pueda gobernar, una Constitución para que se pueda gobernar con ella con las ideas neoliberales o con las ideas socialdemócratas, según sea el mandato de poder que reciban una u otra vertiente ideológica y política en determinado momento. A pesar de eso nos hemos atrevido a proponer ese inciso, ese artículo que se refiere a la enajenación de la propiedad del Estado porque efectivamente en ese juego político vamos a estar sujetos y abiertos o a procesos de estatización o a procesos de privatización según sea el estilo de Gobierno que gane el derecho de dirigir este país en cada momento, pero la experiencia de esos procesos cuando son de privatización, procesos recientes bien conocidos por lo espectaculares, por lo importantes, digamos por lo respetables en cuanto representan intentos de países de este continente por buscarle una salida a su coyuntura, a su encrucijada social y económica, esos procesos cuando han sido de privatización, repito han tenido siempre la gran amenaza de que sirvan para privilegiar intereses privados del capital privado y en muchísimos casos como en Chile, como ahora en Argentina, signados por la sombra de la corrupción, es decir, la privatización no en tanto conveniente para una sociedad como una oportunidad de tener un enriquecimiento desproporcionado en una transacción al amparo de una teoría económica y unas condiciones comerciales en ese proceso de privatización, no dictadas en la defensa de los intereses públicos tanto como dictadas por los intereses de enriquecimiento sin causa, para prevenir esa instancia o mejor esa opción de injusticia en la transferencia de bienes que son de la sociedad, fruto del esfuerzo colectivo de generaciones para cautelar ese interés que tiene toda la Nación y toda la colectividad, interés económico en esos bienes, se propone en ese inciso una instancia de competencia comercial en esas transacciones que privilegian las ofertas de las organizaciones solidarias”¹³ (subrayas fuera del texto).

Así las cosas, el marco constitucional de la privatización quedó plasmado, principalmente, en los artículos 2º, 60, 101, 150, numeral 7 y 9; 300, numeral 7; 313, numeral 6; 333, 334, 336, 355, 365 y 366, así como todas las disposiciones del Título II, que refieren a la garantía de derechos y a las obligaciones del Estado de garantizarlos¹⁴. De ellos se coligen, de acuerdo con lo expuesto por el ex Magistrado Álvaro Tafur Galvis, las siguientes reglas¹⁵:

a) El Estado debe actuar en consonancia y para la consecución de los fines indicados en la Consti-

¹³ Acta del 10 de abril de 1991. Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente. Páginas 69-70.

¹⁴ Tafur Galvis, A. La Constitución de 1991 y la Modernización del Estado colombiano. Universidad Externado de Colombia. Página 197.

¹⁵ *Ibíd.* Páginas 197-201.

tución, entre ellos la garantía de los derechos consagrados en la Constitución [...];

b) La reserva a favor del Estado de la propiedad del subsuelo y los recursos naturales no renovables y la precisión de que el espectro electromagnético es un bien público, inajenable e imprescriptible [...];

c) La garantía de la iniciativa privada dentro de los límites del bien común;

d) La libertad económica cuyo alcance, en los términos de la Constitución Política, puede ser delimitado “cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación” [...];

e) La Nación, los departamentos, los distritos y los municipios pueden, dentro de sus respectivas órbitas, crear entidades que desarrollen actividades de naturaleza industrial y comercial, ya sea bajo la forma de empresas industriales y comerciales del Estado o de sociedades de economía mixta [...];

f) [...] Los servicios públicos son inherentes a la finalidad del Estado, siendo deber de este “asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional” [...] Empero, dichos servicios, conforme al régimen jurídico especial que fije la ley, “pueden ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares”. Objetivo fundamental del Estado es “... la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable” [...];

g) Normas especiales de la Constitución prevén expresamente la posibilidad de enajenar o liquidar las empresas monopolísticas del Estado cuando no cumplan los requisitos de eficiencia en los términos que señale la ley, pudiendo el Gobierno otorgar a terceros el desarrollo de la actividad [...];

h) De otra parte, se establecen condicionamientos que deben observarse cuando el Estado decida enajenar su participación en una empresa. En efecto, en tales supuestos habrán de tomarse las medidas conducentes a democratizar la titularidad de las acciones y deberá ofrecer a los trabajadores de la empresa, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a la propiedad accionaria.

Es menester resaltar, para efectos del estudio del presente proyecto de ley, que el último punto mencionado por el doctor Tafur se encuentra consagrado en el artículo 60 de la Carta Política, en el que el Constituyente dio, estableció las normas generales para la enajenación de los activos del Estado a la vez que ordenaba al legislador reglamentar la materia:

Artículo 60. El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad. Cuando el Estado enajene su participación en una empresa, tomará las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones, y ofrecerá a sus traba-

jadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria. La ley reglamentará la materia.

2. La Enajenación de la propiedad accionaria de la Nación y la Ley 226 de 1995

Si bien el Constituyente de 1991 tuvo la sabiduría de estructurar el modelo económico del país alrededor de un esquema mixto que se nutrió tanto del liberalismo económico, como de la intervención y de la economía solidaria, en el marco del amplio margen de configuración legislativa el Congreso de la República tomó una clara postura a favor del libre mercado, en el cual se adoptaron normas que desarrollaban ampliamente el modelo neoliberal planteado en el Consenso de Washington, afiliando la Nación a las orientaciones de organismos como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Así, el Congreso de la República posterior a la Constitución de 1991 adoptó, junto con el poder ejecutivo, normas en materia de disciplina presupuestaria, reducción del gasto público, la liberalización de la economía, la apertura frente a la inversión extranjera directa, la desregulación y por supuesto, la privatización de las empresas públicas.

Esta posición, sustentada en el fracaso de las empresas públicas por razones de ineficiencia de los servicios y el alto índice de corrupción de las mismas, fue debatida en el Congreso de la República, que coincidía con la tesis de que el Estado debía limitar su papel y “devolver las tareas o servicios realizados hasta entonces por entidades públicas a empresarios privados”¹⁶.

Fue en ese contexto que el Gobierno nacional, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público Guillermo Perry presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de ley número 150 de 1995 Senado, que transitó para convertirse en la Ley 226 de 1995. Este proyecto de ley tenía como objetivo desarrollar lo dispuesto en el artículo 60 superior, según lo planteado en la exposición de motivos, atendiendo al criterio de que la transferencia de la propiedad estatal no debía significar simplemente el cambio de la titularidad de la propiedad accionaria, sino que debía ser entendido como un desarrollo de la democracia participativa¹⁷, razón por la cual debían reglamentarse adecuadamente las condiciones especiales de acceso a la propiedad accionaria que enajene el Estado para ciertos sectores sociales. Afirmó así el entonces Ministro de Hacienda:

“Se trata de lograr que quienes siempre fueron considerados como objeto del proceso económico sean sujetos del mismo. Se retoma así una tenden-

¹⁶ R. Hamer citado por Tafur Galvis, A. *Ibíd.* Página 186.

¹⁷ Proyecto de ley número 150 de 1995 Senado “por la cual se desarrolla el artículo 60 de la Constitución Política en cuanto a la enajenación de la propiedad accionaria estatal, se toman medidas para su democratización y se dictan otras disposiciones”. Publicado en *Gaceta del Congreso* número 367 de 1995.

cia universal del desarrollo del capitalismo con visión social”¹⁸.

En el mismo sentido, el proyecto de ley establecía el procedimiento de enajenación de la propiedad accionaria del Estado. No obstante, el Gobierno nacional planteaba este procedimiento en la órbita del derecho administrativo, sin mención alguna al papel que pudiese cumplir la ley en el proceso de enajenación:

“El procedimiento de enajenación comprende toda la serie de actos administrativos por medio de los cuales la propiedad accionaria del Estado pasa a manos de los particulares”¹⁹ (subrayas fuera del texto).

De esta manera fue expedida la Ley 226 de 1995, que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional “*constituye una autorización legislativa de carácter general para que las entidades interesadas (sea la Nación u otra de distinto nivel) puedan proceder a tal enajenación a través de los cauces y procedimientos previstos en esa misma ley, sin que para ello se requiera una autorización legislativa de carácter especial*”²⁰. De acuerdo con este modelo, el Gobierno nacional es quien decide en cada caso la enajenación de la propiedad accionaria del nivel nacional, elaborando un programa de enajenación basado en estudios técnicos que incluyen la valoración de la entidad, las condiciones y naturaleza del mercado, la rentabilidad de la institución, el valor comercial de activos y pasivos y los apoyos de la Nación. Este programa, elaborado por el Ministerio titular junto con el Ministerio de Hacienda, es presentado a consideración del Consejo de Ministros para que emita concepto favorable, tras lo cual se remite al Gobierno nacional para su aprobación²¹.

Como se observa, el modelo de enajenación de la propiedad accionaria del Estado adoptado por la Ley 226 de 1995 limitó el papel de la Rama Legislativa del Poder Público, que quedó convertido en un agente pasivo cuyo papel se circunscribió a la reglamentación de las condiciones generales del procedimiento de enajenación, sin participar de manera alguna en la enajenación en concreto.

Frente a este particular se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-393 de 2012 M. P. Nilson Pinilla Pinilla, al resolver en sede de constitucionalidad una demanda en la cual el actor sostenía que la exclusión del Congreso de la República del procedimiento de enajenación de la propiedad accionaria del nivel nacional desconocía el mandato superior contenido en el numeral 9 del artículo 150 de la Carta Política, de acuerdo con el cual corresponde al Poder Legislativo “*conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales*”. Al respecto, la Corte Constitucional sostuvo que si bien la expedición de una ley general de autoriza-

ciones no desconocía la Carta Política, la Ley podía exigir la autorización especial a la que refiere el numeral 9 del artículo 150 superior.²²

“Respecto de las leyes de autorizaciones que para esos efectos deben expedirse, esta corporación ha explicado que ellas hacen parte de un sistema en el que existe dualidad en la titularidad y ejercicio de una función constitucional, puesto que dos Ramas del Poder Público, la Legislativa y la Ejecutiva, intervienen de distinta forma en su cumplimiento. Según lo ha expresado la Corte, se trata de funciones que en su esencia corresponden al Gobierno, pues la celebración de contratos como vehículo para la satisfacción de necesidades es una función tradicionalmente considerada como típicamente administrativa, **pero cuya efectiva realización debe ser viabilizada por una decisión legislativa**. Así, se ha manifestado entonces que las leyes de autorizaciones expresan “*el beneplácito legislativo para que el Gobierno ejerza una función propia dentro de su ámbito constitucional*”. Ese particular esquema de reparto competencial es también una expresión del principio de separación de poderes que es esencial a nuestro modelo constitucional, **así como del control político que desde tal perspectiva ejerce el órgano legislativo sobre el Gobierno**” (Negritas fuera del texto).

“De otra parte, en la referida Sentencia C-086 de 1995 esta corporación explicó que la autorización especial de que trata el numeral 9 del artículo 150 superior **deberá tramitarse solo en aquellos casos en que la misma ley así lo exija, ya que la Constitución de 1991, pese a haber mantenido ese mecanismo, se abstuvo de regular en qué hipótesis aquel sería necesario.**” (Negritas fuera del texto).

Es menester resaltar que la autorización especial que se negó al Congreso de la República frente a la enajenación de la participación que la Nación tuviese en el capital social de las empresas, sí se concedió a los órganos de representación del nivel local y departamental. Así, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 226 de 1995, los Concejos Municipales y Asambleas Departamentales autorizan las enajenaciones correspondientes al orden territorial. Esta disposición fue adicionada en el curso del debate legislativo del que fue objeto el Proyecto de ley número 150 de 1995 Senado, toda vez que no fue así propuesto por el Gobierno nacional²³. Llama la atención que el Congreso de la República haya concedido dicha competencia a los citados órganos del orden territorial al tiempo que renunciaba a su propia participación en el proceso de enajenación.

Así las cosas, el proyecto de ley bajo estudio tiene como finalidad exigir dicha autorización especial consagrada en el numeral 9 del artículo 150 superior, de manera tal que la decisión de enajenar

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ Sentencia C-393 de 2012. M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

²¹ Ley 226 de 1995. Artículos 6° y ss.

²² Sentencia C-393 de 2012. M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

²³ Proyecto de ley número 150 de 1995 Senado “por la cual se desarrolla el artículo 60 de la Constitución Política en cuanto a la enajenación de la propiedad accionaria estatal, se toman medidas para su democratización y se dictan otras disposiciones”. Publicado en *Gaceta del Congreso* número 367 de 1995.

la participación que el Estado tenga en el capital social de las empresas sea sometida en cada caso “al beneplácito legislativo”, corrigiendo el modelo planteado en la Ley 226 de 1995 de forma tal que se garantice en su plenitud el principio de separación de poderes y el control político que ejerce el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, en consonancia con la colaboración armónica de las ramas del Poder Público para la realización de los fines del Estado.

3. Las empresas públicas y los resultados de enajenación de la propiedad accionaria de la Nación

Las empresas públicas, o sus equivalentes, surgieron en Colombia como “fórmulas organizativas mediante las cuales el Estado atiende las múltiples y variadas necesidades que ha asumido paulatinamente por exigencia de la moderna vida en sociedad, y que no se podían satisfacer adecuadamente con la organización tradicional”²⁴. Los antecedentes de las mismas se remontan al Acto Legislativo número 05 de 1954, a través del cual se incorporó en la Constitución Política la existencia de los establecimientos públicos, tanto a nivel nacional como de las entidades territoriales. No obstante lo anterior, la reglamentación de las mismas no se alcanzó sino hasta 1968, cuando los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta fueron consagradas en la Constitución Política y desarrolladas a través de la Ley 65 de 1967.

En los diferentes momentos históricos de la vida nacional, fueron surgiendo diferentes organismos que respondían a objetivos y necesidades específicas. Es pertinente repasar la “paulatina transformación del Estado y la proyección de su acción en los más diversos ámbitos culturales, sociales, económicos, financieros, industriales y comerciales”²⁵:

- “En la década de 1920 a 1930, surgieron entre otras entidades de carácter empresarial, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero (Ley 57 de 1931), los Ferrocarriles Nacionales de Colombia (Ley 29 de 1931), el Banco Central Hipotecario (Decreto 711 de 1931).

- En el período de 1940 a 1950, aparecieron el Instituto de Fomento Industrial (Decreto 1157 de 1940), el Instituto Nacional de Abastecimiento, posteriormente Instituto de Mercadeo Agropecuario (Ley 5ª de 1944), la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz del Río (Ley 45 de 1947), la Sociedad Hotel San Diego (Ley 83 de 1947).

- Entre 1950 y 1960 se registró la creación y la organización de entidades como el Banco Popular (Decreto 2143 de 1950), la Empresa Colombiana de Petróleos (Decreto 030 de 1951), el Banco Cafetero (Decreto 2341 de 1953), la Industria Militar (Decreto 3135 bis de 1954), la Corporación de

Ferías y Exposiciones (Decreto 1772 de 1954), el Banco Ganadero (Ley 26 de 1959) y la Empresa Puertos de Colombia (Ley 124 de 1959).

- Entre 1960 y 1967 fue creado por ley, entre otros, el Fondo de Promoción de Exportaciones (Decreto 444 de 1967).

- Además de los mencionados, debe señalarse la creación de sociedades, especialmente de aquellas con capital conformado con aportes del Estado y de los particulares. Estas sociedades se constituían de manera integral con arreglo a las normas de derecho comercial; es el caso entre otras entidades, de la Previsora S. A., de Artesanías de Colombia S. A., de la Corporación Financiera Popular S. A., de los Almacenes Generales de Depósito de la Caja Agraria, Idema y el Banco Ganadero Almagrario”²⁶.

- “Entre 1968 y 1991, fueron creadas como Empresa Industrial y Comercial la Empresa Colombiana de Vías (Ferroviarias) (Decreto 1588 de 1989), la Corporación Nacional de Turismo (Decreto 2700 de 1968), el Servicio Naviero Armada República de Colombia (SERNAC) (Decreto Extraordinario 100 de 1984), Promotora de Vacaciones y Recreación Social (Prosocial) (Decreto 1250 de 1974); como Sociedades de Economía Mixta la Empresa de Comercialización de Productos Perecederos (Emcoper) (Decreto 1951 de 1973), el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) (Ley 16 de 1990), la Financiera Energética Nacional (FEN) (Ley 25 de 1990), la Empresa Colombiana de Canalizaciones y Dragados (Emcanales) (Decreto 1589 de 1989), Sociedad Colombiana de Transporte Ferroviario –STF S. A. (Decreto 1589 de 1989); como Sociedades de Capital Público cuyos únicos socios son con exclusividad entidades públicas la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) (Ley 57 de 1989), la Corporación Financiera de Fomento Pesquero (Corfipisca) (Ley 13 de 1990), Minerales de Colombia S. A. (Mineralco S. A.) y Ecosalud S. A.”²⁷.

De estas empresas, muy pocas quedan bajo propiedad estatal. El proceso de privatización iniciado en la década de los noventa transfirió al sector privado la mayoría de las empresas estatales, continuando el Estado con la propiedad de algunas en el sector petróleo; algunos bancos que fueron nacionalizados en la crisis financiera de los noventa pero que están en turno de ser regresados al sector privado, algunas empresas de servicios públicos del orden local; y de telecomunicaciones del orden nacional²⁸.

De acuerdo con Collazos y Ochoa (2005), el retraso de la productividad en los años ochenta hizo que las empresas nacionales chocaran con las empresas extranjeras que entraban en el mercado a co-

²⁶ Ibíd. Páginas 113-115.

²⁷ Ibíd. Páginas 124-128.

²⁸ Collazos, Jaime y Ochoa Héctor. Los efectos de la estructura monopolística de los mercados en la evaluación de las empresas privatizadas en Colombia. Centro Regional de Estudios Económicos del Banco de la República – Cali.

²⁴ Tafur Galvis, A. La Constitución de 1991 y la Modernización del Estado Colombiano. Universidad Externado de Colombia. Página 111.

²⁵ Ibíd. Página 114.

mienzos de los noventa, debido a que estas contaban con mayor capital y un nivel alto de productividad. Esto llevó a la reestructuración de las empresas nacionales, siendo la privatización un mecanismo complementario, que se incentivó tras la crisis de 1996, dado el proceso de recesión que atravesaba el país, sumado con el incremento inusitado del gasto público, con un aumento considerable del déficit fiscal y el endeudamiento público²⁹.

Esta situación, sumada al argumento del fracaso del Estado como empresario, de acuerdo con el cual las empresas estatales eran ineficientes³⁰, fortalecieron la tesis según la cual el sector público debía ceder a la iniciativa privada una serie de recursos productivos para que esta última lleve a cabo su explotación con una mayor eficiencia y racionalidad de modo que el conjunto de la sociedad resulte beneficiada³¹. Así, en el período 1990-2000 fueron privatizadas 70 empresas del orden nacional³².

No obstante lo anterior, de acuerdo con el estudio realizado por Collazos y Ochoa (2005)³³, en el cual se realizó la evaluación del efecto que han generado los procesos de privatización en Colombia, tras examinar algunas variables financieras y de productividad de 23 empresas pertenecientes a los sectores minero, industrial, bancario y de servicios públicos, se observó que “las trece variables relacionadas con la productividad, la eficiencia, el nivel de crecimiento y rentabilidad, no mostraron cambios sustanciales después de la privatización, contrariamente a los hallazgos reseñados en la mayor parte de literatura internacional. Por lo tanto, no existe suficiente evidencia para afirmar que estas variables se comporten de manera diferente antes y después de la privatización, al pertenecer estas a mercados no competitivos”³⁴.

Respecto de las utilidades netas, demuestra el estudio que las mismas son mayores en las empresas privadas que en las públicas, dado que cuando la empresa se transforma de pública a privada, la gerencia tiene un mayor interés en la obtención de utilidades que en otros factores, como los de tipo social o de gobernabilidad que tanto preocupan a las empresas del Estado. “Además, como lo establece la teoría de la firma para los mercados monopolísticos, la gerencia dispone de elementos para adoptar precios superiores para el volumen óptimo

de producción, en el cual los costos marginales se igualan con los ingresos marginales, permitiendo una optimización de las utilidades, no obstante que la producción no se desarrolle con una óptima eficiencia”³⁵.

De otro lado, vale la pena resaltar que la transparencia de los procesos de enajenación de la propiedad estatal incide directamente en los resultados de las empresas privatizadas, para garantizar que el nuevo propietario sea seleccionado a través de un procedimiento que garantice sus condiciones para la óptima eficiencia en la gestión de la empresa³⁶. Al respecto, vale la pena traer a colación que el **Proyecto de ley número 150 de 1995 Senado**, indicaba que el procedimiento de enajenación debía obedecer a criterios técnicos para salvaguardar el patrimonio de la Nación, a la vez que debía contar con el apoyo oficial del Estado, que debía “contribuir, por medio de todos los organismos involucrados, a conducir a buen término el proceso de enajenación”³⁷. Todo lo anterior, en el marco de un proceso de transparencia de las operaciones que se realizaran dentro del procedimiento de enajenación, meta que se lograba, de acuerdo con el Ministro de Hacienda, con dos limitaciones establecidas en el proyecto de ley: El congelamiento de la propiedad accionaria durante un período determinado y la facultad en cabeza del Gobierno nacional para determinar los máximos que cada uno de los futuros accionistas pudieran adquirir en cada caso concreto.

Sobre este punto, y vista la importancia de la transparencia en el proceso de enajenación, sin duda el aporte del Congreso de la República al mismo es fundamental, al ser un escenario de discusión natural en el cual la sociedad hubiera podido actuar como veedora de los procedimientos de enajenación. Esa oportunidad se ha perdido hasta el momento.

4. Isagén, el antecedente inmediato

El antecedente inmediato del profundo desequilibrio que existe entre las Ramas Ejecutiva y Legislativa del Poder Público en lo referente a la enajenación de la participación del Estado en el capital social de una empresa es el caso de Isagén, activo estratégico para el desarrollo nacional. Durante el proceso de enajenación del cual fue excluido el Congreso de la República, 80 Senadores de 7 partidos diferentes suscribimos una constancia en la cual plasmamos la gravedad que para la Nación significaba despedir un activo del peso de Isagén.

Isagén era una empresa rentable, eficiente, sólida y estratégica, la tercera generadora de energía más

²⁹ *Ibíd.* Página 12.

³⁰ *Ibíd.* Página 5.

³¹ Tafur Galvis, A. La Constitución de 1991 y la Modernización del Estado colombiano. Universidad Externado de Colombia. Página 185.

³² Collazos, Jaime y Ochoa Héctor. Páginas 14-16.

³³ Jaime Andrés Collazos es economista del Centro Regional de Estudios Económicos del Banco de la República, sucursal Cali, y Héctor Ochoa es decano de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas de la Universidad Icesi.

³⁴ Collazos, Jaime y Ochoa Héctor. Los efectos de la estructura monopolística de los mercados en la evaluación de las empresas privatizadas en Colombia. Centro Regional de Estudios Económicos del Banco de la República – Cali. Página 27.

³⁵ *Ibíd.* Página 25.

³⁶ Collazos, Jaime y Ochoa Héctor. Los efectos de la estructura monopolística de los mercados en la evaluación de las empresas privatizadas en Colombia. Centro Regional de Estudios Económicos del Banco de la República – Cali.

³⁷ **Proyecto de ley número 150 de 1995 Senado**, “por la cual se desarrolla el artículo 60 de la Constitución Política en cuanto a la enajenación de la propiedad accionaria estatal, se toman medidas para su democratización y se dictan otras disposiciones”. Publicado en *Gaceta del Congreso* número 367 de 1995.

importante del país, que aporta el 16,6% de la energía a los colombianos. Era una empresa manejada con rigor, que en los próximos años tendrá rentabilidad y productividad a niveles históricos. En 2010, logró una utilidad neta de \$406.776 millones de pesos, para el 2011 fue de \$476.712, en el 2012 \$460.903, en el 2013 \$433.966 y para el 2014 \$436.583. Sus ingresos en el 2014 fueron de 2,3 billones de pesos. Para el 2015, el panorama es incluso más favorable debido al aumento significativo de sus ingresos operacionales en 2015 por cuenta de la operación completa de Hidrosogamoso. La compañía espera que su EBITDA crezca entre un 50% y 60%, así como una reducción de los costos por compras de energía pues la capacidad que añade Hidrosogamoso respalda los contratos de venta de energía en firme que tiene la empresa. Además el Capex –inversiones de capital– será de solo \$250 mil millones, una reducción de \$750 mil millones desde el \$1 billón en promedio de los años 2013 y 2014, lo que se traduce en un incremento en el flujo de caja de la empresa, lo que significa un mayor valor para la empresa y posiblemente la entrega de mayores dividendos a los accionistas.

Con la venta de Isagén el Estado perdió un activo que es estratégico por cuatro razones:

1. Perteneció a un sector dinámico, que ante el aumento de la demanda de energía, no solo en Colombia sino a nivel mundial, ha venido creciendo considerablemente. La demanda energética nacional creció 4,4% en el último año. En nuestro país dicho cambio ha significado la necesidad de avanzar en la tecnificación y en la generación de mayores volúmenes de energía eléctrica, cuyas inversiones no siempre están a cargo de los privados. De hecho, uno de los más grandes proyectos recientes lo lideró Isagén y corresponde a Hidrosogamoso, cuya generación estimada se espera alcance los 820 MW. Isagén y EPM son las empresas que en los últimos años le han apostado al desarrollo de los megaproyectos de energía hidroeléctrica en el país, por eso la importancia de conservarlas como entes públicos y reguladores del sector energético.

2. La empresa es sostenible en términos financieros, y pertenece a un segmento de mercado con grandes perspectivas de crecimiento. En el 2012 su margen neto fue del 22,42%, el ROA de 3,10% y el ROE de 5,99%. Estas cifras implican un margen neto aproximadamente 3,5% por encima de la mediana de las primeras 10 generadoras y/o transportadoras de energía del país.

3. Isagén ha tenido una alta retención de utilidades en los últimos años debido a un programa de inversiones que adelanta desde el 2006, y que sumado a otras fuentes de financiamiento, han comprometido recursos por más de 4,1 billones de pesos, sin comprometer un solo peso de la Nación. Estas se espera sigan incrementando las utilidades de la compañía entre el 50% y 70%, por lo que haberla vendido se traduce en haber asumido todo el riesgo de inversiones sin cosechar las utilidades futuras.

4. La energía es un tema clave en una industria reciente. Garantizar su abastecimiento competitivo será fundamental cuando la industria retome su senda de crecimiento.

Los 6,6 billones de pesos que se recaudaron con la venta de Isagén tampoco son suficientes para financiar todo el plan de infraestructura vial. Para apalancar el desarrollo de los 30 proyectos de la llamada cuarta generación de concesiones (4G), se necesitan 30 billones de pesos. Es decir, casi una sexta parte de lo que realmente necesita el Gobierno. Con esta decisión, el país se quedaría sin los dividendos que genere la empresa, y sin la financiación completa de su Plan de Infraestructura Vial.

El Gobierno afirmó en su momento que el retorno económico (TIR Económica), para el país del programa 4G era de 18,3%, una tasa muy superior al retorno por la participación accionaria de Isagén de 10,2%. Sin embargo, existe detrimento patrimonial cuando para financiar las vías de 4G se recurrió a la venta de un activo público cuyo retorno, rentabilidad o costo de oportunidad para la Nación es de 10,2% anual, en lugar de acudir a alternativas de fondeo con costo de oportunidad inferior para los colombianos.

Adicionalmente, con la venta de Isagén no solamente se entregó a un inversionista privado la infraestructura que tiene en sus centrales hidroeléctricas y sus plantas de generación térmica, sino el agua que alimenta los embalses de dicha empresa y la diversidad biológica de los ecosistemas que los rodean. Esto significa en la práctica que el Gobierno vendió a precios irrisorios los recursos naturales de la Nación, recursos estratégicos fundamentales para el bienestar y la soberanía nacional de Colombia: tierra, agua, recursos biogénéticos; así como el saber de sus trabajadores, acumulado en años de labor, investigación y puesta en marcha de múltiples proyectos que ahora garantizan energía eléctrica para todo el país.

Isagén es propietaria de grandes extensiones de territorio comprometidos en la generación de energía eléctrica y en la conservación y protección de especies de fauna y flora. Por ejemplo, en el caso de Hidrosogamoso, el solo embalse ocupa más de 7.000 hectáreas y almacena 4.800 millones de metros cúbicos de agua, el área de cuenca tributaria suma más de 2.117.800 hectáreas. En las zonas de amortiguación o protección de embalses se han registrado unas 444 especies de animales en riesgo de extinción muchas de ellas endémicas de nuestro país.

Estos argumentos, entre otros, fueron ignorados por el Gobierno nacional, que procedió a la enajenación de las acciones que el Estado poseía en Isagén. El Congreso de la República, pese al fuerte reclamo que la sociedad civil hizo para evitar esta venta, fue un convidado de piedra frente a un proceso fundamental para el futuro del país. Así las cosas, queda advertida por la experiencia la importancia de que sea la Rama Legislativa la que apruebe estas enajenaciones, involucrando al máximo órgano de representación popular de la República en las decisiones que afectan el futuro del país.

5. Conclusión

El Constituyente consagró un modelo de mercado con reconocimiento expreso de la propiedad privada, de la libre actividad económica y de la iniciativa privada, en un esquema de libre competencia que adquirió el status de derecho fundamental; pero a la vez aseguró la posibilidad de intervención del Estado en todos los campos. A su vez, la Constitución le otorgó un papel preferencial en materia económica al Congreso de la República al interior del Estado, que como delegatario directo de la voluntad popular tiene la máxima responsabilidad en los asuntos económicos del país, al no escapar ninguna actividad económica por fuera de su control institucional³⁸. En consecuencia, el Ejecutivo entonces debe sujetarse a lo dispuesto en la ley para ejercer sus funciones en materia económica.

No obstante lo anterior, el Constituyente adoptó una fórmula amplia que permitiera al Poder Legislativo adoptar fórmulas respecto del modelo económico, que el Congreso orientó hacia el neoliberalismo y a la disminución del papel del Legislador en materia de enajenación de la participación accionaria de la Nación.

Así las cosas, es natural preguntarse: ¿Por qué el Congreso de la República, máxima representación de la voluntad popular, queda excluido del procedimiento de enajenación de la propiedad accionaria del nivel nacional, dada su característica de propiedad colectiva y la importancia de su enajenación, como lo expresaron los Constituyentes?

Esta es una pregunta sin respuesta, al menos desde el derecho constitucional. Así las cosas, el proyecto de ley bajo estudio tiene como finalidad exigir dicha autorización especial, de manera tal que la decisión de enajenar la participación que el Estado tenga en el capital social de las empresas sea sometida en cada caso “al beneplácito legislativo”, corrigiendo el modelo planteado en la Ley 226 de 1995, de forma tal que se garantice en su plenitud el principio de separación de poderes y el control político que ejerce el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, en consonancia con la colaboración armónica de las Ramas del Poder Público para la realización de los fines del Estado. Sólo de esta forma podrá restablecerse el sistema de pesos y contrapesos entre las Ramas Legislativa y Ejecutiva del Poder Público, al menos en lo que refiere a la enajenación de la participación estatal en el capital social de las empresas en las que todavía hace parte la Nación.

En los anteriores términos se destaca la importancia de incorporar en la Ley 5ª de 1992 un procedimiento especial para que el Poder Legislativo participe del proceso de enajenación de la participación del Estado en el capital social, conforme a la trascendencia del mismo para la Nación.

III. Impacto Fiscal

Con relación al impacto fiscal del presente proyecto de ley nos remitimos a la jurisprudencia de la Corte Constitucional que en Sentencia C-625 de 2010 indicó que:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia. De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente

³⁸ Ibíd. Página 202.

para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada”³⁹.

IV. Reserva de ley orgánica

El presente proyecto de ley propone la creación de un procedimiento legislativo mediante el cual el Congreso de la República autorizará al Ejecutivo para enajenar la participación de la Nación, razón por la cual el mismo debe surtir el trámite correspondiente a las leyes orgánicas, según lo dispuesto en el artículo 151 superior:

Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

Al respecto ha sostenido la jurisprudencia constitucional:

“8. La Corte se ha pronunciado en diversas oportunidades sobre la naturaleza y jerarquía de las leyes orgánicas, su poder condicionante de la actividad legislativa ordinaria, y la necesidad de que su modificación deba ajustarse al trámite previsto para su aprobación.

La especial jerarquía que revisten las leyes orgánicas deriva de que, además de satisfacer los requisitos generales para la aprobación de cualquier otra ley, deben cumplir algunas exigencias adicionales. Como lo ha destacado la jurisprudencia de esta Corte, las leyes orgánicas presentan rasgos y requisitos especiales en los siguientes aspectos: (i) el fin de la ley; (ii) su contenido o aspecto material; (iii) la votación mínima aprobatoria, y (iv) el propósito del legislador.

En cuanto al primer rasgo, el artículo 151 de la Carta precisa que a este tipo de leyes “estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”. De manera que su finalidad es la de regular una materia específica, condicionando posteriores desarrollos legislativos, en la medida en que organiza e integra la materia objeto de su regulación.

En cuanto al segundo rasgo, el contenido material, la propia Carta indica las materias que conforman la reserva de ley orgánica, como excepción a la cláusula general de competencia en cabeza del legislador ordinario, y que sirven para proteger procesos considerados de especial importancia por el Constituyente, como son el funcionamiento del Congreso, la planeación del desarrollo, lo relativo al presupuesto y al ordenamiento territorial. En ese orden de ideas, atribuye reserva de ley orgánica a las leyes que reglamentan el Congreso y cada una de las Cámaras; las normas sobre preparación, apro-

bación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; el plan general de desarrollo; y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

El tercer requisito, comporta la exigencia de un umbral especial para la aprobación de un proyecto de ley orgánica, consistente en la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara (C. P., artículo 151). Esta aprobación privilegiada pretende “la obtención de mayor consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República, lo cual garantiza mayor legitimidad democrática a la ley que va a autolimitar el ejercicio de la actividad legislativa”.

Finalmente, en lo que concierne al cuarto elemento distintivo, el propósito del legislador, significa que en el propio trámite legislativo debe aparecer clara, expresa y positiva la voluntad del Congreso de aprobar o modificar una ley de naturaleza orgánica. “Esta exigencia busca garantizar la transparencia en el curso del debate democrático, y abrir espacios discursivos y participativos de control político que, en muchos casos, no tienen lugar cuando lo que se debate es la aprobación de una ley ordinaria”.

En estas condiciones, si un proyecto pretende convertirse en ley orgánica deberá reunir no solo los requisitos ordinarios para la aprobación de toda ley, sino, además, las características especiales de las leyes de naturaleza orgánica: la ausencia de cualquiera de ellos provoca su inconstitucionalidad”⁴⁰.

De los honorables Senadores,



SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 17 de mayo de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 250 de 2017 Senado**, por medio de la cual se reglamenta la enajenación de la participación de la Nación en el capital social de las empresas y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Sofía Gaviria Correa, Viviane Morales Hoyos y Alexander López Maya. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-625 de 2010, M. P. Nilson Pinilla.

⁴⁰ Sentencia C-289 de 2014. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 17 de mayo de 2017

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 para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Óscar Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 214 DE 2017

por la cual se otorgan beneficios a los productores del sector agropecuario de los municipios de Campoalegre, Algeciras y Rivera en el departamento del Huila, afectados por una calamidad pública y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., mayo 15 de 2017.

Doctor

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

Presidente Comisión Quinta

Senado de la República

Cuidad.

Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de ley número 214 de 2017, por la cual se otorgan beneficios a los productores del sector agropecuario de los municipios de Campoalegre, Algeciras y Rivera en el departamento del Huila, afectados por una calamidad pública y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de mi encargo como ponente del proyecto de ley de la referencia, por designación informada de la Secretaria General de la célula legislativa que usted preside, me permito presentar **ponencia positiva** para primer debate, en virtud de lo siguiente:

I. Síntesis del proyecto de ley

El presente proyecto de ley tiene por objeto conjurar la crisis y restablecer el orden económico y social de los municipios de Campoalegre, Algeciras y Rivera del departamento del Huila, a través de beneficios para los productores del sector agropecuario en materia de deudas, recursos para inversión y crédito con tasa de interés diferencial, y tratamiento tributario especial para la zona afectada.

II. Trámite

Origen del proyecto de ley: congresional – Senado.

Fecha de presentación: marzo 14 de 2017.

Autor del proyecto de ley: honorable Senador, Ernesto Macías Tovar.

Proyecto publicado: *Gaceta del Congreso* número 174 de 2017.

Designación de ponente: honorable Senador, Ernesto Macías Tovar, mediante Oficio CQU-CS-0557-2017.

III. Exposición de motivos

Antes de exponer las razones que justifican la iniciativa, es necesario tener en cuenta que los municipios de Campoalegre, Algeciras y Rivera del departamento del Huila, el pasado 22 de febrero se vieron afectados por un fenómeno natural hidrometeorológico y climático, conllevando a la necesidad de declararse en condición de *calamidad pública*, hecho que generó una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población y pérdidas materiales, económicas y ambientales, afectando de manera directa la situación económica de los productores del sector agropecuario de estos municipios, con impacto en más de 1.450 hectáreas de cultivos, daños en distritos de riego y bocatomas de acueductos, conduciendo a la pérdida de cosechas, fuente directa de ingresos de un alto porcentaje de habitantes de los habitantes de la zona afectada, lo que hace necesario apoyar con acciones efectivas de respuesta a la población afectada.

Habiendo manifestado la razón fundamental que conlleva a presentar la iniciativa, se debe tener en cuenta que, “*Los seres humanos, a lo largo de la historia, han lidiado con guerras, enfermedades y pestes que han traído consigo destrucción y dolor; sin embargo, existe un tipo de amenaza que ataca a la humanidad de manera imprevisible y que hasta al día de hoy, ni la ciencia ni la tecnología han sido capaces de someterla: la naturaleza*”¹.

Los fenómenos naturales son transformaciones que sufre la naturaleza, ocasionados por eventos de diferentes tipos, como lo son “los hidrometeorológicos y climáticos, y los geológicos”².

¹ <http://delaurbe.udea.edu.co/2015/03/27/las-31-peores-catastrofes-naturales-de-la-historia-moderna/>.

² Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe, 1990-2011. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. Septiembre de 2013.

Los eventos hidrometeorológicos y climáticos son conocidos como el alud, aluvión, avenida torrencial, deslizamiento, granizada, helada, huracán, inundación, lluvias, marejada, neblina nevada, ola de calor, sequía, tempestad, tormenta eléctrica, tornado y vendaval, mientras que los eventos geológicos son el sismo, erupción volcánica y el tsunami, factores de riesgo que se ha ido materializado de manera significativa en el mundo entero.

En consideración a lo anterior, resulta importante precisar que “mientras los eventos geológicos ocasionan grandes pérdidas concentradas en un territorio y en un lapso relativamente corto, los fenómenos hidrometeorológicos generan impactos más localizados pero de alta frecuencia, lo cual de manera acumulativa en el tiempo significa pérdidas, incluso mayores a las asociadas a los eventos sísmicos y erupciones volcánicas”³.

Ahora bien, cuando los fenómenos naturales son demasiado fuertes y se salen de los parámetros normales, se convierten en desastres naturales, en la medida que cobran miles de vidas, generado cuantiosas pérdidas en el ecosistema y en la infraestructura.

América Latina y el resto del mundo menos desarrollado ostentan el título de ser las regiones con desastres de mayor magnitud y con el mayor número de poblaciones afectadas. Según un informe de la Organización de Naciones Unidas⁴ durante el periodo de 1996 a 2015, se contabiliza que América Latina ha sufrido 7.000 catástrofes naturales, dejando alrededor de 1.35 millones de personas muertas.

De otra parte, al igual que muchos Estados en Latinoamérica, Colombia es un país que enfrenta grandes riesgos que amenazan gravemente su desarrollo, entre ellos se encuentran la sobreexplotación de los recursos naturales, la degradación ambiental y principalmente la ocurrencia de fenómenos naturales, que cuando se materializan en desastres implican grandes pérdidas.

Por lo enunciado, se expondrán algunos de los desastres naturales, que ha sufrido el país a través de su historia⁵:

• **Terremoto en Tunjuelo (6.9 grados Richter):** Se registró el 16 de marzo de 1644 en la ciudad de Bogotá, siendo uno de los primeros desastres naturales de los archivos históricos del país, que generó grandes pérdidas humanas y económicas, pero que,

por su fecha, no se tiene información precisa sobre los daños causados.

• **Terremoto en Cúcuta o Terremoto de los Andes:** Ocurrió el 18 de mayo de 1875 a las 11:15 a. m. Pese a que el epicentro fue Cúcuta, también se vio afectada la población del estado venezolano de Táchira, dejando al menos 16 mil personas muertas.

• **Terremoto en Tumaco:** El 12 de diciembre de 1979, Tumaco (Nariño) quedó casi destruido por un terremoto de 7.9 grados en la escala de Richter, seguido de olas de 5 y 6 metros, de grietas que cuartearon sus calles y de agua que a chorros brotaba del piso, destruyó mil viviendas. La tragedia ocasionó la muerte de más de 450 personas a lo largo de la costa Pacífica entre Tumaco y Guapi (Cauca).

• **Terremoto en Popayán:** El 31 de marzo de 1983, a las 8:15 a. m., la ciudad de Popayán (Cauca) sufrió un terremoto de magnitud 5.5 en la escala de Richter. El 70% de los edificios sufrieron defectos de mayor o menor cuantía. 2.500 viviendas (12% del total) fueron completamente destruidas y 6.680 (34%) fueron severamente dañadas. El terremoto ocurrió cuando se estaban celebrando los oficios del Viernes Santo y la catedral sufrió serios daños. Como consecuencia, el 25% de todas las muertes causadas por el terremoto ocurrieron allí.

• **La Tragedia de Armero (Tolima):** Ocurrió el 13 de noviembre de 1985, cuando aproximadamente a las 11:30 p. m., una avalancha ocasionada por la erupción del volcán Nevado del Ruiz arrasó con los departamentos de Caldas y Tolima y borró del mapa a la población de Armero, dejando un saldo aproximado de unos 25.000 muertos, 20.611 damnificados y heridos, además de incalculables pérdidas económicas: 4.400 viviendas y 19 puentes.

• **Deslizamiento de tierra en Villatina (Medellín):** Ocurrió el 27 de septiembre de 1987 y tuvo consecuencias similares a las del sismo de Popayán y la erupción del Nevado del Ruiz. El fenómeno dejó un saldo de 500 muertos, 1.500 heridos, 80 casas destruidas y 1.300 personas damnificadas, balance al cual habría que añadir efectos sociales graves, difíciles de cuantificar.

• **‘Crisis energética’:** Ocurrió entre el 2 de marzo de 1992 y el 1° de abril de 1993, provocada por el fenómeno de El Niño. El fenómeno climático provocó sequías que afectaron los niveles de embalses generadores de energía hidroeléctrica. Para contrarrestar el cambio climático, el Gobierno ordenó racionamientos de energía y, como segunda medida, cambió la hora de Colombia, adoptando la que para entonces era usada por Venezuela.

• **Catástrofe de 1994:** Un temblor provocó el desprendimiento de un bloque de hielo del Nevado del Huila, que alimentó varios ríos, entre ellos el Páez. La tragedia tocó a los departamentos de Cauca y Huila, el 6 de junio de 1994, está catástrofe dejó cerca de 1.100 muertos.

³ Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: Un aporte para la construcción de políticas públicas. Coordinadores y editores: Ana Campos G., Niels Holm-Nielsen, Carolina Díaz G., Diana M. Rubiano V., Carlos R. Costa P., Fernando Ramírez C. y Eric Dickson 2012.

⁴ <http://eleconomista.com.mx/infografias/america-latina/2016/10/14/desastres-naturales-america-latina-2015>

⁵ <https://noticias.terra.com.co/colombia/los-terremotos-las-avalanchas-catastrofes-mas-grandes-en-colombia.abc64bff2536c6b4cbb3c89206be0671e4y4RCRD.html>, <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/desastres-naturales-en-colombia/15778057> y http://caracol.com.co/emisora/2017/02/23/neiva/1487850159_921668.html.

• **El terremoto de Armenia (Quindío):** Ocurrió el 25 de enero de 1999, con una intensidad de 6.4 grados en la escala de Richter, es un desastre natural que afectó a 18 ciudades y 28 pueblos de los departamentos del eje cafetero, y en menor grado las ciudades de Pereira y Manizales. Cerca del 60% de las estructuras existentes en Armenia colapsaron, debido a la gran cantidad de edificaciones antiguas, construidas sin requerimientos técnicos y la falta de planeación urbana y estudios de tierra. El terremoto produjo la muerte de mil personas.

• **Aluvión en Girón:** El 12 de febrero de 2005, las continuas lluvias generaron el desbordamiento del río de Oro, en el municipio de Girón, por lo que el agua arrasó con nueve barrios, además de zonas suburbanas de Girón y al Sector del Café Madrid (Convivir, Galán y el industrial de Chimitá), en Bucaramanga. Solo un año después se obtuvo la cifra total de damnificados que llegó a 30.000, entre ellos 26 muertos y pérdidas por \$200 mil millones.

• **Aluvión en Belalcázar (Cauca):** El 24 de noviembre de 2008, una tragedia sacudió al municipio de Páez-Belalcázar (Cauca), cuando una quebrada que atraviesa la población y corre por entre un cañón se creció y se vino en estampida a lo largo de cuatro kilómetros, dejando un balance de 1.500 personas damnificadas y por lo menos 120 casas semidestruídas.

• **Aluvión en Útica (Cundinamarca):** El 19 de abril de 2011, [el desbordamiento de la quebrada Negra afectó el 90% de Útica](#) (Cundinamarca). La alarma de las autoridades evitó un gran número de víctimas mortales, que fueron solo dos. Los damnificados se calculan en más de 1.000.

• **Fenómeno de La Niña en 2010 y 2011:** Fuertes lluvias e inundaciones en gran parte del país dejaron como saldo 3.5 millones de damnificados, 8.000 viviendas destruidas y más de 1 millón de hectáreas en actividades agropecuarias afectadas.

• **Aluvión en Salgar (Antioquia):** El 18 de mayo de 2015, el desbordamiento de la quebrada Liboriana, dejó un saldo de **78 personas muertas y centenares de desaparecidos**.

• **Aluvión en el Huila:** El 23 de febrero de 2017, el desbordamiento de los ríos Las Ceibas, Río Frío y Neiva dejaron como saldo **3.200 damnificados**, más de 600 familias, 100 viviendas arrasadas y 200 más averiadas, 7 vehículos arrastrados, 8 puentes afectados, cientos de hectáreas de arroz y maíz anegadas, varios acueductos destruidos, lo mismo que vías principales y terciarias.

De lo anterior se puede colegir que la ocurrencia de desastres naturales en el país no solo ha dejado cuantiosas pérdidas económicas, sino que también ha afectado a la mayoría de sus ciudadanos, como quiera que de los “48.203.405 habitantes, la cuarta

parte ha resultado damnificada: 12.298.849”⁶, por causa de esos eventos.

Ahora bien, de acuerdo a un análisis realizado en el año 2012⁷, en Colombia, durante el periodo comprendido entre 1970 y 2011, se registraron 28.000 fenómenos naturales desastrosos, cifra que es muy significativa, y más si se tiene en cuenta la reportada por el DANE en mayo de 2015⁸, quien informó que durante el periodo 2006-2014 se generaron en el país 21.594 emergencias de origen natural.

En consideración a lo indicado, resulta importante señalar que, en Colombia, “el 36% del territorio está en situación de amenaza sísmica alta, el 28% en alto potencial de inundación y el 8% en amenaza alta por movimientos en masa. Respecto al nivel de exposición de la población a fenómenos como inundaciones, sismos y movimientos en masa, se estima que el 86% está expuesta a una amenaza sísmica alta y media, el 28% a un alto potencial de inundación y el 31% a una amenaza alta y media por movimientos en masa”⁹.

Siendo necesario precisar que las inundaciones son los eventos hidrometeorológicos que acumulan los mayores porcentajes de pérdidas de vidas y viviendas destruidas en Colombia, como quiera que las “inundaciones han ocasionado el 43% de las viviendas destruidas y el 10% de las pérdidas de vidas”¹⁰, esto durante el periodo de 1970 a 2011, no obstante, ello sigue siendo una constatación en la actualidad, pues según el Departamento Nacional de Planeación¹¹ ese evento constituye la primera causa de muertes por fenómenos hidrometeorológicos en Colombia, como quiera que de los 12 millones de damnificados (entre 2006 y 2014) 9 millones se vieron afectados por inundaciones.

Por lo enunciado, el país se ha visto en la necesidad de adoptar medidas para sobrellevar es-

⁶ <https://www.dnp.gov.co/Paginas/3-181-muertos.-21-594-emergencias-y-12,3-millones-de-afectados-las-cifras-de-los-desastres-naturales-entre-2006-y-2014-.aspx>.

⁷ Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: Un aporte para la construcción de políticas públicas. Coordinadores y editores: Ana Campos G., Niels Holm-Nielsen, Carolina Díaz G., Diana M. Rubiano V., Carlos R. Costa P., Fernando Ramírez C. y Eric Dickson 2012.

⁸ <https://www.dnp.gov.co/Paginas/3-181-muertos.-21-594-emergencias-y-12,3-millones-de-afectados-las-cifras-de-los-desastres-naturales-entre-2006-y-2014-.aspx>.

⁹ Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: Un aporte para la construcción de políticas públicas. Coordinadores y editores: Ana Campos G., Niels Holm-Nielsen, Carolina Díaz G., Diana M. Rubiano V., Carlos R. Costa P., Fernando Ramírez C. y Eric Dickson 2012.

¹⁰ Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: Un aporte para la construcción de políticas públicas. Coordinadores y editores: Ana Campos G., Niels Holm-Nielsen, Carolina Díaz G., Diana M. Rubiano V., Carlos R. Costa P., Fernando Ramírez C. y Eric Dickson 2012.

¹¹ Comunicado del 25 de mayo de 2015: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/3-181-muertos.-21-594-emergencias-y-12,3-millones-de-afectados-las-cifras-de-los-desastres-naturales-entre-2006-y-2014-.aspx>.

tos eventos impredecibles, y la primera de ellas se tomó en 1988, cuando se creó la Ley 46.

A través de la normatividad enunciada “se organizó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), el cual se estructuró a través del Decreto Extraordinario 919 del 1° de mayo de 1989, como un sistema en el cual participaban entidades públicas y privadas a nivel nacional y territorial, para garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos, y económicos, indispensables para la atención de las situaciones de desastre o calamidad”¹².

Posteriormente, el legislador expide la Ley 1523 del 24 de abril de 2012, por medio de la cual se adoptó “la Política nacional de gestión del riesgo de desastres”¹³ y se estableció el “Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”¹⁴, normatividad que actualmente se encuentra vigente, y que constituye el soporte jurídico para la atención de cualquier tipo de “desastre natural”¹⁵.

De igual forma es significativo señalar que la normatividad de 1988 estaba orientada únicamente en la atención de desastres naturales, mientras que la ley de 2012 fue creada con un enfoque no solo de atención, sino también de prevención de emergencias o desastres.

Otro aspecto regulado por la Ley 1523 de 2012, que es importante enunciar, es la diferencia que trae sobre desastre natural y calamidad pública¹⁶,

¹² <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-811-13.htm>.

¹³ Política nacional de gestión del riesgo de desastres: proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

¹⁴ Ley 1523 del 24 de abril de 2012. Artículo 5°. *Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*. El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en adelante, y para efectos de la presente ley, sistema nacional, es el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país.

¹⁵ Ley 1523 del 24 de abril de 2012. Artículo 55. *Desastre*: Para los efectos de la presente ley, se entiende por desastre el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige al Estado y al sistema nacional ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

¹⁶ Ley 1523 del 24 de abril de 2012. Artículo 58. *Calamidad pública*. Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condi-

precisando que el primero es generado por fenómenos naturales que alteran las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, mientras que la segunda genera una alteración en el funcionamiento de la población de un distrito, municipio o departamento.

Conllevando lo anterior a indicar que el único competente para declarar un desastre natural, ya sea de carácter nacional, regional, departamental, distrital o municipal, es el Presidente de la República, quien lo realizará mediante decreto, previa recomendación del Consejo Nacional. En cuanto a la calamidad pública esta será declarada por los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo.

Ahora bien, una vez analizados los aspectos más importantes de los fenómenos naturales en Colombia, resulta significativo conocer el reporte de afectaciones por desastres naturales en cada uno de los departamentos del país y para ello se tomará como fuente el informe publicado por el Departamento Nacional de Planeación en el año 2015¹⁷ (Tabla 1).

Tabla 1. Afectaciones en el país 2006-2014

Departamento	Población	Eventos	Muertos	Afectados
	Proyectada 2015			
Antioquia	6.456.299	1.384	586	490.459
Cundinamarca	2.680.041	2.206	243	264.539
Caldas	987.991	507	223	130.914
Tolima	1.408.272	1.576	215	269.395
Cauca	1.379.169	1.105	198	784.384
Santander	2.061.079	1.581	195	420.405
Norte de S.	1.355.787	669	167	176.992
Valle	4.613.684	1.262	151	461.840
Boyacá	1.276.407	1.252	150	414.286
Nariño	1.744.228	1.110	141	586.152
Chocó	500.093	666	137	1.305.965
Huila	1.154.777	1.164	105	113.873
Risaralda	951.953	907	101	219.712
Magdalena	1.259.822	493	91	1.026.579
Bogotá, D. C.	7.878.783	367	68	89.087
Meta	961.334	367	57	108.834
Atlántico	2.460.863	561	50	457.887
Bolívar	2.097.161	604	45	1.509.730
La Guajira	957.797	267	44	552.451
Cesar	1.028.890	579	35	564.632
Caquetá	477.642	298	35	123.430
Quindío	565.310	657	33	45.071

ciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

¹⁷ <https://www.dnp.gov.co/Paginas/3-181-muertos,-21-594-emergencias-y-12,3-millones-de-afectados-las-cifras-de-los-desastres-naturales-entre-2006-y-2014-.aspx>.

Departamento	Población	Eventos	Muertos	Afectados
	Proyectada 2015			
Córdoba	1.709.644	465	24	848.346
Putumayo	345.204	274	22	317.974
Casanare	356.479	563	20	116.787
Sucre	851.515	358	17	709.138
Arauca	262.315	176	11	67.778
Guainía	41.482	31	7	29.576
San Andrés y Providencia	76.442	32	4	2.641
Vichada	71.974	37	2	23.239
Amazonas	76.243	21	2	32.482
Guaviare	111.060	40	1	33.424
Vaupés	43.665	15	1	848
TOTAL	48.203.405	21.594	3181	12.298.850

Fuente: DNP.

Como resultado de los desastres naturales presentados durante los últimos años a nivel nacional, se calcula, que los departamentos con mayores cifras de personas afectadas han sido Bolívar con un estimado de 1.509.730 personas, seguido por Chocó y Magdalena con 1.305.965 y 1.026.579 de población afectada, respectivamente.

De las cifras reportadas por el departamento de Chocó, se hace importante dar claridad que, si bien es cierto, las cifras reportadas por concepto de personas damnificadas, triplica la población total del departamento, esto obedece a que, a razón de los diferentes desastres naturales ocurridos en la zona, en promedio una persona ha sufrido 3 emergencias durante los últimos años. En este sentido, se hace importante poner en evidencia la existencia de una correlación entre los desastres naturales y la perpetuación de las condiciones de pobreza¹⁸.

Siendo 12 millones las cifras registradas por concepto de damnificados a causa de desastres naturales durante el periodo comprendido entre los años 2006 a 2014, el 75% de las víctimas son producto de inundaciones, lo cual indica que es la primera causa de muertes por fenómenos hidrometeorológicos.

Dentro de las afectaciones de mayor registro tras la ocurrencia de desastres naturales, se pueden identificar los daños totales y parciales a las viviendas y la falta de acceso a servicios públicos, factores que conducen al deterioro de la calidad de vida de la comunidad; asimismo, daños de la infraestructura vial que con gran frecuencia impiden la entrada de alimentos y asistencia médica a las zonas afectadas, representan tanto en el corto como en el largo plazo, un instrumento de gran relevancia para el desarrollo económico y social de la región.

Teniendo en cuenta lo anterior, como se puede observar en la Gráfica 1, de un total de 33.052 viviendas destruidas a nivel nacional, los departamentos que han registrado un mayor número de viviendas destruidas son Nariño, Chocó y Bolívar, con cifras que van desde los 5.471 (16,5%), 3.527 lo cual equivale al 10,6% y 2.674 (8,095), respectivamente.

¹⁸ Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Gráfica 1. Departamentos con más viviendas destruidas, 2006-2014.



Fuente: DNP.

Del mismo modo, en materia de afectación de la infraestructura vial (Gráfica 2), la lista de departamentos con mayores daños, la encabeza el Huila, el cual, con 825 vías afectadas, representa el 16,7% del total nacional, el cual equivale a 4.943 vías comprometidas; siendo seguido por el departamento de Nariño con 730 vías (14,8%) y Cundinamarca con 639 vías (12,9%).

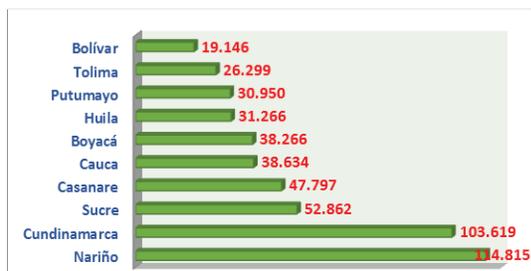
Gráfica 2. Departamentos con más vías afectadas, 2006-2014



Fuente: DNP.

En materia de afectación de hectáreas, el país ha presentado un total de 630.589 hectáreas afectadas, siendo los departamentos de Nariño con un porcentaje de 18,2% del total de hectáreas y Cundinamarca con el 16,4% los más afectados en todo el país (Gráfica 3).

Gráfica 3. Departamentos con más hectáreas afectadas, 2006-2014



Fuente: DNP.

Como se puede observar, a partir de la identificación de los departamentos que en materia de vivienda, infraestructura vial y hectáreas, se han visto perjudicados en mayor medida durante el periodo comprendido entre los años 2006-2014, el departamento del Huila ha sido ajeno y por el contrario, se convierte en una constante, factores que conducen al retraso del crecimiento de la región, y que se caracteriza por una economía dinámica y destacada en el sector agrícola.

El departamento del Huila, el cual cuenta con un total de 1.182.944 habitantes a 2017¹⁹ y 37 municipios, se encuentra localizado al suroccidente del país entre los 3°55'12" y 1°30'04" de latitud norte, más específicamente entre el nacimiento del río Riachón localizado en el municipio de Colombia y el pico de la Fragua perteneciente al municipio de Acevedo; y los 74°25'24" y 76°35'16" de longitud al oeste del meridiano de Greenwich, para fines prácticos, entre el alto de Las Oseras en el municipio de Colombia y el páramo de Las Papas localizado en el municipio de San Agustín. Limitando con los departamentos de Cundinamarca y el Tolima, al sur con los de Cauca y Caquetá, al oriente con los departamentos de Meta y Caquetá, y hacia el occidente con los de Cauca y Tolima²⁰.

Este departamento se ha caracterizado por contar con una gran variedad climática y de suelos, que han garantizado las condiciones óptimas para el desarrollo de actividades agrícolas y ganaderas, actividades que se constituyen como las de mayor importancia, y que junto a la explotación petrolera y las actividades de comercio, conforman las principales actividades económicas de la región.

Dentro del sector agrícola del departamento se destacan cultivos como el café, el cual, con una producción promedio anual de más de 800.000 toneladas, es considerado el producto principal de la región, recibiendo reconocimientos a nivel nacional e internacional por la calidad del grano; asimismo, en el departamento del Huila se desarrollan cultivos de caña panelera, maíz, arroz, cholupa, lulo, cacao, tabaco, entre otros productos.

La destacada calidad de los productos agrícolas obtenidos en el departamento, son el resultado de la conservación y sostenimiento de algunos modelos de producción de la región, caracterizados por una alta tecnificación, que le permite al productor mantener constantes niveles de producción, así como la recuperación y obtención de mayores rendimientos²¹.

De los resultados obtenidos como producto del Censo Nacional Agropecuario realizado para el año 2014 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), el cual tuvo como localización del estudio el área rural dispersa del país, es decir, sin tener en cuenta la cabecera municipal y

centros poblados; a partir de este estudio se concluyó que dicha área abarca un total de 1.8 millones de hectáreas en el departamento del Huila (Tabla 2).

Realizando un análisis inicial de las cifras entregadas por el Censo Nacional Agropecuario, se puede determinar el número de hectáreas cuyo uso, para lo cual es importante precisar que hacen referencia a:

– Bosques naturales.

– **Agropecuario:** entendido como el desarrollo de actividades entre las cuales se encuentra la siembra de cultivos, cría de animales, plantaciones forestales, bosques naturales y otros usos, y cuya producción puede estar destinada para autoconsumo o venta.

– **No agropecuario:** estas hectáreas, y según lo expuesto por el DANE, corresponden a las áreas que, al momento de la entrevista, eran de uso exclusivamente habitacional (condominios), centros recreacionales, o hacen parte de usos agroindustriales como plantas, molinos, fábricas, actividades de apoyo a la ganadería (plantas de sacrificio, procesamiento de leche), minería, actividades de asistencia en salud, etc.

– Otros usos y cobertura de la tierra.

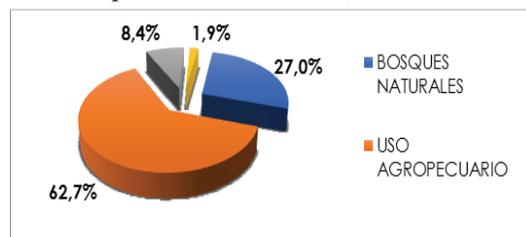
Tabla 2. Área rural dispersa censada a nivel nacional y departamento del Huila, según uso y cobertura del suelo²²

Departamento	Área total (HA)	Total			
		Área (HA) en bosques naturales	Área (HA) con uso agropecuario	Área (HA) con uso no agropecuario	Área (ha) con otros usos y cobertura de la tierra
Total Nacional	111.452.998	63.214.574	43.024.740	2.459.663	2.754.021
Huila	1.818.961	491.341	1.141.207	152.007	34.406

Fuente: DANE-CNA 2014.

Del total del área rural dispersa que compone el departamento del Huila, y que alcanza los 1,8 millones de hectáreas, cerca del 63% se encuentra destinado a uso agropecuario, lo cual equivale a 1.141.207 de ha; el 27% corresponde a cobertura en bosque natural (491.394 ha); mientras el 10,3% restante se encuentra compuesto por uso no agropecuario y otros usos y cobertura de la tierra, con 186.413 hectáreas (Gráfica 4).

Gráfica 4. Uso y cobertura del suelo departamento del Huila, año 2014



Fuente: Cálculos propios.

²² DANE (2014). Censo Nacional Agropecuario.

¹⁹ Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).

²⁰ Gobernación del Huila.

²¹ Gobernación del Huila, otros. Producción Agropecuaria y Piscícola. ABC del Huila. Fascículo 2.

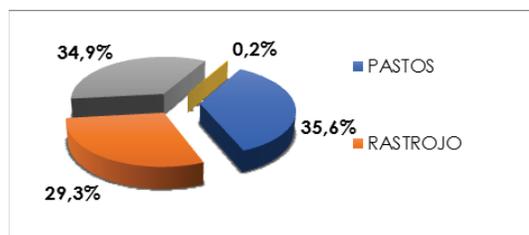
En lo que respecta a los tipos de uso dados a las áreas destinadas para actividades agropecuarias, se observa, que de las 1,14 millones de hectáreas existentes en el departamento del Huila, el 35,6% corresponden a pastos, lo cual equivale a 406.047 hectáreas; mientras el 34,9%, es decir, 398.132 hectáreas son destinadas a actividades netamente agrícolas, conformando estos dos tipos de usos el 70% de las hectáreas con finalidades agropecuarias (Tabla 3, Gráfica 5).

Tabla 3. Área rural dispersa censada con uso agropecuario a nivel nacional de departamento del Huila, según tipo de uso agropecuario, año 2014

Departamento	Área (HA) total con uso agropecuario	Área por tipo de uso agropecuario			
		Área (HA) en pastos ¹	Área (HA) en rastrojo ²	Área (HA) agrícola	Área en infraestructura agropecuaria ³
TOTAL NACIONAL	43.024.740	24.797.933	9.628.689	8.476.711	121.407
HUILA	1.141.207	406.047	334.229	398.132	2.798

Fuente: DANE-CNA 2014.

Gráfica 5. Uso agropecuario departamento del Huila, año 2014



Fuente: Cálculos propios.

Sin embargo, los eventos sucedidos el día 22 de febrero de 2017 en el departamento del Huila, condujeron a que los municipios de Campoalegre con 34.627 habitantes, Algeciras con 24.611 habitante y Rivera 19.186 habitantes, se vieran en la necesidad de declararse en condición de *calamidad pública*, tras las intensas lluvias registradas, las cuales conllevaron a una fuerte avalancha que dejó como resultado²⁶, tras la evaluación de Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, aproximadamente, 1.546 familias, 2.312 personas damnificadas, en materia de vivienda, 167 viviendas destruidas, 80

²³ Especies de plantas herbáceas, sobre todo gramíneas y leguminosas, que sirven de alimento para el ganado.

²⁴ Tierras que fueron cultivadas, pero en el momento de la entrevista han transcurrido más de tres años desde el último cultivo y presentan vegetación de tipo arbustivo.

²⁵ Instalaciones utilizadas en el desarrollo de la actividad agropecuaria como corrales, bodegas, galpones, estanques, pozos, canales de riego, campamentos, áreas administrativas en la UPA, etc.

²⁶ Gobernación del Huila y Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). Cifras reportadas al 4 de marzo de 2017.

con afectación severa, 427 con afectación moderada y 60 con afectación leve. Asimismo, se vieron afectados puentes vehiculares, de los cuales 12 quedaron totalmente destruidos y 4 con averías, sumado a 8 puentes peatonales destruidos y 3 averiados.

Sin embargo, uno de los problemas más inquietantes que se perciben en el departamento tras el fenómeno hidrometeorológico y climático presentado y que afecta de manera directa la situación económica de estos municipios, obedece a los impactos registrados en el sector agropecuario, donde más de 1.450 hectáreas de cultivo, distritos de riego y bocatomas de acueductos se vieron altamente afectados, conduciendo a la pérdida de cosechas, fuente directa de ingresos de la gran mayoría de los habitantes de los municipios damnificados.

Teniendo en cuenta que el fenómeno natural generó una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población y pérdidas materiales, económicas y ambientales, se hace necesario apoyar con acciones efectivas de respuesta a la población afectada, tomando como fundamento normatividades expedidas en situaciones de calamidad pública, como la Ley 218 de 1995 “Ley Páez” y la “Ley Quimbaya 608 de 2000”, que si viene cierto tratan sobre exenciones tributarias en ocasión de calamidades públicas, la presente ley busca dar tratamiento a la crisis económica y social de los municipios objeto del presente proyecto, con el fin de apoyar con acciones efectivas de respuesta a la población afectada.

– FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

Constitución Política de Colombia

• **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.* (Subrayado fuera del texto original).

• **Artículo 2°.** *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y

de los particulares. (Subrayado fuera del texto original).

• **Artículo 13.** *Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. (Subrayado fuera del texto original).

• **Artículo 95.** *La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.*

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. *Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios.*

2. *Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.* (Subrayado fuera del texto original).

(...)

Ley 1523 del 24/abril/2012. Por la cual se adopta la Política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2°. *De la responsabilidad. La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.*

En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes,

y acatarán lo dispuesto por las autoridades. (Subrayado fuera del texto original).

Artículo 3°. *Principios generales. Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:*

(...)

2. *Principio de protección: Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados.* (Subrayado fuera del texto original).

3. *Principio de solidaridad social: Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas.* (Subrayado fuera del texto original).

Artículo 57. *Declaratoria de situación de calamidad pública. Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.* (Subrayado fuera del texto original).

Artículo 58. *Calamidad pública. Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.* (Subrayado fuera del texto original).

IV. Pliego de Modificaciones

No se proponen modificaciones.

Proposición

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, presento ponencia **favorable** al Proyecto de ley número 214 de 2017, por la cual se otorgan beneficios a los productores del sector agropecuario de los municipios de Campoalegre, Algeciras y Rivera en el departamento del Huila, afectados por una calamidad pública y se dictan otras disposiciones y, pro-

pongo a los honorables Senadores de la República, dar primer debate favorable.

Del honorable Senador,



ERNESTO MACÍAS TOVAR
Senador de la República
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 214
DE 2017**

por la cual se otorgan beneficios a los productores del sector agropecuario de los municipios de Campoalegre, Algeciras y Rivera en el departamento del Huila, afectados por una calamidad pública y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer beneficios para los productores del sector agropecuario, que resultaron afectados por la calamidad pública ocurrida el 22 de febrero de 2017, en el departamento del Huila, con miras a conjurar la crisis y restablecer el orden económico y social.

Parágrafo. Para efectos de la presente ley, entiéndase “afectados por una calamidad pública” las personas o productores del sector agropecuario, damnificado por el fenómeno natural, ocurrido el 22 de febrero de 2017 en las jurisdicciones territoriales de los municipios de Campoalegre, Algeciras y Rivera en el departamento del Huila, que sufrieron daños o perjuicios, totales o parciales en sus bienes o actividades agropecuarias, de acuerdo con los actos administrativos proferidos por las autoridades competentes.

Artículo 2°. *Deudas.* El Gobierno nacional, mediante el mecanismo que establezca, comprará al Banco Agrario de Colombia la totalidad de la deuda –capital más interés– adquirida por los productores agropecuarios antes del 22 de febrero de 2017, que acrediten ser damnificados en la zona de que trata el artículo primero de la presente ley.

Parágrafo. El Gobierno deberá garantizar la no afectación del patrimonio ni el estado de pérdidas y ganancias –PyG– del Banco Agrario de Colombia.

Artículo 3°. *Recursos para inversión y crédito.* El Gobierno nacional a través de Finagro, destinará recursos de inversión y otorgará créditos para la financiación de proyectos presentados por pequeños y medianos productores agropecuarios y/o grupos asociativos de pequeños productores, destinados al fomento de actividades de desarrollo productivo y agropecuario en la zona afectada.

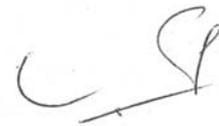
Parágrafo 1°. Los créditos de fomento serán destinados al sostenimiento y establecimiento de proyectos productivos, garantizando la entidad otorgante, un periodo de gracia no inferior a 2 años.

Parágrafo 2°. Los créditos que se otorguen mediante lo establecido en el presente artículo, tendrán una tasa de interés equivalente al DTF para el pequeño productor y grupo asociativo, y del DTF + 1 para el mediano productor.

Artículo 4°. *Tratamiento tributario.* El Gobierno nacional establecerá y garantizará un tratamiento tributario especial para las nuevas empresas agrícolas, ganaderas, microempresas, establecimientos comerciales, industriales, agroindustriales, y de servicios agroindustriales que se instalen efectivamente en la zona afectada por la calamidad pública, y aquellas preexistentes al 22 de febrero de 2017, que demuestren incrementos sustanciales en la generación de empleo, siempre que estén localizadas en los municipios de Campoalegre, Algeciras y Rivera, durante los diez (10) años siguientes a la expedición de la presente ley.

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

Cordialmente,



ERNESTO MACÍAS TOVAR
Senador de la República
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 354 - Jueves, 18 de mayo de 2017	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
LEYES SANCIONADAS Págs.	
Ley 1831 de 2017, por medio de la cual se regula el uso del Desfibrilador Externo Automático (DEA), en transportes de asistencia, lugares de alta afluencia de público, y se dictan otras disposiciones.....	1
Ley 1833 de 2017, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.....	3
PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA	
Proyecto de ley orgánica número 250 de 2017 senado, por medio de la cual se reglamenta la enajenación de la participación de la Nación en el capital social de las empresas y se dictan otras disposiciones	5
PONENCIAS	
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 214 de 2017, por la cual se otorgan beneficios a los productores del sector agropecuario de los municipios de Campoalegre, Algeciras y Rivera en el departamento del Huila, afectados por una calamidad pública y se dictan otras disposiciones.....	16