



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 275

Bogotá, D. C., jueves, 17 de mayo de 2018

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 215 DE 2018 SENADO, 237 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica temporal y parcialmente la financiación de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, definida en el artículo 6° de la Ley 1636 de 2013; y se faculta a las Cajas de Compensación Familiar a destinar recursos para el saneamiento de pasivos en salud o el cumplimiento de condiciones financieras aplicables a las EPS.*

Doctora

NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF

Presidente Comisión Séptima

Senado de la República

Doctor

ÓSCAR DE JESÚS HURTADO PÉREZ

Presidente Comisión Séptima

Cámara de Representantes

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate - Proyecto de ley número 215 de 2018 Senado, 237 de 2018 Cámara,** *por medio de la cual se modifica temporal y parcialmente la financiación de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, definida en el artículo 6° de la Ley 1636 de 2013; y se faculta a las Cajas de Compensación Familiar a destinar recursos para el saneamiento de pasivos en salud o el cumplimiento de condiciones financieras aplicables a las EPS.*

Cordial saludo:

De conformidad con la designación hecha por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado

de la República, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta someto a consideración de la honorable Comisión, el presente informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 215 de 2018 Senado, 237 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica temporal y parcialmente la financiación del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, definida en el artículo 6° de la Ley 1636 de 2013; y se faculta a las Cajas de Compensación Familiar a destinar recursos para el saneamiento de pasivos en salud o el cumplimiento de condiciones financieras aplicables a las EPS.*

### **I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El proyecto de ley fue presentado por el Presidente de la República con iniciativa de los Ministerios de Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social, con base en el artículo 154 de la Carta Superior en la cual otorga facultades al Gobierno nacional a presentar proyectos de ley.

Mediante oficio de fecha 23 de abril de 2018, firmado por la Ministra de Trabajo Griselda Janeth Restrepo Gallego, Ministro de Salud y Protección Social Alejandro Gaviria Uribe y Ministro del Interior Guillermo Rivera Flórez, se presentó mensaje de urgencia y se solicita deliberación conjunta de las correspondientes comisiones permanentes a que se refiere el artículo 163 de la Constitución Política y los artículos 169 numeral 2 y 191 de la Ley 5ª de 1992.

Mediante Resolución 161 de 25 abril de 2018, se autoriza sesionar conjuntamente a las Comisiones Séptimas Constitucionales

Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

Le correspondió el número 215 de 2018 Senado, 237 de 2018 Cámara; por la materia sobre la cual versa fue remitida a la Comisión Séptima del Senado y a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

De acuerdo al trámite establecido, la Mesa Directiva designó como Coordinador ponente al honorable Senador Eduardo Enrique Pulgar y como ponentes a los honorables Senadores Antonio José Correa Jiménez, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Nadya Georgette Ble Scaff, Édinson Delgado, Jorge Iván Ospina Gómez por parte de la Comisión Séptima del Senado de la República y como Coordinador Ponente al Representante Fabio Amín Saleme y ponentes a los honorables Representantes Rafael Romero Piñeros y Álvaro López Gil, por parte de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, quienes después de estudiar los aspectos legales y de interés general, se da ponencia positiva en los siguientes términos:

**II. OBJETO DEL PROYECTO**

El objeto de la presente ley es modificar temporalmente la financiación del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), y habilitar a las Cajas de Compensación Familiar para que puedan usar parte de estos recursos para el saneamiento de pasivos en salud y/o el cumplimiento de condiciones financieras aplicables a las EPS

**1. CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

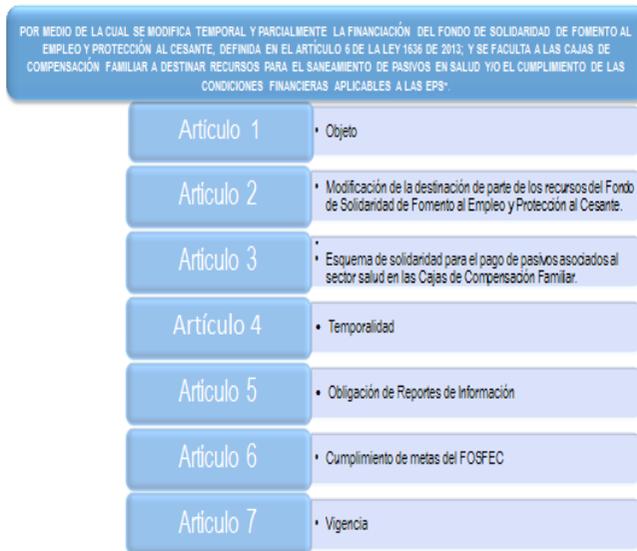
El proyecto de ley presentado a consideración del Honorable Congreso, está conformado por el título y siete artículos con el siguiente contenido:

Con el proyecto de Ley se modificarían y afectarán las siguientes normas:

- Modifica numeral 2 del artículo 6° La Ley 1636 del 18 de junio de 2013 creó el Mecanismo de Protección al Cesante y el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec).
- Modifica el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, *por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones, en el sentido que los recursos apropiados con base en esta norma retorne a la financiación del sistema de salud subsidiado, en un porcentaje del 40% pero no para actividades del promoción y prevención, sino para el saneamiento de pasivos o cumplimiento de condiciones financieras aplicables a las EPS de las Cajas de Compensación Familiar del País. Y un 10% adicional para fortalecer el saneamiento de pasivos exclu-*

*sivo para las Cajas de compensación que cuente con programas de salud de régimen subsidiado o que participen en el aseguramiento en salud y que se encuentren en procesos de reorganización institucional aprobados por la Superintendencia Nacional de Salud.*

Estructura del proyecto de ley:



El artículo 1° define el objeto del proyecto de ley, con esta iniciativa se busca modificar la destinación de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec) para apalancar el saneamiento de pasivos o el cumplimiento de las condiciones financieras aplicables a las EPS que son administradas por las Cajas de Compensación Familiar del país.

En el artículo 2°, dispone los porcentajes de los recursos Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), que serán destinados para el fin propuesto en el primer artículo del proyecto de ley.

En el artículo 3°, establece el esquema de solidaridad para el pago de pasivos asociados al sector salud en las Cajas de compensación Familiar que cuentan con programas de salud del régimen subsidiado.

En el artículo 4° en consonancia del objeto de ley, por tratarse de una modificación temporal, es definida en cinco años, como único periodo de duración de la modificación de la destinación de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec).

En el artículo 5° y 6° son de trámite estableciendo las obligaciones generales tanto para la Superintendencia del Subsidio Familiar como a las Cajas de Compensación Familiar, de reformar los reportes de la destinación de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec) y el cumplimiento de metas de este programa, según sea sus competencias.

En el artículo 7° se define la vigencia.

## 2. CONSIDERACIONES ACERCA DEL OBJETO Y MATERIA DEL PROYECTO

Las Cajas de Compensación Familiar del País a partir de la Ley 100 de 1993 se convirtieron en actores del sistema de seguridad social en salud, pasando de tener simples programas de salud en favor de sus afiliados a ser administradoras de recursos del régimen subsidiado principalmente y unas cuantas del régimen contributivo. Durante ese trasegar por más de 25 años contribuyeron con la función social del Estado de garantizar el derecho a la salud y a la vida; sin embargo, las dificultades del sector y otros factores económicos hoy de las 43 Cajas de Compensación Familiar, 11 administran el régimen subsidiado aún y su operación está poniendo en riesgo el patrimonio general con la cual se atienden los programas y servicios sociales de beneficio común para sus afiliados.

El objeto del proyecto de ley es reestablecer la estabilidad financiera de aquellas Cajas de Compensación en situación crítica, en las cuales sus pasivos superan su activo incluyendo los recursos parafiscales aportados por el sector empleador del País. Esta situación adversa no afecta únicamente al gremio de Cajas de Compensación, porque al no cumplir con el pago normal de cartera conlleva al retardo en el pago a prestadores del servicio de salud y conexos, quienes a su vez tienen cargas

y acreencias laborales que atender; es decir, el permitir cambiar la destinación temporalmente de los recursos destinados al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), tiene un interés general como es salvaguardar los derechos fundamentales al trabajo digno, la salud y la estabilidad económica de las regiones donde tienen su radio de operación dichas Corporaciones.

Para tenerse en cuenta por los congresistas el impacto social que las Cajas de Compensación Familiar tiene en las regiones, es necesario recordar que ellas se han convertido en las gestoras de las acciones para cerrar la brecha social, al permitir que más de 9 millones de trabajadores con menores ingresos y sus familias accedan a programas y servicios brindados por ellas con tarifas subsidiadas y se concrete así el derecho fundamental a una vida digna. En este orden de ideas, con el proyecto de ley se busca generar un salvavidas a esas Cajas de Compensación que hoy atraviesan una situación adversa y que de llegarse a liquidarse sus EPS sin contar con fuentes para sanear los pasivos producirían un efecto bumerang en las economías regionales.

Se presenta la situación de las 11 Cajas de Compensación que administran el régimen subsidiado de salud, a corte a diciembre 2017 con el fin de tener un panorama de la situación.

SITUACIÓN FINANCIERA A DIC 2017								
Cifra en Millones								
NOMBRE DE LA CAJA	AFILIADOS	INGRESOS	COSTOS	GASTOS	GANANCIAS Y PERDIDA	ACTIVO	PASIVO	PATRIMONIO
COMFAMILIAR HUILA	559,708	408,292	406,426	26,563	-24,697	27,837	185,634	-157,797
GUAJIRA	218,853	174,076	149,940	18,565	5,571	14,960	25,242	-10,282
COMFACOR	559,236	462,836	442,478	44,148	-23,790	28,971	358,485	-329,514
COMFABOY		71,659	73,737	10,692	-12,770	8,403	41,073	-32,670
CARTAGENA	185,493	150,827	156,729	12,769	-18,671	86,070	208,044	-121,974
NARIÑO	184,135	137,376	133,634	4,895	-1,153	62,271	68,852	-6,581
CHOCO	163,926	122,446	105,560	14,585	2,301	11,049	22,389	-11,340
SUCRE	116,483	103,219	95,242	7,226	751	17,069	41882	-24,813
CAJACOPI	797,922	567089	517089	33149	16,851	116373	86205	30,168
COMFACUNDI	126,083	129,078	126,271	12,683	-9,876	29,878	74,824	-44,946
COMFAORIENTE	115,251	96,570	88,568	7,946	56	12,951	22,240	-9,289
<b>TOTAL</b>	<b>3,027,090</b>	<b>2,423,468</b>	<b>2,295,674</b>	<b>193,221</b>	<b>-65,427</b>	<b>415,832</b>	<b>1,134,870</b>	<b>-719,038</b>

Fuente: Proyecto de Escisión de Cada CCF.

El comportamiento creciente de los pasivos que a corte diciembre de 2017 son cercanos a los \$1.134 mil Millones de los programas de salud del Régimen Subsidiado está acabando con el patrimonio de las Cajas, cifras además con tendencia exponencial para la vigencia 2018 dado su recurrente desequilibrio en la operación corriente.

Frente a ese escenario se inició a finales del año 2016 un trabajo liderado por los Ministerios de Trabajo y Salud y Protección Social; la participación de los gremios como la Federación Nacional de Cajas de Compensación Familiar

(Fedecajas) y la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas) y las Cajas de Compensación Familiar en aras de buscar alternativas para estabilizar sus finanzas.

Como resultado de esas largas jornadas de trabajo el Congreso de la República generó ya unos instrumentos jurídicos a través de la leyes de la República como serán citadas más adelante, con base en ese conjunto normativo, existen avances significativos como son los proyectos de escisión presentados por algunas Cajas de Compensación Familiar ante las Superintendencias del Subsidio Familiar y la Nacional de Salud, encontrando así

un vehículo jurídico más favorable para sacar del giro normal de esas Corporaciones la operación y administración del régimen subsidiado, pero sin afectar el patrimonio de la Caja.

En decir, el proyecto de ley busca generar recursos con los cuales las Cajas de Compensación Familiar que están en cuidado intensivo, tengan el apalancamiento financiero para sanear sus pasivos, permitiendo proteger a esos terceros que prestaron de servicios de salud y conexos y quienes también están afectados por los retrasos en el pago de su cartera.

Ahora bien, explicado los alcances del objeto del proyecto de ley y la importancia, es necesario retrotraerse a la génesis del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec):

Con la Ley 789 del año 2002 se inicia con la protección al desempleado, con posterioridad con la Ley 1636 de junio 18 de 2013 es creado el Mecanismo de Protección al Cesante en Colombia, definiéndose los recursos que constituyen el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec).

En el artículo 6° de la citada Ley 1636 de junio de 18 del año 2013, decidió que los recursos que las Cajas de Compensación Familiar con base en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 dispuso que un cuarto de punto porcentual de los recursos

que con base en el artículo 217 de la Ley 100 de 1993 debían disponer de sus aportes parafiscales recaudados, debían ser destinados para acciones de promoción y prevención en el marco de la atención primaria en Salud; con la entrada de la citada Ley 1636 se cambia la destinación y se dispone que financien el del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec). A través de este proyecto de ley se busca retornar la destinación al sector salud que tenía estos recursos de manera temporal y con un destino diferente, como se ha explicado para dos propósitos: El saneamiento de pasivos y el cumplimiento de condiciones financieros exigidos a las EPS.

En los siguientes cuadros se exponen las proyecciones que tendrían durante cinco años los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec) por participación:

- Con el porcentaje del **40%** de los recursos de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, incorporados al Fosfec en virtud del numeral 2 del artículo 6° de la Ley 1636 de 2013, para el saneamiento de pasivos privilegiando aquellos derivados de la prestación de servicios del POS; el cumplimiento de condiciones financieras aplicables a las EPS;

**Tabla 1. Composición recursos del 6,25% Fosfec – Durante los próximos 5 años.**

No	CAJA DE COMPENSACIÓN	EJEC. 2016	PROY. 2017	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL 40%
1	COMFENALCO ANTIOQUIA	16,516	18,379	7,352	7,660	7,928	8,214	8,493	8,765	41,061
2	COMFAMA	43,316	48,202	19,281	20,091	20,794	21,542	22,275	22,988	107,689
3	CAJACOPI	2,567	2,857	1,143	1,191	1,232	1,277	1,320	1,363	6,383
4	COMFAMILIAR ATLANTICO	8,737	9,723	3,889	4,053	4,194	4,345	4,493	4,637	21,722
5	COMFENALCO CARTAGENA	7,756	8,630	3,452	3,597	3,723	3,857	3,988	4,116	19,280
6	COMFAMILIAR CARTAGENA Y BOLIVAR	2,724	3,031	1,212	1,263	1,308	1,355	1,401	1,445	6,772
7	COMFABOY	6,031	6,711	2,684	2,797	2,895	2,999	3,101	3,200	14,993
8	COMFACA	1,303	1,450	580	604	626	648	670	692	3,239
9	COMFACAUCA	4,796	5,336	2,134	2,224	2,302	2,385	2,466	2,545	11,921
10	COMFACOR	4,936	5,493	2,197	2,289	2,370	2,455	2,538	2,620	12,272
11	CAFAM	29,880	33,250	13,300	13,859	14,344	14,860	15,365	15,857	74,284
12	COLSUBSIDIO	59,962	66,726	26,690	27,811	28,785	29,821	30,835	31,822	149,074
13	COMPENSAR	52,300	58,199	23,280	24,257	25,106	26,010	26,895	27,755	130,024
14	COMFACUNDI	1,001	1,114	446	464	481	498	515	531	2,489
15	COMFACHOCO	1,208	1,344	538	560	580	601	621	641	3,003
16	COMFAGUAJIRA	3,136	3,490	1,396	1,455	1,506	1,560	1,613	1,664	7,797
17	COMFAMILIAR HUILA	4,505	5,013	2,005	2,089	2,163	2,240	2,317	2,391	11,200
18	COMFAMILIAR NARIÑO	4,697	5,227	2,091	2,179	2,255	2,336	2,415	2,493	11,678
19	COMFAORIENTE	2,394	2,664	1,066	1,110	1,149	1,191	1,231	1,270	5,952
20	COMFANORTE	2,950	3,283	1,313	1,368	1,416	1,467	1,517	1,566	7,335
21	CAJASAN	5,795	6,449	2,580	2,688	2,782	2,882	2,980	3,076	14,408
22	COMFENALCO SANTANDER	7,639	8,500	3,400	3,543	3,667	3,799	3,928	4,054	18,990
23	COMFASUCRE	2,706	3,011	1,204	1,255	1,299	1,346	1,391	1,436	6,727
24	COMFENALCO QUINDIO	2,859	3,182	1,273	1,326	1,373	1,422	1,470	1,517	7,109
25	COMFAMILIAR RISARALDA	6,561	7,301	2,920	3,043	3,150	3,263	3,374	3,482	16,311
26	COMFENALCO VALLE	11,935	13,282	5,313	5,536	5,730	5,936	6,138	6,334	29,674
27	COMFANDI	20,953	23,317	9,327	9,719	10,059	10,421	10,775	11,120	52,093
28	CONFA	5,739	6,370	2,548	2,655	2,748	2,847	2,944	3,038	14,232
<b>TOTAL RECURSOS 6,25 (40%)</b>		<b>319,163</b>	<b>355,164</b>	<b>144,614</b>	<b>150,687</b>	<b>155,962</b>	<b>161,576</b>	<b>167,070</b>	<b>172,416</b>	<b>807,711</b>

- **Y con el 10% adicional** de los recursos de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 y enunciados en el numeral precedente, incorporados al Fosfec en virtud del numeral 2 del artículo 6° de la Ley 1636 de 2013 que será a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) para cumplir los objetivos de lo

establecido en el artículo 41 del Decreto-ley 4107 del 2011, con destino a las Cajas que cuenten con programas de salud del Régimen Subsidiado o que participen en el aseguramiento en salud y que estén en programas de reorganización aprobados por la Superintendencia Nacional de Salud de conformidad con la normatividad vigente.

**Tabla 2. 10% Adicional – Recursos Fosfec – Durante los Próximos 5 años.**

No	CAJA DE COMPENSACIÓN	EJEC. 2016	PROY. 2017	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL 10%
1	COMFENALCO ANTIOQUIA	16,516	18,379	1,838	1,915	1,982	2,053	2,123	2,191	10,265
2	COMFAMA	43,316	48,202	4,820	5,023	5,198	5,386	5,569	5,747	26,922
3	CAJACOPI	2,567	2,857	286	298	308	319	330	341	1,596
4	COMFAMILIAR ATLANTICO	8,737	9,723	972	1,013	1,049	1,086	1,123	1,159	5,431
5	COMFENALCO CARTAGENA	7,756	8,630	863	899	931	964	997	1,029	4,820
6	COMFAMILIAR CARTAGENA Y BOLIVAR	2,724	3,031	303	316	327	339	350	361	1,693
7	COMFABOY	6,031	6,711	671	699	724	750	775	800	3,748
8	COMFACA	1,303	1,450	145	151	156	162	168	173	810
9	COMFACAUCA	4,796	5,336	534	556	575	596	616	636	2,980
10	COMFACOR	4,936	5,493	549	572	592	614	635	655	3,068
11	CAFAM	29,880	33,250	3,325	3,465	3,586	3,715	3,841	3,964	18,571
12	COLSUBSIDIO	59,962	66,726	6,673	6,953	7,196	7,455	7,709	7,955	37,268
13	COMPENSAR	52,300	58,199	5,820	6,064	6,277	6,503	6,724	6,939	32,506
14	COMFACUNDI	1,001	1,114	111	116	120	124	129	133	622
15	COMFACHOCO	1,208	1,344	134	140	145	150	155	160	751
16	COMFAGUAJIRA	3,136	3,490	349	364	376	390	403	416	1,949
17	COMFAMILIAR HUILA	4,505	5,013	501	522	541	560	579	598	2,800
18	COMFAMILIAR NARIÑO	4,697	5,227	523	545	564	584	604	623	2,919
19	COMFAORIENTE	2,394	2,664	266	278	287	298	308	318	1,488
20	COMFANORTE	2,950	3,283	328	342	354	367	379	391	1,834
21	CAJASAN	5,795	6,449	645	672	696	721	745	769	3,602
22	COMFENALCO SANTANDER	7,639	8,500	850	886	917	950	982	1,013	4,748
23	COMFASUCRE	2,706	3,011	301	314	325	336	348	359	1,682
24	COMFENALCO QUINDIO	2,859	3,182	318	332	343	356	368	379	1,777
25	COMFAMILIAR RISARALDA	6,561	7,301	730	761	787	816	843	870	4,078
26	COMFENALCO VALLE	11,935	13,282	1,328	1,384	1,432	1,484	1,534	1,584	7,418
27	COMFANDI	20,953	23,317	2,332	2,430	2,515	2,605	2,694	2,780	13,023
28	CONFA	5,739	6,370	637	664	687	712	736	759	3,558
<b>TOTAL RECURSOS 6,25 (10%)</b>		<b>319,163</b>	<b>355,164</b>	<b>36,153</b>	<b>37,672</b>	<b>38,990</b>	<b>40,394</b>	<b>41,767</b>	<b>43,104</b>	<b>201,928</b>

En armonía con los fines del presente proyecto de ley y las razones legales, técnicas y financieras expuestas, la nueva destinación de los recursos propuestos contribuye a estabilizar los dos Sistemas, del Subsidio Familiar y de Salud y Seguridad Social, porque permiten tener alternativas de solución real a la actual problemática atravesada

por las Cajas de Compensación Familiar del País, como consecuencia del desequilibrio financiero de los programas de salud por ellas desarrollados y no afectan el funcionamiento del Fosfec (Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante), por cuanto el impacto sobre el mismo es del 21%, ascendiendo 1.009 billones de pesos así:

CAJA DE COMPENSACIÓN	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL 40%
<b>TOTAL RECURSOS 6,25 (40%)</b>	<b>150,687</b>	<b>155,962</b>	<b>161,576</b>	<b>167,070</b>	<b>172,416</b>	<b>807,711</b>

CAJA DE COMPENSACIÓN	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL 40%
<b>TOTAL RECURSOS 6,25 (10%)</b>	<b>37,672</b>	<b>38,990</b>	<b>40,394</b>	<b>41,767</b>	<b>43,104</b>	<b>201,928</b>

**TOTAL IMPACTO DEL PROYECTO DE LEY SOBRE LOS RECURSOS DEL FOSFEC**

	BIOLGECION 2018	BIOLGECION 2019	BIOLGECION 2020	BIOLGECION 2021	BIOLGECION 2022	TOTAL 20%
ADRES	6,027,507	6,238,470	6,463,055	6,682,798	6,896,648	32,308,478
FOSFEC	875,351	912,115	944,039	976,137	1,007,373	4,715,015
ADRES + FOSFEC	188,359	194,952	201,970	208,837	215,520	1,009,639
IMPACTO	21.52%	21.37%	21.39%	21.39%	21.39%	21%

## 2.2. Fundamentos Constitucionales y Legales

Las bases constitucionales del proyecto de ley se dividen en dos aspectos:

### 2.2.1. De las facultades de la iniciativa:

El artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, faculta al Gobierno nacional en conjunto con sus ministerios de Despacho a presentar a consideración del Honorable Congreso de la República proyectos de ley. Por lo anterior, el proyecto de ley de iniciativa de la rama ejecutiva tiene respaldo constitucional.

### 2.2.2 Normas Constitucionales Protegidos y Precedentes Legales:

El proyecto de ley frente a las normas constitucionales preserva el derecho a la salud bajo los principios de oportunidad y calidad, definido en el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 33 ibídem el cual establece la obligación de estimular el desarrollo de empresas, porque autorizando destinar recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec) para saneamiento de pasivos, permite estabilizar la permanencia de los instituciones prestadores de salud con quienes las Cajas de Compensación Familiar tienen cartera pendientes de pago.

De igual manera, como lo preceptúa el artículo 334 de la Carta Superior le corresponde al Estado la dirección de la economía, en el caso del proyecto de ley, debe el Estado a través del Congreso buscar alternativas para controlar situaciones adversas que puedan afectar los indicadores económicos de la región que pueden afectarse con la liquidación eventual de las EPS administradas por las Cajas de Compensación Familiar como programas propios.

Existen precedentes con respecto a la modificación parcial de los recursos de Fosfec, adoptados como un mecanismo de apalancamiento financiero al sistema de salud, citándose la Ley 1753 de 2015, el cual en su artículo 97 autoriza que las EPS en que participen las Cajas de Compensación Familiar, para lograr el cumplimiento del saneamiento y condiciones financieras de las EPS.

**“Artículo 97. Saneamiento y cumplimiento de condiciones financieras de las entidades promotoras de salud en que participen las Cajas de Compensación Familiar.**

Posteriormente a través de la Resolución 2233 de 2015 de Ministerio de Salud y Protección Social se definen los lineamientos a las Cajas de Compensación Familiar para la utilización de los recursos del artículo aludido y del numeral 2 del artículo 3° del Decreto 2562 de 2014, la cual en su artículo 3°.

En este devenir jurídico, se expide la Ley 1837 del 30 de junio de 2017, por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017, específicamente en su artículo 36 a la letra dice:

“Reasignación de recursos para garantizar financiar los servicios de seguridad social en aseguramiento en salud. Las cajas de Compensación Familiar que administren programas de Salud o participen en el aseguramiento en salud. Podrán usar los recursos destinados al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec) que a diciembre 31 de 2016 no hayan sido ejecutados, para el saneamiento de pasivos con prestadores de servicios de salud y/o cumplimiento de condiciones financieras aplicables a las EPS. Así mismo, podrán destinar estos recursos en nuevos proyectos de aseguramiento en salud.

En virtud lo anterior, es evidente que las normas anteriormente descritas facultaron a algunas Cajas de Compensación Familiar del País que operan el aseguramiento de salud, emplear estos recursos para sanear pasivos y cumplir con las condiciones financieras de que trata el Decreto Único Sector Salud y Protección Social número 780 de 2016 emanado del Ministerio de Salud y Protección Social, permitiéndoles continuar en los dos sistemas del Subsidio Familiar y Salud.

Finalmente, también puede citarse la decisión adoptada con la declaratoria de emergencia económica y social producto de la migración de los colombianos y venezolanos al País, donde se definió la destinación de recursos Fosfec para esos ciudadanos, que inicialmente no eran titulares de los beneficios del mecanismo de protección al cesante y la cual tiene declaratoria de constitucionalidad, mediante Sentencia C-724 de 2015 emanada de la Corte Constitucional.

## III. MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Los Senadores y Representantes designados como ponentes para el estudio y presentación de la ponencia del Proyecto de ley número 215 de 2018 Senado, 237 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica temporal y parcialmente la financiación de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, definida en el artículo 6 de la Ley 1636 de 2013; y se faculta a las Cajas de Compensación Familiar a destinar recursos para el saneamiento de pasivos en salud o el cumplimiento de condiciones financieras aplicables a las EPS*, han llevado a cabo las modificaciones al texto radicado de la siguiente manera:

	Texto radicado	Modificaciones para primer ponencia	Texto final
Título	“Por medio de la cual se modifica temporal y parcialmente la financiación del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, definida en el artículo 6° de la Ley 1636 de 2013; y se faculta a las Cajas de Compensación Familiar a destinar recursos para el saneamiento de pasivos en salud y/o el cumplimiento de las condiciones financieras aplicables a las EPS.	“Por medio de la cual se modifica temporal y parcialmente la financiación <u>de los recursos</u> del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, definida en el artículo 6° de la Ley 1636 de 2013; y se faculta a las Cajas de Compensación Familiar a destinar recursos para el saneamiento de pasivos en salud y/o el cumplimiento de condiciones financieras aplicables a las EPS”	“Por medio de la cual se modifica temporal y parcialmente la financiación de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, definida en el artículo 6° de la Ley 1636 de 2013; y se faculta a las Cajas de Compensación Familiar a destinar recursos para el saneamiento de pasivos en salud y/o el cumplimiento de condiciones financieras aplicables a las EPS”
Artículo 1°	<i>Objeto.</i> El objeto de la presente ley es modificar temporalmente la financiación del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), y habilitar a las Cajas de Compensación Familiar para que puedan usar parte de estos recursos para el saneamiento de pasivos en salud y/o el cumplimiento de las condiciones financieras aplicables a las EPS.	<i>Objeto.</i> El objeto de la presente ley es modificar temporalmente la <del>financiación</del> <u>destinación</u> del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), y habilitar a las Cajas de Compensación Familiar para que puedan usar parte de estos recursos para el saneamiento de pasivos en salud y/o el cumplimiento de las condiciones financieras aplicables a las EPS.	<i>Objeto.</i> El objeto de la presente ley es modificar temporalmente la destinación del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), y habilitar a las Cajas de Compensación Familiar para que puedan usar parte de estos recursos para el saneamiento de pasivos en salud y/o el cumplimiento de las condiciones financieras aplicables a las EPS.
Artículo 2°	<b>Modificación de la destinación de parte de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante.</b> Las Cajas de Compensación Familiar que hayan administrado o administren programas de salud o participen en el aseguramiento en salud, podrán usar los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec) hasta en un porcentaje del 40% de los recursos del artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, incorporados al Fosfec en virtud del numeral 2 del artículo 6° de la Ley 1636 de 2013, para el saneamiento de pasivos asociados a la prestación de servicios de salud de sus afiliados y/o el cumplimiento de las condiciones financieras aplicables a las EPS. <b>Parágrafo 1°.</b> Podrán ser utilizados para los propósitos señalados en el artículo anterior y por una única vez los recursos de que trata el parágrafo 1° del artículo 10 de la Ley 1780 de 2016, así como los recursos que a 31 de diciembre de 2017 no hayan sido ejecutados del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec). <b>Parágrafo 2°.</b> Las Cajas de Compensación Familiar solo podrán usar los recursos para la destinación definida en el presente artículo si adicionalmente destinan el porcentaje definido al esquema solidario de que trata el artículo 3° de esta ley.	<b>Modificación de la destinación de parte de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante.</b> Las Cajas de Compensación Familiar que hayan administrado o administren programas de salud o participen en el aseguramiento en salud, <b>y/o se encuentren en liquidación</b> podrán usar los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec) hasta en un porcentaje del 40% de los recursos del artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, incorporados al Fosfec en virtud del numeral 2 del artículo 6° de la Ley 1636 de 2013, para el saneamiento de pasivos asociados a la prestación de servicios de salud de sus afiliados y/o el cumplimiento de las condiciones financieras aplicables a las EPS. <b>Parágrafo 1°.</b> <del>Podrán ser utilizados para los propósitos señalados en el artículo anterior y por única vez</del> Los recursos de que trata el parágrafo 1° del artículo 10 de la Ley 1780 de 2016, así como los recursos que a 31 de diciembre de 2017 no hayan sido ejecutados del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), <b><u>podrán ser utilizados por única vez, para los propósitos señalados en el artículo anterior.</u></b> <b>Parágrafo 2°.</b> Las Cajas de Compensación Familiar <b>que hayan administrado o administren programas de salud o participen en el aseguramiento en liquidación</b> solo podrán usar los recursos para la destinación definida en el presente artículo, si adicionalmente destinan el porcentaje definido al esquema solidario de que trata el artículo 3° de esta ley.	<b>Modificación de la destinación de parte de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante.</b> Las Cajas de Compensación Familiar que hayan administrado o administren programas de salud o participen en el aseguramiento en salud, y/o se encuentren en liquidación podrán usar los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec) hasta en un porcentaje del 40% de los recursos del artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, incorporados al Fosfec en virtud del numeral 2 del artículo 6° de la Ley 1636 de 2013, para el saneamiento de pasivos asociados a la prestación de servicios de salud de sus afiliados y/o el cumplimiento de las condiciones financieras aplicables a las EPS. <b>Parágrafo 1°.</b> Los recursos de que trata el parágrafo 1° del artículo 10 de la ley 1780 de 2016, así como los recursos que a 31 de diciembre de 2017 no hayan sido ejecutados del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), podrán ser utilizados por única vez, para los propósitos señalados en el artículo anterior. <b>Parágrafo 2°.</b> Las Cajas de Compensación Familiar que hayan administrado o administren programas de salud o participen en el aseguramiento en salud y/o se encuentren en liquidación solo podrán usar los recursos para la destinación definida en el presente artículo, si adicionalmente destinan el porcentaje definido al esquema solidario de que trata el artículo 3° de esta ley.

	Texto radicado	Modificaciones para primer ponencia	Texto final
Artículo 3°	<p><b>Esquema de solidaridad para el pago de pasivos asociados al sector salud en las Cajas de Compensación Familiar.</b> Las Cajas de Compensación Familiar que decidan usar los recursos de que trata el artículo anterior, deberán adicionalmente girar un 10% de los recursos de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, incorporados al Fosfec en virtud del numeral 2 del artículo 6° de la Ley 1636 de 2013 a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces, para cumplir los objetivos de lo establecido en el artículo 41 del Decreto-ley 4107 del 2011, con destino exclusivo para las Cajas de Compensación Familiar que cuenten con programas de salud del Régimen Subsidiado o que participen en el aseguramiento en salud y que estén en procesos de reorganización institucional aprobados por la Superintendencia Nacional de Salud de conformidad con la normatividad vigente.</p>	<p><b>Esquema de solidaridad para el pago de pasivos asociados al sector salud en las Cajas de Compensación Familiar.</b> Las Cajas de Compensación Familiar <del>que decidan usar los recursos de que trata el artículo anterior,</del> <b>que hayan administrado o administren programas de salud o participen en el aseguramiento en salud y/o se encuentren el liquidación que decidan usar los recursos de que trata el artículo anterior,</b> deberán adicionalmente girar un 10% de los recursos de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, incorporados al Fosfec en virtud del numeral 2 del artículo 6° de la Ley 1636 de 2013 a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces, para cumplir los objetivos de lo establecido en el artículo 41 del Decreto-ley 4107 del 2011, con destino exclusivo para las Cajas de Compensación Familiar que cuenten con programas de salud del Régimen Subsidiado o que participen en el aseguramiento en salud y que estén en procesos de reorganización institucional aprobados por la Superintendencia Nacional de Salud de conformidad con la normatividad vigente.</p>	<p><b>Esquema de solidaridad para el pago de pasivos asociados al sector salud en las Cajas de Compensación Familiar.</b> Las Cajas de Compensación Familiar que hayan administrado o administren programas de salud o participen en el aseguramiento en salud y/o se encuentren el liquidación que decidan usar los recursos de que trata el artículo anterior, deberán adicionalmente girar un 10% de los recursos de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, incorporados al Fosfec en virtud del numeral 2 del artículo 6° de la Ley 1636 de 2013 a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces, para cumplir los objetivos de lo establecido en el artículo 41 del Decreto-ley 4107 del 2011, con destino exclusivo para las Cajas de Compensación Familiar que cuenten con programas de salud del Régimen Subsidiado o que participen en el aseguramiento en salud y que estén en procesos de reorganización institucional aprobados por la Superintendencia Nacional de Salud de conformidad con la normatividad vigente.</p>
Artículo 4°	<p><b>Temporalidad.</b> La destinación definida en los artículos 2° y 3° de la presente ley será hasta por cinco (5) años contados a partir de la entrada en vigencia de la misma.</p> <p>Una vez termine este periodo, los recursos volverán a tener la destinación contemplada en el numeral 2 del artículo 6° de la Ley 1636 de 2013. Adicionalmente, los saldos existentes del esquema de solidaridad del que habla el artículo 3° de esta ley, al finalizar la vigencia que define el presente artículo deberán ser retornados a las Cajas de Compensación Familiar en la misma proporción girada a la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces.</p>	<p><b>No se modifica</b></p>	<p><b>Temporalidad.</b> La destinación definida en los artículos 2° y 3° de la presente ley será hasta por cinco (5) años contados a partir de la entrada en vigencia de la misma.</p> <p>Una vez termine este periodo, los recursos volverán a tener la destinación contemplada en el numeral 2 del artículo 6° de la Ley 1636 de 2013. Adicionalmente, los saldos existentes del esquema de solidaridad del que habla el artículo 3° de esta ley, al finalizar la vigencia que define el presente artículo deberán ser retornados a las Cajas de Compensación Familiar en la misma proporción girada a la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces.</p>
Artículo 5°	<p><b>Obligación de Reportes de Información.</b> Las Cajas de Compensación Familiar deberán reportar a los Ministerios del Trabajo, de Salud y Protección Social la Superintendencia de Subsidio Familiar y la Superintendencia de Salud si deciden hacer uso de la destinación de recursos definida en los artículos 2° y 3° de esta ley y el porcentaje particular a utilizar.</p>	<p><b>Obligación de Reportes de Información.</b> Las Cajas de Compensación Familiar <u>que hayan administrado o administren programas de salud o participen en el aseguramiento en salud y/o se encuentren la liquidación</u> deberán reportar a los Ministerios del Trabajo, de Salud y Protección Social, la Superintendencia de Subsidio Familiar y la Superintendencia de Salud; si deciden hacer uso de la destinación de recursos definida en los artículos 2° y 3° de esta ley y el porcentaje particular a utilizar.</p>	<p><b>Obligación de Reportes de Información.</b> Las Cajas de Compensación Familiar que hayan administrado o administren programas de salud o participen en el aseguramiento en salud y/o se encuentren la liquidación deberán reportar a los Ministerios del Trabajo, de Salud y Protección Social, la Superintendencia de Subsidio Familiar y la Superintendencia de Salud; si deciden hacer uso de la destinación de recursos definida en los artículos 2° y 3° de esta ley y el porcentaje particular a utilizar.</p>

	Texto radicado	Modificaciones para primer ponencia	Texto final
	<b>Parágrafo.</b> El reporte de que trata el presente artículo deberá ser anual, sin perjuicio de la información que requieran los entes de control, inspección y vigilancia de las Cajas de Compensación Familiar en virtud de sus facultades legales.	<b>Parágrafo.</b> El reporte de que trata el presente artículo deberá ser anual, sin perjuicio de la información que requieran los entes de control, inspección y vigilancia de las Cajas de Compensación Familiar en virtud de sus facultades legales.	<b>Parágrafo.</b> El reporte de que trata el presente artículo deberá ser anual, sin perjuicio de la información que requieran los entes de control, inspección y vigilancia de las Cajas de Compensación Familiar en virtud de sus facultades legales.
<b>Artículo 6°</b>	<b>Cumplimiento de metas del Fosfec.</b> La destinación parcial que definen los artículos 2° y 3° de la presente ley, deberá hacerse sin perjuicio del cumplimiento de las metas asociadas al Mecanismo de Protección al Cesante establecidas por las Cajas de Compensación Familiar de acuerdo a la disponibilidad de recursos.	No se modifica	<b>Cumplimiento de metas del Fosfec.</b> La destinación parcial que definen los artículos 2° y 3° de la presente ley, deberá hacerse sin perjuicio del cumplimiento de las metas asociadas al Mecanismo de Protección al Cesante establecidas por las Cajas de Compensación Familiar de acuerdo a la disponibilidad de recursos.
<b>Artículo 7°</b>	<b>Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su publicación.	No se modifica	<b>Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su publicación.

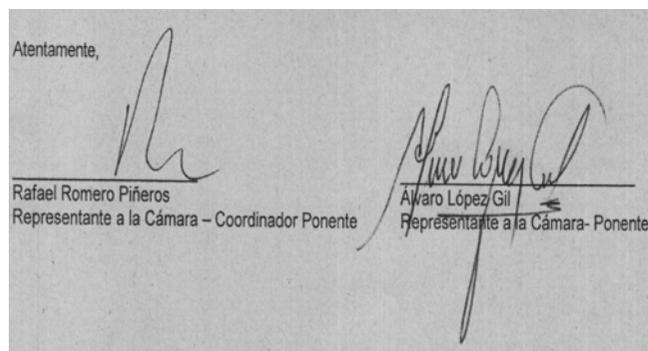
**IV. PROPOSICIÓN.**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a los honorables Congresistas, debatir y aprobar, el Proyecto de ley número 215 de 2018 Senado, 237 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica temporal y parcialmente la financiación de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, definida en el artículo 6° de la Ley 1636 de 2013; y se faculta a las Cajas de Compensación Familiar a destinar recursos para el saneamiento de pasivos en salud o el cumplimiento de condiciones financieras aplicables a las EPS.

Por el Honorable Senado de la República,



Atentamente,



**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SESIONES CONJUNTAS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 215 DE 2018 SENADO, 237 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica temporal y parcialmente la financiación de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, definida en el artículo 6° de la Ley 1636 de 2013; y se faculta a las Cajas de Compensación Familiar a destinar recursos para el saneamiento de pasivos en salud o el cumplimiento de condiciones financieras aplicables a las EPS.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** El objeto de la presente ley es modificar temporalmente la destinación del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), y habilitar a las Cajas de Compensación Familiar para que puedan usar parte de estos recursos para el saneamiento de pasivos en salud y/o el cumplimiento de las condiciones financieras aplicables a las EPS.

**Artículo 2°. Modificación de la destinación de parte de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante.** Las Cajas de Compensación Familiar que hayan administrado o administren programas de salud o participen en el aseguramiento en salud, y/o se encuentren en liquidación podrán usar los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec) hasta en un porcentaje del 40% de los recursos del artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, incorporados al Fosfec en virtud del numeral 2 del artículo 6° de la Ley 1636 de 2013, para el saneamiento de pasivos asociados a la prestación de servicios de salud de sus afiliados y/o el cumplimiento de las condiciones financieras aplicables a las EPS.

**Parágrafo 1°.** Los recursos de que trata el parágrafo 1° del artículo 10 de la Ley 1780 de 2016, así como los recursos que a 31 de diciembre de 2017 no hayan sido ejecutados del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), podrán ser utilizados por única vez, para los propósitos señalados en el artículo anterior.

**Parágrafo 2°.** Las Cajas de Compensación Familiar que hayan administrado o administren programas de salud o participen en el aseguramiento en salud y/o se encuentren en liquidación sólo podrán usar los recursos para la destinación definida en el presente artículo, si adicionalmente destinan el porcentaje definido al esquema solidario de que trata el artículo 3° de esta ley.

**Artículo 3°. Esquema de solidaridad para el pago de pasivos asociados al sector salud en las Cajas de Compensación Familiar.** Las Cajas de Compensación Familiar que hayan administrado o administren programas de salud o participen en el aseguramiento en salud y/o se encuentren en liquidación que decidan usar los recursos de que trata el artículo anterior, deberán adicionalmente girar un 10% de los recursos de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, incorporados al Fosfec en virtud del numeral 2 del artículo 6° de la Ley 1636 de 2013 a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces, para cumplir los objetivos de lo establecido en el artículo 41 del Decreto-ley 4107 del 2011, con destino exclusivo para las Cajas de Compensación Familiar que cuenten con programas de salud del Régimen Subsidiado o que participen en el aseguramiento en salud y que estén en procesos de reorganización institucional aprobados por la Superintendencia Nacional de Salud de conformidad con la normatividad vigente.

**Artículo 4°. Temporalidad.** La destinación definida en los artículos 2° y 3° de la presente ley será hasta por cinco (5) años contados a partir de la entrada en vigencia de la misma. Una vez termine este periodo, los recursos volverán a tener la destinación contemplada en el numeral 2 del artículo 6° de la Ley 1636 de 2013. Adicionalmente, los saldos existentes del esquema de solidaridad del que habla el artículo 3° de esta ley, al finalizar la vigencia que define el presente artículo, deberán ser retornados a las Cajas de Compensación Familiar en la misma proporción girada a la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces.

**Artículo 5°. Obligación de Reportes de Información.** Las Cajas de Compensación Familiar que hayan administrado o administren programas de salud o participen en el aseguramiento en salud y/o se encuentren en liquidación deberán reportar a los Ministerios del Trabajo, de Salud y Protección Social, la Superintendencia de Subsidio Familiar

y la Superintendencia de Salud; si deciden hacer uso de la destinación de recursos definida en los artículos 2° y 3° de esta ley y el porcentaje particular a utilizar.

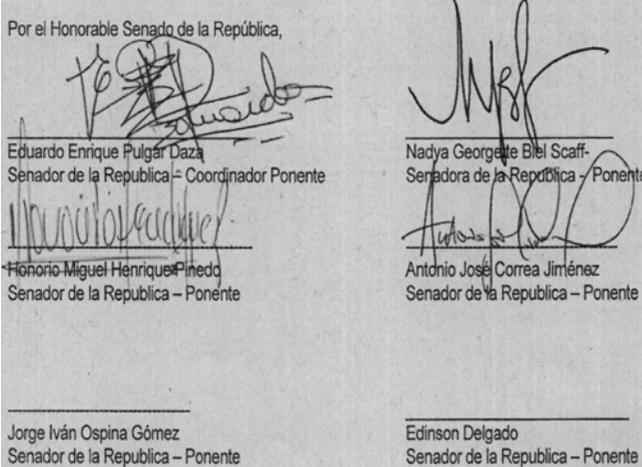
**Parágrafo.** El reporte de que trata el presente artículo deberá ser anual, sin perjuicio de la información que requieran los entes de control, inspección y vigilancia de las Cajas de Compensación Familiar en virtud de sus facultades legales.

**Artículo 6°. Cumplimiento de metas del Fosfec.** La destinación parcial que definen los artículos 2° y 3° de la presente ley, deberá hacerse sin perjuicio del cumplimiento de las metas asociadas al Mecanismo de Protección al Cesante, establecidas por las Cajas de Compensación Familiar de acuerdo a la disponibilidad de recursos.

**Artículo 7°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación.

Por el Honorable Senado de la República,

Por el Honorable Senado de la República,



Eduardo Enrique Pulgar Daza  
Senador de la República - Coordinador Ponente

Nadya Georgette Bibi Scaff  
Senadora de la República - Ponente

Honorio Miguel Henriques Pinedo  
Senador de la República - Ponente

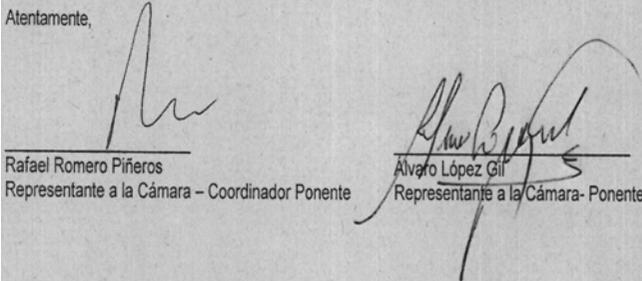
Antonio José Correa Jirón  
Senador de la República - Ponente

Jorge Iván Ospina Gómez  
Senador de la República - Ponente

Edinson Delgado  
Senador de la República - Ponente

Por la Honorable Cámara de Representantes,

Atentamente,



Rafael Romero Piñeros  
Representante a la Cámara - Coordinador Ponente

Álvaro López Gil  
Representante a la Cámara - Ponente

COMISIONES SÉPTIMAS  
CONSTITUCIONAL PERMANENTES  
DE SENADO Y CÁMARA DE  
REPRESENTANTES  
EN SESIONES CONJUNTAS

Bogotá, D. C., a los diecisiete (17) días del mes de mayo del año dos mil dieciocho (2018).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate.

**Número del Proyecto de ley: número 215 de 2018 Senado y 237 de 2018 Cámara**

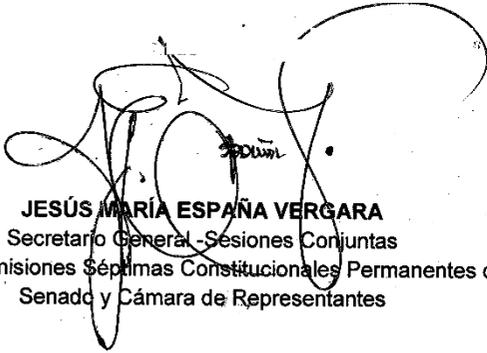
**Título del proyecto:** *Por medio de la cual se modifica temporal y parcialmente la financiación de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, definida en el artículo 6 de la Ley 1636 de 2013; y se faculta a las Cajas de Compensación Familiar a destinar recursos para el saneamiento de pasivos en salud o el cumplimiento de condiciones financieras aplicables a las EPS.*

**NOTA SECRETARIAL**

Ante la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado, siendo las 3:08 p. m. del día jueves 17 mayo de 2018, fue radicado el Informe de Ponencia Positiva, para Primer Debate en Sesiones Conjuntas de las Comisiones Séptimas de Senado y Cámara de Representantes, al Proyecto de ley número 215 de 2018 Senado y 237 de 2018 Cámara, el cual viene refrendo por los honorables Senadores Ponentes: *Eduardo Enrique Pulgar Daza* (Coordinador Ponente), *Nadya Georgette Blel Scaff*, *Honorio Miguel Henríquez Pinedo*, *Antonio José Correa Jiménez* y los honorables Representantes *Rafael Romero Piñeros* (Coordinador Ponente) y *Álvaro López Gil*, los honorables Senadores: *Jorge Iván Ospina Gómez* y *Édinson Delgado Ruiz* (se encuentra en el exterior autorizado por la Mesa Directiva del Honorable Senado), **no refrendaron con su firma la ponencia radicada que se publica.**

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

El Secretario,



**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
Secretario General - Sesiones Conjuntas  
de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de  
Senado y Cámara de Representantes

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 63 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se declara patrimonio histórico y cultural de la Nación, al municipio de Flandes del departamento de Tolima, por ser la cuna de la aviación militar de Colombia.*

Doctora

PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO

Vicepresidente Comisión Segunda

Honorable Senado de la República

**Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 63 de 2017 Senado**

Respetada señora Vicepresidente:

Es para mí un honor aceptar la designación que me hace la Mesa Directiva de la Comisión Segunda, para rendir ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 63 de 2017**, *por medio de la cual se declara patrimonio histórico y cultural de la Nación, al municipio de Flandes del departamento de Tolima, por ser la cuna de la aviación militar de Colombia.*

Para lo cual procedo en los términos de conformidad dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, a sustentar la ponencia en los siguientes términos:

En cumplimiento de la designación que me fue encomendada, presento el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 63 de 2017**, *por medio de la cual se declara patrimonio histórico y cultural de la Nación, al municipio de Flandes del departamento de Tolima, por ser la cuna de la aviación militar de Colombia*, así:

**I. OBJETO DEL PROYECTO**

**II. MARCO LEGAL**

**III. ANTECEDENTE HISTÓRICO**

**IV. JUSTIFICACIÓN**

**V. PROPOSICIÓN FINAL**

**I. OBJETO DEL PROYECTO**

El proyecto de ley tiene como propósito que el legislativo actuando dentro de la competencia que le otorga la constitución y la ley, fije disposiciones orientadas a garantizar la preservación, conservación, promoción y difusión del patrimonio histórico de la Nación que representa el municipio de Flandes ubicado en el departamento del Tolima, al ser cuna de la aviación militar en Colombia.

**II. MARCO LEGAL**

Constitucionalmente, los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 numeral 3, señalan la competencia por parte del Congreso de la República para interpretar, reformar y derogar las leyes; la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas para presentar proyectos de ley y/o de actos legislativos.

Adicionalmente, la Ley 5ª de 1992, en su artículo 140 en concordancia con la Constitución Política de Colombia, establece que los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas, pueden presentar proyectos de ley, razones por las cuales esta iniciativa no invade las órbitas, ni las competencias de las otras Ramas del Poder Público, en especial las correspondientes al Ejecutivo en cabeza del Gobierno nacional.

Por otra parte, el proyecto de ley está enmarcado dentro de las normas constitucionales señaladas en los artículos 7°, 8, 70 y 72 de la Constitución Política de Colombia; así como en la Ley 397 de 1997 o Ley General de Cultura.

### III. ANTECEDENTE HISTÓRICO

El contenido del antecedente histórico fue aportado por el doctor Luis Felipe Cárdenas Díaz, Asesor Aeronáutico y Aeroportuario, quien viene desarrollando la investigación desde el año 2003 a la fecha, con el fin de documentar el presente proyecto de ley.

La aviación colombiana nació gracias a las inquietudes de un grupo de caballeros con influencias en las altas esferas del gobierno de la época. Fue así como el día 7 de septiembre de 1916, al impulso del Club Colombiano de Aviación, el Congreso Nacional expidió la Ley 15 de 1916, por la cual se disponía el envío a Europa de una comisión de militares, para enterarse de los avances bélicos, pero principalmente de la aviación.

Al sancionar esta primera Ley Aérea, el señor Presidente de la República José Vicente Concha, exclamó: “Está muy cercano el día en que Colombia tenga su propia aviación”.

A pesar de la expedición de la Ley 15/1916, de la voluntad del Gobierno del Presidente Concha y del interés por parte del Ejército de hacer efectivo su cumplimiento, la situación económica del país en ese época impidió que tan loables propósitos pudieran hacerse realidad.

Conocidas las experiencias de la Primera Guerra Mundial sobre el empleo de la aviación como arma de combate, una vez superados los problemas económicos, el Congreso colombiano, exhortado por el Presidente Marco Fidel Suárez, demostró la necesidad de que las instituciones militares fortalecieran sus capacidades, introduciendo definitivamente en su organización las unidades aéreas. De esta manera se logró la elaboración de la Ley 126 de 1919 que dio origen a la Aviación Militar posteriormente denominada Fuerza Aérea Colombiana.

El 31 de diciembre de 1919, el Presidente Marco Fidel Suárez, sancionó la Ley 126 por la cual se creaba la Aviación Militar como quinta arma del ejército de Colombia. El ilustre mandatario intuyó que con aquel acto se estaban afianzando los destinos de la nación hacia metas de desarrollo y por ello había que aportar la introducción de la aeronáutica como medio para acortar las distancias y superar la abrupta topografía del territorio colombiano.

El Decreto 2172 del 10 de diciembre de 1920 derogó la Ley 126 de 1919 y creó la Sección de Aviación Militar, dependiendo directamente del Ministerio de Guerra, que más tarde se constituiría en el Departamento 8 del Ministerio de Guerra, División General de Aviación Militar, mediante Decreto número 2065 del 1° de diciembre de 1932.

Con el fin de garantizar el desarrollo de la aviación en Colombia, el Presidente Marco

Fidel Suárez gestionó con su homólogo francés, Alexandre Millerand, el envío al país de una misión militar aérea y la adquisición de las primeras aeronaves militares. Francia tenía por aquella época muchos pilotos militares veteranos, sobrevivientes de la Primera Guerra Mundial, y una floreciente industria aeronáutica.

A mediados de 1920 el Gobierno contrató en Francia y trajo al país la primera Misión de instructores de Aviación compuesta por el señor: Coronel René Guichard, como piloto jefe, quien ostentaba varias honrosas condecoraciones y era miembro de la Legión de Honor Francesa y por los señores Jean Jonnard y José Island como pilotos instructores; Paul Poillot y Lucien Sloscher como mecánicos instructores. Todos ellos habían tomado, al servicio de Francia, parte activa en el conflicto europeo, llamado la Primera Guerra Mundial o la Gran Guerra, que terminó en 1918.

La Misión francesa estudió las condiciones del país e inicialmente escogió, por las buenas condiciones del terreno, las llanuras cercanas a la ciudad de Mariquita como lugar para que funcionara la Primera Escuela de Aviación Militar, pero por igualdad de circunstancias y mayores facilidades de conexión con la capital de la República, se designó de preferencia el corregimiento de Flandes (Tolima) para sede de la Escuela, acondicionando como aeródromo un terreno cercano a orillas del río Magdalena y próximo a la ciudad de Girardot.

Allí se improvisó una pista de 300 metros de largo por 40 de ancho y se construyeron 6 grandes cobertizos de guadua y teja metálica que servían de hangares talleres y almacenes. De tal suerte, el 15 de febrero del año 1921, se cumplió el acto inaugural del instituto con la iniciación de las clases sobre aerodinámica y mecánica, y el 30 de marzo se efectuaba el primer vuelo en el biplano G-3 de matrícula A-1 piloteado por el Coronel Guichard.

Esta misión trabajó arduamente en la creación de toda la infraestructura operativa y técnica de la escuela de Flandes, así como en la instrucción de vuelo propiamente dicha, entre el 15 de febrero de 1921 hasta el 28 de abril de 1922. Contaba con 5 hangares de guadua y zinc, y su dotación constaba de 3 aviones monomotor “Caudron G-III”, 4 aviones bimotor “Caudron G-IV” y 4 aviones monomotor Nieuport Delage 11 de caza, diseñado como avión de combate, dotados todos con motores rotativos Le Rhone 9C de 80 Caballos de Fuerza (H.P.).

La Base Aérea de Flandes, se construyó en la hacienda “San Luis” de propiedad de Francisco Rocha Vargas. La base constaba de cinco hangares con estructura de guadua y zinc, de construcción muy poco técnica para las maniobras aeroportuarias, por lo que demoraba mucho la

entrada y salida de los aviones y se corría con el peligro de que se rompieran las alas en los movimientos de circulación. La pista tenía 300 metros de longitud y se construyó en condiciones de extrema limitación de recursos: simplemente se optó por remover los hormigueros que abundaban en el lote y desmalezar para liberar el terreno de la pista de especies vegetales como la llamada “pelá”, tipo de espino de las tierras tropicales bajas, variedad del trupillo característico de zonas semiáridas y desérticas del país.

El Decreto 208 de 1921, firmado por el Presidente Suárez, adiciona a la planta de personal de la Escuela a Gervais Sounier, de origen francés, y Daniel Herrera como Jefes de taller de mecánica y de carpintería, respectivamente.

Como aprendices de mecánicos de la escuela viajaron a Flandes Marco T. Lizarazo, Enrique Rivas, Rafael Pinzón, Enrique Campuzano, Luis García, Luis Bautista, Gabriel Rosas y Jorge Clopatofsky; y en calidad de obreros montadores del avión, los señores Julio Convers, Carlos Calderón U, Luis F. Macías, Cayetano Montaña, Roberto Umaña, Benjamín Méndez, Jorge Boada y Daniel Corredor.

Adjudica becas de estudio a Edilberto Carrillo, Eduardo Quintana, Pedro A. Gómez y Luis E. Sepúlveda para realizar estudios relacionados con la actividad aérea. Destina en comisión a el Capitán Luis Silva G., Teniente Abraham Liévano, Sargento Primero Juan D. Fernández, Benjamín Rodríguez, Jorge E. Rodríguez y José E. Pérez; Sargentos Segundos José Moncada, Roberto Rodríguez, Justino Mariño y Mario Valencia; cabos primeros Julio A. Parga, José I. Forero y Emiliano de la Peña, y Cabo Segundo Ignacio Maldonado.

A los recién llegados les impactó negativamente el excesivo calor en Flandes y la frecuente incursión por las noches de serpientes de cascabel a los dormitorios. A los comensales de la Escuela les tocaba permanecer alertas y revisar constantemente las instalaciones, así como defenderse de las nubes de mosquitos y de zancudos, corriendo el riesgo de contraer enfermedades infecciosas transmitidas por estos vectores.

Sobra decir que la “amabilidad” de este recibimiento inicial por parte de insectos y reptiles, desanimó a muchos de los cadetes y propició la deserción de algunos de ellos, pero a otros, por fortuna, les templó más el ánimo acrecentando su voluntad para seguir adelante. Cuando el alojamiento definitivo estuvo ya listo (que por otra parte era de una pobreza franciscana y de dotaciones apenas mediocres), empezaron los primeros vuelos que fueron un halago y una ilusión para quienes buscaban de verdad la

aviación, no como un pasatiempo, sino como una profesión y como un deber.

La seguridad física del personal, de las instalaciones y de los aviones, estuvo siempre a cargo de las tropas del ejército acantonadas en Ibagué. El Decreto número 355 del 11 de marzo de 1921, ordenaba que una compañía y una banda de músicos del regimiento de infantería que se encontraba en dicha ciudad, al mando de un Mayor, debiera trasladarse a la escuela de Flandes indefinidamente.

Según Decreto Orgánico número 2247 se fijaba en 45 el número de oficiales, suboficiales y cadetes, cifra de la cual 16 pertenecían a la de alumnos de pilotaje, siendo los 29 restantes montadores de aviones y mecánicos.

### **El Primer Héroe:**

Entre algunos oficiales Pilotos de aquella época se recuerdan los siguientes: Coronel Efraín Rojas, Teniente Delfín Torres Durán, Teniente Eduardo Gómez Posada y Teniente Abraham Liévano, pero especialmente el Mayor Félix Castillo Mariño, quién siendo el Subdirector de la Escuela y ante los insistentes y preocupantes rumores de que el Congreso y el gobierno planeaban cerrar la Escuela, realizó un acto heroico.

### **Mayor Félix Castillo Mariño**

Resulta que a la sazón el presupuesto de Colombia totalizaba treinta millones de pesos y el haber creado y mantener en funcionamiento la Escuela de Aviación Militar le costaba al erario público algo más de ochocientos mil pesos, suma que parecía exageradamente alta para dotar al país de una aviación militar que, según sus detractores, no parecía necesitar el país, más aun si se tenía en cuenta que costaba casi tanto como sostener todo el Ejército. Por ello, ante la presión de la prensa y del público el Gobierno nacional y el Congreso estaban considerando seriamente el cerrarla.

Otro factor que se sumaba a la crisis radicaba en el hecho de que ya pasaban varios meses de iniciadas las actividades y ningún colombiano había volado por sus propios medios.

El día 18 de junio de 1921, el Mayor Castillo le ordenó al técnico Justino Mariño que le alistara un avión para practicar carreteo, es decir el movimiento controlado en tierra del avión, tras unos cuantos desplazamientos le dijo al técnico que iba para la pista a ensayar la carrera de despegue, ya en posición inició la carrera de despegue “simulada” pero cuando los presentes esperaban que cortara el motor, de repente se elevó en forma vacilante y peligrosa, todos se aterraron pues sabían que solo tenía a cuestas 4 lecciones de vuelo doble comando, a todas luces, no preparado para volar solo el avión, sin embargo ahí estaba, elevándose poco a poco y tomando confianza, con

el aeroplano controlado se enfiló hacia Girardot tomando altura.

El personal de la misión francesa, que se encontraba en su totalidad en Girardot, al escuchar el sonido del avión y conocedores de que en la Escuela no había nadie capacitado para dictar instrucción, salieron despavoridos en dirección a Flandes.

A su llegada vieron como el Mayor, después de varios minutos sobrevolando la región a unos tres mil pies de altura, se enfilaba hacia la pista, el Jefe de la Misión y Director de la Escuela, el Coronel Guichard, tan solo atinaba a decir “Mon Dieu, Mon Dieu...” pues temía un desenlace fatal.

El avión piloteado por el Mayor Castillo se aproximaba a la pista con movimientos erráticos, bajaba y subía la nariz en forma peligrosa, todos se tomaban la cabeza con las manos y algunos daban por momentos la espalda tan solo esperando oír el fatídico choque contra la tierra, pero haciendo gala de sangre fría y tesón, tan propios de los colombianos, el Mayor Castillo controló su avión en el último momento y logró aterrizar sin el menor daño para él o su aeronave.

Se hizo el silencio por un momento y luego todo fue algarabía y gozo, los colombianos gritaban hurras a Colombia y hurras al mayor Castillo. Pronto la noticia se regó como pólvora por todo el País, los colombianos si eran capaces de volar por sus propios medios y sin ningún instructor extranjero abordo, este acto, aunque fue una indisciplina de vuelo, no por ello dejó de ser heroico e impidió la clausura de la naciente Escuela.

Esta fecha nos lleva a concluir que el mayor Castillo Mariño fue también el primer piloto colombiano en volar sobre el territorio nacional correspondiéndole este honor a Flandes, Tolima.

### **Presentación de la Primera Escuela Militar de Aviación en la ciudad de Bogotá**

El primer director de la escuela fue el Coronel Gabriel del Páramo. En julio del año en mención, el Coronel Guichard, por orden del Ministerio de Guerra, preparaba un vuelo en escuadrilla de Flandes a Bogotá, para desfilarse por primera vez junto con las armas tradicionales de tierra en la celebración del 20 de julio en la capital.

A las 8:30 levantó vuelo el bimotor G-4, llevando como piloto al coronel Guichard y observador al teniente Torres Durán, pero al llegar a Tocaima fallaron los motores (lo cual era muy frecuente en aquella época) y el francés hubo de regresar a Flandes, pero con tan mala suerte que al aterrizar su tren de aterrizaje tropezó con un hormiguero, lo que le ocasionó un capotaje a bastante velocidad y Guichard salió disparado hacia el centro de la pista por haberse roto las correas que lo fijaban al asiento. El Director de la

Misión Francesa de Aviación en Colombia había sufrido tan graves lesiones que hubo de rescindir su contrato con el Gobierno nacional y regresar a su país.

### **Clausura de la Primera Escuela Militar de Aviación**

Las expectativas positivas que había generado este vuelo exitoso y emblemático para la historia de la aviación militar colombiana, se disiparon cuando el 28 de abril de 1922 se leyó en la Orden del Día, el Decreto número 580 de esa misma fecha, por el cual se clausuraba temporalmente la Escuela Militar de Aviación de Flandes, por falta de disponibilidad presupuestal.

La batalla por hacer realidad, hacer valer y posicionar la Escuela de Aviación Militar apenas empezaba. La vocación aérea de Colombia velaba en la sombra. Al cabo de algunos años de constante y duro batallar, la constancia habría de ver ampliamente premiados los sacrificios, frente a las intrigas infundadas y necias, alguna hostilidad de ciertas autoridades un tanto celosas, y la negligencia de quienes se atraviesan ante los cambios y el progreso, como un roble que se torna más fuerte cuando arrecia la tormenta o como el bambú que se dobla flexible sin doblegarse mientras arremete el viento huracanado y se levanta tan pronto pasa, al fin lograba crecer y desarrollarse entre la maleza hasta llegar al cielo como un símbolo de las alas de Colombia.

El verdadero motivo que llevó al cierre de la Escuela Militar de Flandes fue la falta de credibilidad y apoyo por parte de las altas esferas en Bogotá en los pilotos colombianos. La gente de esa época pensaba equivocadamente que los únicos pilotos calificados para volar eran los europeos. En efecto, la aviación comercial se desarrollaba mucho mejor ya que contaba con el apoyo de la empresa privada y el Gobierno, y contaba con la credibilidad que generaban los pilotos alemanes de SCADTA. Pero esta evidencia no quería decir que la aviación militar no tuviera perspectivas. La historia se encargaría de demostrar posteriormente la razón que asistía a los que quijotesca mente veían en esta rama una de las mayores fortalezas históricas de nuestra fuerza pública.

Es importante resaltar y recordar que la historia de la Base Aérea de Flandes no concluyó con el cierre de la Escuela Militar de Aviación en 1922. La invasión el 1° de septiembre de 1932 a Leticia y otros territorios del sur del país por parte de fuerzas peruanas, que dio origen al denominado Conflicto Amazónico o Conflicto Colombo-Peruano, la llevó a jugar nuevamente un papel de gran relevancia. Dada la imperiosa necesidad de responder a la agresión peruana de manera rápida y efectiva la Aviación Militar representaba una importancia estratégica, pero en aquél

momento toda la Aviación Militar colombiana se concentraba en la Base Aérea de la Escuela Militar de Aviación que desde 1924 funcionaba en Madrid, Cundinamarca.

Ante la falta de bases aéreas estratégicamente ubicadas que permitieran el uso adecuado de la Aviación Militar, el Gobierno nacional dispuso de inmediato la creación de varias Bases Auxiliares, siendo la de Flandes la primera en ser activada. A lo largo del conflicto Flandes tuvo un papel relevante dadas sus condiciones de cercanía a Bogotá, baja elevación sobre el nivel del mar que permiten obtener un elevado rendimiento de las aeronaves, así como su meteorología casi ideal todo el año. Un ejemplo de lo anterior es que fue en Flandes donde se realizó la primera conversión de aviones de transporte civil en aviones de guerra de dos aeroplanos Junkers cedidos por la compañía SCADTA (hoy AVIANCA) a los cuales se les adaptaron ametralladoras y perchas para lanzar bombas. Fue allí también donde el primer héroe de guerra de la futura Fuerza Aérea Colombiana ofrendó su vida al servicio de la patria, se trató del Teniente Guillermo Zornosa, quién el 8 de febrero de 1933 despegó desde Flandes con destino al sur al mando de un avión Osprey C-14 de Matrícula número 122, a bordo llevaba municiones para las tropas cuando en pleno despegue la aeronave perdió sustentación precipitándose a tierra y estallando en una gran conflagración producto de la detonación del material bélico lo que no dio tiempo ni oportunidad de intentar el rescate del Teniente Zornosa.

Durante el tiempo que duró la operación de la Primera Escuela Militar de Aviación en Flandes, Tolima, se hicieron los primeros vuelos y se graduaron los primeros pilotos militares de Colombia, despertó el interés y el deseo en los hombres que allí estuvieron en trabajar por el desarrollo de una Aviación Militar para Colombia y convirtió a Flandes, Tolima, en la “Cuna de la Aviación Militar de Colombia” y también jugó un papel de reconocida importancia durante el bautizo de fuego de la que en el año 1942 recibiera la denominación de Fuerza Aérea Nacional y a partir de 1944 de Fuerza Aérea Colombiana.

#### IV. JUSTIFICACIÓN

Por los argumentos expuestos en el antecedente histórico, la presente iniciativa legislativa es fundamental para brindar los recursos legales, técnicos y económicos, que permitan iniciar el proceso de construcción del “Museo Cuna de la Aviación Militar de Colombia en Flandes” en donde se le rendirá un homenaje a los que, quedándoles estrecha la tierra y superando muchos obstáculos, nos abrieron el camino que nos acercó al cielo colocándole alas a la patria y enmarcando una nueva era para Colombia.

**EL MUSEO AERONÁUTICO DE LA PRIMERA ESCUELA MILITAR DE AVIACIÓN DE COLOMBIA**, será una institución permanente abierta al público, sin fines lucrativos, al servicio de la sociedad y su desarrollo; que cumplirá con las funciones de coleccionar, investigar, comunicar, conservar y exhibir, cumpliendo con tres misiones sociales: estudio, educación y deleite, dedicándose a salvaguardar, preservar y difundir a la comunidad, la herencia histórica aeronáutica de Colombia en general y de Flandes en particular.

Cabe anotar, que ya existen unas instalaciones para el Museo, y se encuentra ubicado en 1 hectárea de Terreno en el aeropuerto Santiago Vila del municipio de Flandes, Tolima, y cuenta con un salón principal que se podría habilitar como la sede histórica del Museo, Un Hangar y una Réplica de la iglesia de la Virgen de Loreto, protectora de los aviadores y una Plaza de Armas.

Esta Ley del Congreso de la República, debe servir a las nuevas generaciones de colombianos en general y a pilotos, personal técnico y administrativo, que hoy forman la gran familia de la aviación colombiana, a conservar con orgullo, honor y celo, este sagrado y gigantesco patrimonio de toda una nación que se construyó acumulando horas de intensa lucha, cuando la aviación apenas nacía en nuestro país.

A través de esta ley, aparte del Museo Aeronáutico, debe traer desarrollos complementarios con un alto componente social como:

- Vinculación de la Fuerza Aérea de Colombia, Ministerio de Cultura, Museo Nacional, Maloka Bogotá y universidades con facultad de ingeniería aeronáutica.
- Fundación de la Academia Científica y Tecnológica de Investigación Planetaria, en donde a través de la planeación de un pensum avanzado de estudios, nos ubique en la era Aeroespacial en la que vivimos para aprovechar la fortaleza y capacidad intelectual de nuestra juventud. La Ley 29 del 27 de febrero de 1990 fomenta la investigación científica y el desarrollo tecnológico.
- Ubicación de una Escuela Técnica de Aviación con programas como Técnico de Línea de Aviones, Técnico de Línea de Helicópteros, Técnico en Aviónica y Auxiliares de Vuelo entre otros, que permitan que Flandes y su región de influencia tengan mano de obra especializada en el sector de aviación.
- Implementación del programa “Fronteras del Mundo con Gravedad Cero” con la consecución de una cámara de ingravidez de las que utiliza la NASA.
- Apoyo para el desarrollo de estos proyectos en las embajadas de Francia, Alemania,

Suiza y Estados Unidos que fueron las misiones que nos enseñaron a volar.

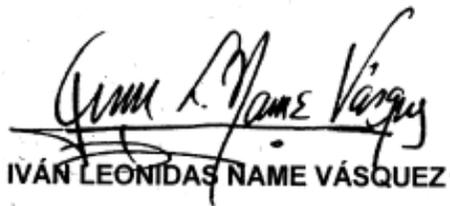
- Generación de turismo de cultura y órganos de difusión como revistas, periódicos, videos, libros, etc.
- Desarrollo de un Clúster Aeroespacial que impulse y consolide la industria aeroespacial de Colombia, incrementando su competitividad para un mayor posicionamiento en el ámbito nacional e internacional.
- Realización de Ferias Aeronáuticas, que permitan a las empresas representativas del sector presentar sus avances y actualizaciones.
- Todos estos desarrollos harán visible el proyecto de ampliación, modernización e internacionalización del Aeropuerto Santiago Vila de Flandes, permitiendo su concreción en el futuro cercano, generando empleo, educación, desarrollo, infraestructura, movilidad y seguridad entre otros, derivando en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Flandes y de toda su región de influencia.

Por último, se resalta que mediante comunicación de radicado 20176410095651 de fecha 10 de mayo de 2017, la Fuerza Área Colombiana avaló el presente proyecto de ley.

#### V PROPOSICIÓN FINAL

Por lo anteriormente expuesto, solicito a la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado, dar primer debate al **Proyecto de ley número 63 de 2017 Senado**, por medio de la cual se declara patrimonio histórico y cultural de la Nación, al municipio de Flandes del departamento de Tolima, por ser la cuna de la aviación militar de Colombia.

Del honorable Senador,



**IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 63 DE 2017  
SENADO

*por medio de la cual se declara patrimonio histórico y cultural de la Nación, al municipio de Flandes del departamento de Tolima, por ser la cuna de la aviación militar de Colombia.*

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Declárese al municipio de Flandes, Tolima, como Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación, en su condición de “Cuna de la Aviación Militar de Colombia”.

Artículo 2°. *De las obras y su financiación.* Autorícese al Gobierno nacional a través del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Cultura, para que en coordinación con la Gobernación del Tolima y la Alcaldía de Flandes se asignen recursos destinados a la construcción y dotación del “Museo Aeronáutico Cuna de la Aviación Militar de Colombia” en el municipio de Flandes, Tolima, con el objetivo de exaltar, preservar y divulgar la memoria de las gestas heroicas y patrióticas que tuvieron lugar en dicho Municipio, que conforman un importante patrimonio histórico y cultural de la nación colombiana.

Artículo 3°. El Gobierno nacional, a través del ministerio de Cultura, contribuirá al fomento, promoción, difusión, conservación, protección, desarrollo y financiación del patrimonio cultural e histórico del municipio de Flandes, al ser la cuna de la aviación militar de Colombia.

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

Atentamente,



**IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ**

SENADOR DE LA REPÚBLICA

\* \* \*

#### **INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 196 DE 2018 SENADO 225 DE 2018 CÁMARA**

*por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.*

Doctor

MANUEL GUILLERMO MORA

Presidente Comisión Quinta Senado de la República

E. S. D.

Doctor

ÁNGEL MARÍA GAITÁN PULIDO

Presidente Comisión Quinta Cámara de Representantes

S. D.

**Asunto:** Informe de ponencia positiva para dar primer debate al **Proyecto de ley número 196 de 2018 Senado y 225 de 2018 Cámara**, por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.

Apreciados Presidentes:

En cumplimiento del encargo que nos hizo la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de Cámara de Representantes, mediante oficio enviado el 25 de abril de 2018 y la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de Senado, mediante oficio del 10 de abril de 2018, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos radicar el informe de ponencia positivo al proyecto de ley referido en el asunto, en los siguientes términos:

### 1. *Iniciativa legislativa*

El proyecto de ley en estudio fue presentado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor Juan Guillermo Zuluaga, y el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, doctor Luis Gilberto Murillo Urrutia, el día 16 de marzo de 2018.

### 2. *Objeto y contenido*

El proyecto de ley tiene por objeto autorizar a la Agencia Nacional de Tierras, para que en el marco de sus funciones, otorgue el uso o adjudique los bienes baldíos que se encuentran al interior de las reservas forestales protectoras-productoras y de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, sin que sea necesario adelantar el trámite de sustracción señalado en el artículo 210 del Decreto-ley 2811 de 1974, con base en los siguientes lineamientos:

En tal sentido, en las reservas forestales protectoras-productoras y en las zonas tipo A, B y C de la zonificación y ordenamiento de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá otorgar el uso.

En las reservas forestales protectoras-productoras y en las zonas tipo C de la zonificación y ordenamiento de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá adjudicar dichos bienes.

Tanto el otorgamiento de uso como la adjudicación se harán con el fin que se adelanten proyectos productivos, asociados al manejo forestal sostenible, para contribuir al cierre de la frontera agropecuaria; en caso contrario, se deberán adelantar los correspondientes trámites de sustracción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 210 del Decreto-ley 2811 de 1974 y sus normas reglamentarias.

El proyecto de ley originalmente radicado, cuenta en total con nueve artículos, incluyendo su vigencia, en los cuales se establecen cuáles son los baldíos ubicados en reservas forestales que son susceptibles de ser adjudicados o dados en uso, así como el control, seguimiento, y beneficiarios de dicho procedimiento.

Así mismo, el proyecto contiene las prohibiciones en cuanto a la adjudicación de

baldíos y el régimen de sustracción de áreas de reserva forestal. Adicionalmente, el proyecto pone en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la obligación de formular: i) un plan de zonificación ambiental en un plazo no mayor a dos (2) años y ii) un plan de sostenimiento social y ambiental para el área a sustraer.

### 3. *Marco jurídico*

El proyecto de ley cumple con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política, que estipula que, en principio, el Congreso de la República, a través de cualquiera de sus dos cámaras tiene la función y la facultad de incoar proyectos de ley. Dicha posibilidad también la tienen los ciudadanos, y el 30% de los concejales y diputados. En materias relacionadas con sus funciones, de acuerdo con los artículos 155 y 156 de la Constitución, también tendrán iniciativa legislativa la Corte Constitucional, el Consejo de Gobierno Judicial, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República.

Cumple también con lo consagrado en el artículo 158, que establece que todos los proyectos de ley deben versar sobre una misma materia so pena de que el contenido que no guarde relación con el objeto del proyecto sea inadmitido, y lo contenido en el artículo 150 de la carta política, que establece como función del Congreso hacer las leyes.

Atendiendo al objeto del proyecto de ley, vale la pena resaltar que el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución, le confiere al Congreso la potestad de dictar normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías. Dentro de los determinantes de dichas normas se encuentran el derecho a un ambiente sano y la obligación del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

De igual forma, este proyecto de ley modifica y complementa el artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”, en el cual se establece la prohibición de la adjudicación de baldíos de las áreas de reserva forestal:

*“Artículo 209. No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal.*

*Se podrá otorgar concesión sobre el uso de baldíos desprovistos de bosques, aun dentro de área de reserva forestal, durante el tiempo necesario para que el concesionario establezca bosques artificiales y los pueda aprovechar.*

*No se reconocerá el valor de mejoras hechas en una región después de haber sido declarada área de reserva forestal. Tampoco habrá lugar al pago de mejoras en alguna de dichas áreas cuando se hayan hecho después de ponerse en vigencia este Código.”*

Dicha prohibición se configura como objeto del presente proyecto, abriendo paso a la abolición de la misma.

De la misma manera, se modifican el artículo 76 de la Ley 160 de 1994 *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”* y el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 “Todos por un nuevo país”*.

#### 4. Consideraciones

De acuerdo con el estudio efectuado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) *“la desigualdad en la tenencia de predios en el campo, medida por el coeficiente Gini (en donde 0 significa total igualdad y 100 plena desigualdad), es en promedio del 89,7 por ciento”*<sup>1</sup>, por lo que Colombia se caracteriza por ser un país con una repartición desigual de la tierra rural. Esta situación ha dejado a la mayoría de la población sin la posibilidad de acceder a tierras en las que pueda desempeñar alguna labor de índole agropecuaria, que permita sufragar los costos mínimos para tener una vida digna.

De igual manera debido a dicha acumulación, usualmente no se cumple con la función social y ecológica de la propiedad, ya que los terrenos suelen ser usados para que, con el tiempo, incrementen su precio sin existir productividad o explotación alguna.<sup>2</sup>

Es innegable que uno de los factores generadores de violencia en nuestro país es la inequitativa distribución de la tierra causada por el acaparamiento de la misma. Como consecuencia de esta situación durante la segunda mitad del siglo XX se levantaron diferentes movimientos armados ilegales, teniendo como uno de sus objetivos una distribución más justa de los predios rurales; dicho mal, ha aquejado a Colombia hasta nuestros días.

<sup>1</sup> *El Tiempo*. El 64 % de hogares rurales no cuentan con acceso a la tierra. <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/desigualdad-en-la-propiedad-de-la-tierra-en-colombia-32186.3/10/17>.

<sup>2</sup> *“Una de las razones por la que hay tierras improductivas en Colombia se da porque ha habido despojos de tierras. Los campesinos han sufrido el destierro, según la Superintendencia de Notariado y Registro, de 4 millones de hectáreas. Pero el Estado es el que más ha sentido ese tipo de despojos, debido a que en solo el 20 % de las evaluaciones a tierras, 1 millón de hectáreas ha perdido el Gobierno, a través de maniobras irregulares como registros de pequeños predios en grandes hectáreas, personas fallecidas firmando compraventas, etc.”* Vásquez, Duván. La acumulación improductiva de tierras. <http://www.elmundo.com/portal/noticias/economia/la-acumulacion-improductiva-de-tierras.php#.WdRos2jWzIU.3/10/17>.

Con el fin de conjurar diversos factores de injusticia social y generadores de violencia -entre ellos la mencionada inequitativa repartición de la tierra-, en nuestro país se han tomado diferentes medidas jurídicas, entre las que se encuentra la expedición de una nueva Constitución.

Desde el punto de vista de nuestra Carta Política, es pertinente afirmar entonces, que este proyecto de ley contempla preceptos del articulado supremo, tales como:

- La dignidad humana, establecida en el artículo 1, debido a que el acceso a la tierra por parte de los campesinos y campesinas les da la posibilidad de contar con un lugar idóneo para establecerse, morar, formar una familia y desarrollar actividades productivas que contribuyan al mejoramiento de su calidad de vida.
- El derecho al trabajo, consagrado en el artículo 25 (el cual es a la vez principio constitucional), ya que al adjudicar un baldío o entregarlo para su uso, se le proporciona a la población rural un medio de producción fundamental para desarrollar actividades económicas de subsistencia y/o de carácter comercial.
- El derecho a contar con un mínimo vital y móvil, estipulado en el artículo 53, puesto que con el trabajo de la tierra se obtienen los elementos básicos para la manutención de los habitantes de la ruralidad.
- La garantía del cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, contemplada en el artículo 58, en la medida que este proyecto de normatividad legal busca que las tierras aptas para ser explotadas que se encuentran en las zonas de reserva forestal sean productivas para quienes las habitan.

Uno de los grupos ilegales alzados en armas formados en nuestro país después de la segunda mitad del siglo pasado, fueron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) principales actores armados en el campo y diferentes ciudades colombianas; con el transcurrir de los años, diferentes mandatarios nacionales hicieron acercamientos con dicho actor armado para alcanzar la paz, siendo cada uno de esos intentos fallidos. No obstante, el Presidente Juan Manuel Santos el día 24 de noviembre del 2016, consigue firmar con el secretariado de las FARC el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto.

Este proyecto de ley tiene por objeto desarrollar el primer punto de dicho Acuerdo de Paz, que busca crear el Fondo de Tierras y asignarle como función adjudicar terrenos (entre otras circunstancias) baldíos ocupados irregularmente, y adjudicar o entregar en uso tierras que se encuentren en zonas de Reservas Forestales.

El Fondo de Tierras se plantea en el punto 1.1.1., el cual busca “*lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el Gobierno nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita. El Fondo de Tierras, que tiene un carácter permanente, dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación*”. Dentro de las fuentes de las que se pretende tomar dichas tierras se encuentran:

*Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras: la sustracción de tierras mediante este mecanismo estará condicionada a la formulación, con la participación de las comunidades, de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental.*

De acuerdo con lo expuesto, el proyecto de ley se adecua a lo establecido en el Acuerdo Final, incluyendo a su vez los planes que garantizan la sostenibilidad social y ambiental.

En atención a la estipulación específica consignada en el inciso 2° del artículo 3° del proyecto de ley, que establece que “*El otorgamiento de uso de baldíos en las zonas de reserva forestal acá mencionadas, atenderá los ciclos productivos del manejo del recurso natural renovable y no podrá ser inferior a veinticinco (25) años.*”, se debe tener en cuenta que:

- Bertalanffy 1976 y Ortega 2001, determinaron que el crecimiento de los árboles es producto de la acción encontrada entre el anabolismo (fotosíntesis) y el catabolismo (respiración); dicho crecimiento, está influenciado por diversos factores ambientales, como la intensidad de luz, temperatura, concentración de CO<sub>2</sub>, vientos, nubosidad, suministro de agua y condiciones del suelo (Taiz & Zeiger 1991, Baker et al. 2003). Incluso las variaciones interanuales en el clima pueden llegar a explicar parcialmente las tasas de crecimiento de los árboles (Clark y Clark 1994)<sup>3</sup>.
- Las estimaciones de las tasas de crecimiento de los árboles en bosques tropicales son fundamentales, pues proveen información relevante sobre la ecología y la dinámica

de las poblaciones arbóreas (Melo y Vargas 2003, Vallejo et al. 2005), lo cual permite mejorar considerablemente el manejo de éstos ecosistemas.<sup>4</sup>

- Una forma práctica de estimar a gran escala las edades de los bosques tropicales, ha sido por medio de extrapolación de las tasas de crecimiento, sin embargo, por cuidadosas que sean las medidas, incluso bajo condiciones aparentes de uniformidad climática, el error en la muestra permanece relativamente alto debido a la variación a corto plazo en el contenido de agua en el tronco, lo mismo que los errores que contienen las medidas a largo plazo, a pesar que se disponga de parcelas permanentes bien establecidas (Vanclay, 1998).<sup>5</sup>
- De esta manera y considerando el modelo de crecimiento desarrollado por Alder e Silva, 2000, citado por De Azevedo, 2006, para dos regiones de la Amazonia brasilera (Jari y Flona Tapajos en Santarem) considerando individuos de valor comercial con un DAP por encima de 45 cm, se encontró un crecimiento de 0,39 a 1,0 m<sup>3</sup>/ha/año para un periodo de 12 a 17 años, lo que permite definir que el tiempo de renovabilidad del recurso en términos productividad de los bosques húmedos tropicales, corresponde a ciclos mínimos de 25 años, el cual corresponde entonces al tiempo mínimo para regeneración del bosque y que este vuelva a tener una condición silvicultural apropiada para volver a ser cosechado.

Ahora bien, el artículo 7° del proyecto de ley, señala que el régimen de sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, que puedan ser utilizadas en explotación diferente a la forestal, se sujetará a lo dispuesto en el Decreto-ley 2811 de 1974 y las normas que lo reglamentan y desarrollan.

El Decreto-ley 2811 de 1974, definió las áreas de reserva forestal como la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras y productoras-protectoras, la cual sólo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan garantizando para el efecto la recuperación y supervivencia de los mismos.

Así mismo, el artículo 210 del precitado decreto-ley, establece que “*Si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso*

<sup>3</sup> MOSQUERA Harley, HURTADO Flavio. Crecimiento de árboles en un bosque pluvial tropical del chocó y sus posibles efectos sobre las líneas de energía. En: *Revista de Biología y Ciencias de la Tierra: Volumen 10 - Número 2 - 2° Semestre 2010. P 13.*

<sup>4</sup> *Ibid.*, P 13.

<sup>5</sup> O, Melo & R., Ríos. Op. Cit. P 152.

*de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva. (...)*

Por su parte, el artículo 3° del Decreto 877 de 1976, *“Por el cual se señalan prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y se dictan otras disposiciones”*, determinó que las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959 son Áreas de Reserva Forestal. Así mismo, dispuso que se tendrán también como áreas de reserva forestal las establecidas o que se establezcan con posterioridad a las disposiciones citadas.

Con la expedición de la Ley 99 de 1993, a través de su artículo 5°, y el numeral 14 del artículo 2° del Decreto 3570 de 2011, se consagró como funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de las señaladas en la Constitución Política y las Leyes 99 de 1993 y 489 de 1998, *“... declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento”*.

Posteriormente, el párrafo 3° del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, prescribe que: *“Las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1° de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate”*.

Así las cosas, el objetivo del artículo no es otro que el de reiterar que para el desarrollo de actividades que impliquen un cambio en la vocación forestal de los suelos de las áreas de reserva forestales de la Ley 2ª de 1959, se deberá tramitar y obtener la correspondiente sustracción del área de reserva forestal para su ejecución. Tal es el caso de los proyectos de hidrocarburos, minería, infraestructura para cuya ejecución previa, al cumplimiento de los demás requisitos ambientales y legales a que haya lugar, están en la obligación de obtener la correspondiente sustracción, cuando su ejecución se localice al interior de las mencionadas áreas de reserva forestal.

Es pertinente aclarar que la estipulación hecha en el inciso segundo del artículo 6 del proyecto de ley, en la que se precisa que *“la formulación del plan de que trata el presente artículo no modifica*

*el régimen constitucional”*, es innecesaria debido a que:

1. El principio de la primacía constitucional establecido en el artículo 4° de nuestra Carta, indica que en caso de haber discrepancia entre una ley o norma, y preceptos constitucionales prevalecerán siempre las disposiciones constitucionales y;

2. Como lo consagran los artículos 373 y 374 de nuestra norma suprema, el Congreso de la República es competente de reformar la Constitución mediante un acto legislativo (el cual tiene un procedimiento especial), y no mediante una ley ordinaria, como es el caso del proyecto de ley objeto de la presente ponencia.

El proyecto de ley se adecua a las necesidades que se han establecido en temas de baldíos, por cuanto se considera que el condicionamiento frente a los proyectos que podrían emprender los adjudicatarios de los bienes baldíos responden a la finalidad de las reservas forestales; es así como los proyectos asociados con el manejo forestal sostenible son pertinentes dentro del proceso. Además, se resalta la obligación encabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible frente al planteamiento del plan de zonificación ambiental, en el que como se establece en el proyecto se *“delimitará la frontera agrícola que permita actualizar de ser necesario ampliar el inventario y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial”*.

En conclusión, este proyecto evidentemente busca coadyuvar al desarrollo de preceptos constitucionales, el acuerdo de paz firmado en el Teatro Colón entre el Presidente de la república y los integrantes de las FARC, el cual tiene la finalidad de lograr una convivencia pacífica y equitativa entre los habitantes del territorio nacional; así mismo busca gestionar en favor de las comunidades campesinas y en función de la economía forestal, los conflictos de uso y tenencia que actualmente se vienen presentando al interior de las reservas forestales creadas a través de la Ley 2ª de 1959, reconociendo que las actividades que vienen desarrollando y que son incompatibles con las restricciones ambientales deben ser tenidas en cuenta con el fin de formular un proyecto productivo que las incorpore y que de ser necesario contemple su reconversión gradual.

## PLIEGO DE MODIFICACIONES

*Se aclara el término de campesino en el sentido de indicar que estos son trabajadores rurales, toda vez que legalmente en Colombia no existe una definición propia de campesino.*

TEXTO RADICADO PARA PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA PONENCIA DE PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 3°. Beneficiarios.</b> A la adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos de que trata el artículo 1° de la presente ley, accederán los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a cinco (5) años.</p>	<p><b>Artículo 3°. Beneficiarios.</b> <i>A la adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos de que trata el artículo 1° de la presente ley, accederán los campesinos o trabajadores rurales, trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a cinco (5) años.</i></p>

**6. Proposición**

Por lo anteriormente expuesto nos permitimos presentar ante usted **ponencia positiva**, por ende, solicitamos a la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes, **dar primer debate al Proyecto de ley número 196 de 2018 Senado y 225 de 2018 Cámara, por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.**

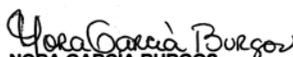
Cordialmente,

Cordialmente,  
  
**GUILLERMO GARCÍA REALPE**  
Senador de la República  
Ponente

  
**MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZABAL**  
Senadora de la República  
Ponente

**DANIEL ALBERTO CABRALES**  
Senador de la República  
Ponente

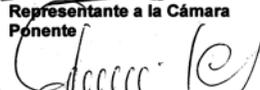
  
**DAIRA GALVIS MÉNDEZ**  
Senadora de la República  
Ponente

  
**NORA GARCÍA BURGOS**  
Senadora de la República  
Ponente

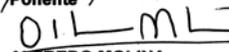
**GLORIA STELLA DÍAZ**  
Senadora de la República  
Ponente

  
**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**  
Senador de la República  
Ponente

  
**CIRO FERNÁNDEZ NUÑEZ**  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
**LUCIANO GRISALES LOBOÑO**  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
**ARTURO YEPES ALZATE**  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
**ALFREDO MOLINA**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**RUBEN DARIO MOLANO**  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
**INTI RAÚL ASPRILLA**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**FRANKLIN DEL CRISTO LOZANO**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2018 SENADO Y 225 DE 2018 CÁMARA**

*por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Habilitación de adjudicación u otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción.** En las reservas forestales protectoras-productoras y en las zonas tipo C de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá adjudicar u otorgar el uso de los baldíos que se encuentren en su interior sin que para ello sea necesaria la sustracción de dichas áreas. En las zonas tipo A y B de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá otorgar el uso.

Para efectos de lo dispuesto en la presente ley entiéndase por zonas tipo A, B y C, las siguientes:

- **Zona tipo A:** Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica.
- **Zona Tipo B:** Zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.
- **Zona tipo C:** Zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal, que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados sucesionales.

Parágrafo. En los casos que exista información más detallada sobre la zonificación adoptada en el presente artículo las autoridades ambientales en el marco de su función de administración de la reserva allegarán al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales que soporten su propuesta de modificación de la zonificación, sin perjuicio

de las medidas de manejo definidas en el plan de zonificación ambiental de que trata el artículo 6° de la presente ley

Artículo 2°. *Adjudicación y uso sobre baldíos.* La adjudicación o el otorgamiento del uso de predios baldíos ubicados en las zonas señaladas en el artículo anterior de la presente ley, será para el desarrollo de proyectos que incluyan actividades productivas asociadas al manejo forestal sostenible, a través de prácticas forestales, agroforestales, silvopastoriles, manteniendo la vocación forestal del suelo, contribuyendo con ello al cierre de la frontera agropecuaria y evitar procesos de deforestación.

El Gobierno nacional a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará los lineamientos para el desarrollo, cofinanciación, y sostenibilidad ambiental de los proyectos a que hace referencia este artículo, en los que se tendrá en cuenta las franjas de estabilización asociada a la línea de deforestación del año 2010, en el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de la presente ley.

Parágrafo 1°. Para las adjudicaciones y otorgamiento de uso de baldíos en las zonas de reserva forestal acá mencionadas, se tendrá en cuenta las actividades productivas que los ocupantes estén desarrollando en el predio con el fin de formular un proyecto productivo que las incorpore y de ser necesario contemple su reconversión gradual a las actividades de que trata el primer inciso del presente artículo.

Parágrafo 2°. Las actividades a desarrollar en los predios baldíos adjudicados o con el otorgamiento de uso, podrán ser objeto de asociación con entidades del Estado o privados interesados en apoyar las actividades productivas.

Parágrafo 3°. El otorgamiento de uso de baldíos en las zonas de reserva forestal acá mencionadas, atenderá los ciclos productivos del manejo del recurso natural renovable y no podrá ser inferior a veinticinco (25) años.

Artículo 3°. *Beneficiarios.* A la adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos de que trata el artículo 1° de la presente ley, accederán los campesinos o trabajadores rurales, trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a cinco (5) años.

También serán beneficiarios las asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente que a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y

explotando los predios con una antelación igual o mayor a cinco (5) años.

Así mismo, serán beneficiarios las personas y comunidades que participen en programas de reubicación y reasentamiento a quienes no se les exigirá ocupación o explotación.

Parágrafo. Los requisitos y procedimientos para la adjudicación no previstos en esta normativa, se sujetarán a las disposiciones contenidas en la Ley 160 de 1994, Decreto-ley 902 de 2017 y demás normas que la modifiquen, sustituyan o deroguen.

Artículo 4°. *Prohibición de adjudicación.* No podrán adjudicarse los bienes baldíos que se encuentren en las zonas tipo A y B de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 adoptada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y tampoco se podrán adjudicar o entregar el uso de aquellos catalogados como bienes de uso público, parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardos, el patrimonio arqueológico de la Nación, incluyendo las zonas donde haga presencia comunidades étnicas en los términos establecidos en los parágrafos 5° y 6° del artículo 85 de la Ley 160 de 1994, la Ley 21 de 1991 y los artículos 2°, 4° y 6° de la Ley 70 de 1993 y demás zonas que por disposición legal se encuentren excluidas de entregarse mediante adjudicación o autorización de uso.

En todo caso, por ministerio de la presente ley la administración de los baldíos descritos en el presente artículo se radicará en cabeza de la autoridad ambiental competente, para lo cual se hará la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente de conformidad con la Ley 1579 de 2012, o la norma que la modifique, sustituya o derogue.

Artículo 5°. *Administración, control y seguimiento.* La explotación de los bienes baldíos que se adjudiquen o se otorguen en uso conforme a lo dispuesto en la presente ley, estará sujeta al estricto cumplimiento de las disposiciones vigentes y en especial aquellas emitidas por el Gobierno nacional a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1° y 8°, lo cual será verificado por la Agencia Nacional de Tierras en materia del seguimiento a las condiciones tanto de adjudicación como de otorgamiento de uso, y por la autoridad ambiental administradora de la reserva forestal en lo que corresponde a los recursos naturales.

El incumplimiento de las normas fijadas para adelantar la explotación de los bienes que se adjudiquen o se otorguen en uso, conforme lo dispuesto en la presente ley y sus reglamentaciones, dará lugar a las acciones policivas, ambientales y legales procedentes, en especial a las establecidas en las Leyes 160 de 1994, 1333 de 2009 y demás normas que las modifiquen, sustituyan o deroguen.

Artículo 6°. *Estatuto o plan de zonificación ambiental.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un plazo no mayor a dos (2) años, formulará el estatuto o plan de zonificación ambiental, en el que delimitará la frontera agrícola, que permita actualizar y de ser necesario ampliar el inventario y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, tales como: zonas de reserva forestal, reservas forestales, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad e indicar las medidas de manejo para los proyectos que se podrán adelantar en dichas áreas.

En todo caso, la formulación del plan de qué trata el presente artículo no modifica el régimen constitucional y legal de las áreas de manejo ambiental especial que allí se consoliden; como tampoco los derechos de las comunidades étnicas presentes en dichas áreas.

Artículo 7°. *Régimen de sustracción de áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959.* El régimen de sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 que puedan ser utilizadas en explotación diferente a la forestal, tales como actividades mineras, de hidrocarburos, infraestructura, entre otros, se sujetará a lo dispuesto en el Decreto-ley 2811 de 1974 y las normas que lo reglamentan y desarrollan.

En todo caso, en el evento en que el proyecto que requiera previamente de la sustracción de las áreas de reserva forestal afecte a las comunidades étnicas, se deberá agotar el trámite de consulta previa de conformidad con el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, siempre y cuando el Ministerio del Interior certifique la presencia de comunidades étnicas en la zona donde se pretenda ejecutar el mismo.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adoptará un mecanismo para la sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª con fines de reforma rural integral.

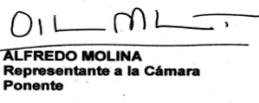
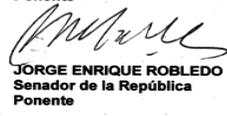
Artículo 8°. *Planes de sostenimiento social y ambiental.* Los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Agricultura y Desarrollo Rural definirán los criterios para la formulación del plan de sostenimiento social y ambiental para el área a sustraer. Entre los criterios se contemplará la participación de las comunidades, la estructura ecológica principal, la vocación del suelo y su uso actual, entre otros.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley, rige a partir de la fecha de su expedición, modifica parcialmente el artículo 209 del Decreto-ley 2811 de 1974 en lo que respecta a la habilitación de adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos de que trata la presente norma, modifica parcialmente el parágrafo segundo del artículo 76 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo

102 de la Ley 1753 de 2015, en el sentido de señalar que las tierras baldías localizadas al interior de las zonas B y C de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 adquieren, en el marco del régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación, la condición de adjudicables y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Cordialmente,

 <b>GUILLERMO GARCÍA REALPE</b> Senador de la República Ponente	 <b>CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ</b> Representante a la Cámara Ponente
 <b>MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZABAL</b> Senadora de la República Ponente	 <b>LUSIANO GRISALES LODOÑO</b> Representante a la Cámara Ponente
 <b>DAIRA GALVIS MÉNDEZ</b> Senadora de la República Ponente	 <b>ARTURO YEPES ALZATE</b> Representante a la Cámara Ponente
 <b>NORA GARCÍA BURGOS</b> Senadora de la República Ponente	 <b>ALFREDO MOLINA</b> Representante a la Cámara Ponente
 <b>GLORIA STELLA DÍAZ</b> Senadora de la República Ponente	 <b>RUBÉN DARIO MOLANO</b> Representante a la Cámara Ponente
 <b>JORGE ENRIQUE ROBLEDO</b> Senador de la República Ponente	 <b>INTI RAÚL ASPRILLA</b> Representante a la Cámara Ponente
 <b>DANIEL ALBERTO CABRALES</b> Senador de la República Ponente	 <b>FRANKLIN DEL CRISTO LOZANO</b> Representante a la Cámara Ponente

**CONTENIDO**

Gaceta número 275 - Jueves, 17 de mayo de 2018	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	
	<b>Págs.</b>
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto Proyecto de ley número 215 de 2018 Senado, 237 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica temporal y parcialmente la financiación de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, definida en el artículo 6° de la Ley 1636 de 2013; y se faculta a las Cajas de Compensación Familiar a destinar recursos para el saneamiento de pasivos en salud o el cumplimiento de condiciones financieras aplicables a las EPS.....	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 63 de 2017 Senado, por medio de la cual se declara patrimonio histórico y cultural de la Nación, al municipio de Flandes del departamento de Tolima, por ser la cuna de la aviación militar de Colombia.....	11
Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley 196 de 2018 Senado 225 de 2018 Cámara, Por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.....	16

