



a la ciudad de Villavicencio que permitan la recuperación de la navegación por el río Meta y la carretera Puerto Gaitán-Puerto Carreño, proyectos articulados con los departamentos del Guaviare, Casanare, Arauca y Vichada.

La realización de los proyectos antes mencionados permitirá la comunicación hacia Venezuela y el océano Atlántico, facilitando el comercio y progreso a partir de la integración económica y social. Por otra parte, se potencializaría el ecoturismo e industria agropecuaria en beneficio de la población de Villavicencio en particular y los colombianos en general.

El proyecto de acto legislativo busca consagrar en la Constitución Política que el municipio de Villavicencio, además de ser la capital del departamento del Meta y, por tanto, el primer distrito especial en la región Llanos Orientales, cuenta con reconocimiento como capital Biodiversa, Ecoturística, Agroindustrial y Educativa, lo que justifica que se eleve a la categoría de Distrito, como un medio de desarrollo para garantizar la gestión de planificación, regulación y transformación de la Administración municipal.

El departamento del Meta es el mayor productor de hidrocarburos y las principales compañías están asentadas en su territorio, convirtiendo a Villavicencio en el centro de sus actividades y comunicaciones con el resto de Colombia y con el mundo. Asimismo, el Meta es igualmente productor de palma de aceite y de caña de azúcar. También el Meta es gran productor de arroz y ganadería, riquezas que transitan y se transforman en Villavicencio.

Es importante resaltar que la región cuenta con grandes reservas ecológicas como las serranías de La Macarena y Chiribiquete y yacimientos de los más diversos minerales, especialmente en los departamentos del Guainía y Vichada, lo cual obligará a adoptar políticas fundamentales en materia de preservación del medio ambiente, protección de etnias, y ordenación, vigilancia y control sobre la explotación de estos minerales. La categoría territorial de Distrito se ha otorgado gracias a las condiciones geopolíticas de ciertas ciudades, no se pueden desconocer las características de una ciudad como Villavicencio, que requiere de una índole administrativa que posibilite su desarrollo.

Villavicencio es la puerta de entrada a medio país y por ella pasa la riqueza agrícola, industrial, educativa y ambiental para el resto de Colombia.

Resáltese que según el Plan Nacional de Desarrollo para la vigencia 2019-2022, la región Llanos-Orinoquia cuenta con un potencial de desarrollo único debido a factores naturales diferenciadores, como el tamaño de su territorio, sus ecosistemas estratégicos, su biodiversidad,

su oferta hídrica, la existencia de hidrocarburos y la disponibilidad de tierras para la producción intensiva agropecuaria, agroindustrial, forestal, inclusiva, sostenible y tradicional. En términos per cápita (DANE, 2016), el PIB de la región es superior al nacional, \$19.600.000 en 2016 frente a \$13.700.000, esto se debe a la alta participación del sector minero, lo que plantea la necesidad de construir ventajas competitivas que le permitan a la región diversificar su base productiva como contemplan las visiones departamentales.

Así pues, el Proyecto de Acto Legislativo tiene como propósito dinamizar la economía de la ciudad mediante el aumento en la demanda de bienes de consumo, como ropa, alimentos tradicionales, artesanías, entre otros. Así como el aumento en la demanda de servicios de hospedaje, construcción, turismo y transporte que permitan un mayor desarrollo del ecoturismo para generar empleo, promover nuevos emprendimientos y futuras políticas públicas que permitan tanto la promoción como el desarrollo de nuestro turismo y artistas. Así le apostamos a la producción de bienes y servicios en el marco de la Economía Naranja propuesta por el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022.

#### **Beneficios de la iniciativa**

La declaratoria de Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo al municipio de Villavicencio, en el departamento del Meta, *grosso modo* permitiría:

- Hacerse partícipe de los recursos nacionales y departamentales para el desarrollo municipal.
- Fortalecer y ampliar su actividad turística.
- Ampliar las zonas francas de servicios turísticos.
- Solicitar al Departamento del Meta que los dineros recaudados en su circunscripción sean invertidos y destinados preferencialmente en sus proyectos.
- Fortalecer su estructura administrativa y política y acercarla a los ciudadanos.
- Suscribir contratos y convenios en el marco de la normatividad vigente, bajo las prerrogativas que en materia de acceso y estabilidad jurídica le son aplicables como distrito especial.
- Mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En esos términos, debe tenerse en cuenta que el artículo 286 de la Constitución Política establece que *son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas*.

Bajo ese parámetro, sobre la creación de distritos, señaló la Corte Constitucional en sentencia C-494 de 2015 lo siguiente:

**“En cuanto a la creación de distritos como entidades territoriales, se observa que en la actualidad estas entidades territoriales han surgido de dos maneras: i) voluntad directa del Constituyente de 1991 o; ii) por acto legislativo.**

La Ley 1454 de 2011, ‘por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones’, si bien incluyó a los distritos en los esquemas asociativos territoriales (art. 10), reguló las asociaciones entre distritos (art. 13) y asignó competencias normativas distritales (art. 29.3), no estableció las bases y condiciones para la existencia, modificación, fusión o eliminación de los distritos.

La Corte ha precisado que el acto de creación, eliminación, modificación o fusión de los distritos corresponde al Legislador mediante ley, **salvo que el mismo poder constituyente se ocupe de ello**, ‘En suma, a diferencia del municipio, la existencia de la entidad territorial distrital y sus vicisitudes –creación, modificación, fusión, eliminación– depende del Congreso de la República, a través de la ley, de conformidad con el artículo 150, numeral 4 de la Carta, **a menos que el propio poder constituyente se ocupe de ello (...)**

...el acto de creación, eliminación, modificación o fusión de distritos, que debe consistir en una ley, se encuentra regido por otra norma legal, de naturaleza orgánica bajo cuyos parámetros se expide. Corresponde a tal norma legal establecer las ‘bases y condiciones’ de existencia de los distritos y de otras entidades territoriales. Sólo que actualmente no existe en el ordenamiento jurídico una normatividad orgánica que predetermine tales ‘bases y condiciones’, vacío normativo que se ha suplido erigiendo municipios en distritos mediante acto constituyente o legislativo, como ocurría al amparo de la Constitución de 1886 con sus reformas”<sup>1</sup>.

En conclusión, las leyes orgánicas contienen unas características específicas que las diferencian de otro tipo de leyes, de acuerdo con el criterio material y formal que se ha sido acogido para identificar este tipo de leyes. Debido a que sujetan el ejercicio de la actividad legislativa y a las competencias y formalidades especiales que regulan, es factible que entren en conflicto con otro tipo de leyes.

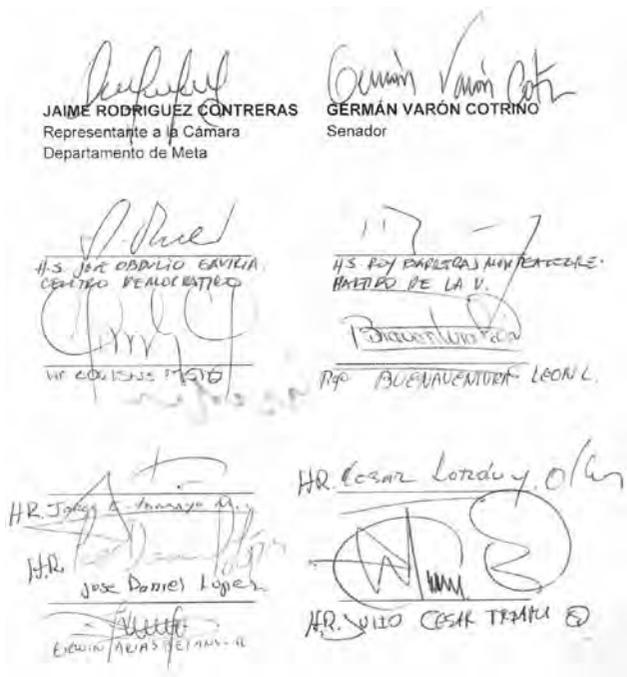
En materia de ordenamiento territorial, la jurisprudencia constitucional ha admitido que las bases y condiciones para la creación, modificación, fusión y eliminación de los distritos corresponden a materias propias del legislador orgánico territorial, **a menos que dicho acto se eleve a rango constitucional**, como ha venido ocurriendo. Asimismo, se ha establecido, de acuerdo con una interpretación sistemática

y finalista de la Constitución, que el artículo 150, ordinal 4º, concerniente a la estructura y organización territorial, corresponde a un desarrollo del legislador orgánico, así no se utilice de manera expresa la expresión ‘ley orgánica’”.

En conclusión, frente a la posibilidad de crear distritos especiales no solamente a través de leyes ordinarias derivadas de la ley orgánica 1617 de 2013, sino también a través de modificación de la Constitución tramitada en el Congreso de la República, de conformidad con el **artículo 374** de la Carta Magna, que señala:

*“La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo”.*

En ese entendido, la conformación de un distrito bajo la modalidad de modificación constitucional requiere ser tramitada a través de acto legislativo y que el mismo que sea presentado por al menos diez miembros del Congreso. Lo cierto es que hoy es posible crear una entidad distrital mediante un acto legislativo; como ejemplo de ello se puede mencionar el Acto Legislativo número 02 de 2018, por el cual se modificaron los artículos 328 y 356 de la Constitución Política y se elevó a categoría de distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturísticos a las ciudades de Buenaventura y Tumaco. Dicha reforma constitucional modificó los mismos artículos que pretende cambiar el presente proyecto de acto legislativo.



SENADO DE LA REPÚBLICA  
 Secretaría General  
 (arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 19 del mes de febrero del año 2019 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 034 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: ...

El Secretario General,  
 Gregorio Eljach Pacheco.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-313 de 2009. M. P. Mauricio González Cuervo.

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 19 de febrero de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 34 de 2019 Senado, “*por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole al municipio de Villavicencio (Meta) el carácter de distrito especial, biodiverso, ecoturístico, agroindustrial y educativo*”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Germán Varón Cotrino, José Obdulio Gaviria, Roy Leonardo Barreras Montealegre*; Honorables Representantes *Jaime Rodríguez Contreras, Buenaventura León León, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, César Augusto Lorduy Maldonado, José Daniel López Jiménez, Julio César Triana Quintero, Erwin Arias Betancur*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto

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

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Febrero 19 de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República

*Ernesto Macías Tovar*

Secretario General del honorable Senado de la República

*Gregorio Eljach Pacheco*

## PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA  
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 170 DE 2018 SENADO, 129  
DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación al Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, 18 de febrero de 2019

Senador

**JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA**

Presidente Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 170 de 2018 Senado, 129 de 2017 Cámara.**

Cordial saludo:

Cumpliendo con la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de ponencia al Proyecto de ley número 170 de 2018 Senado, 129 de 2017 Cámara, “*por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación al Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico, y se dictan otras disposiciones*”.

La presente ponencia tiene los siguientes apartados:

1. Objetivo del proyecto de ley
2. Contenido del proyecto de ley
3. Trámite legislativo
4. Fundamentos jurídicos y materiales
- 4.1. Impacto fiscal
5. Reseña histórica del Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico
6. Consideraciones
7. Proposición

Texto aprobado en Cámara de Representantes.

**1. Objetivo del proyecto de ley**

Declarar como Patrimonio Cultural de la Nación al Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico que se realiza cada año en el mes de junio en la ciudad de Florencia (Caquetá), como un evento generador de identidad, pertenencia y cohesión social.

Este instrumento normativo tendrá como alcances la adopción de medidas y acciones por parte del Estado colombiano mediante la inclusión en su Plan Nacional de Desarrollo a través del Ministerio de Cultura de programas de apoyo al Festival y la asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación para su financiación o cofinanciación.

La coordinación técnica y el acompañamiento del Ministerio de Cultura a las autoridades administrativas locales en la inclusión de sus

planes de desarrollo local y de inversiones en la formulación de políticas y proyectos del Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico.

## 2. Contenido del Proyecto de ley

El proyecto de ley consta de seis artículos, incluido el de la vigencia, cuyos contenidos son los siguientes:

- \* El **artículo 1°** establece la **declaratoria** del Patrimonio Cultural de la Nación al Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico.
- \* El **artículo 2°** establece la **conurrencia** de las autoridades locales y el Ministerio de Cultura para incluir las tradiciones asociadas al Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial.
- \* El **artículo 3°** establece la **exaltación** por parte del Congreso de la República a un miembro de la región del piedemonte amazónico, distinguido por sus servicios al aporte cultural de esta región del país.
- \* El **artículo 4°** establece **disposiciones para el fomento, promoción, protección, conservación, divulgación, desarrollo y financiación** del Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico por parte del Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura.
- \* El **artículo 5°** establece la **autorización** a la Gobernación y a la Alcaldía de Florencia para asignar presupuesto para el desarrollo pleno del Festival del Piedemonte Amazónico.

## 3. Trámite legislativo

El Proyecto de ley número 170 de 2018 Senado, 129 de 2017 Cámara fue radicado el 30 de agosto de 2017 en la Secretaría de la Cámara de Representantes por Luis Fernando Urrego Carvajal, Representante por el departamento de Caquetá. Fue repartido a la Comisión Segunda de la Corporación y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 758 de 2017.

Se designó como ponente al autor de la iniciativa, quien rindió ponencia el 27 de septiembre

de 2017 (publicada en *Gaceta del Congreso* número 882 de 2017). Fue discutido y aprobado en Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el 17 de octubre de 2017, el texto se encuentra publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1095 de 2017. Este proyecto contó con concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el 20 de noviembre de 2017 fue rendida ponencia para segundo debate.

El 13 de agosto de 2018 el Proyecto de ley fue reasignado al Representante a la Cámara Carlos Adolfo Ardila Espinosa, quien presentó ponencia para segundo debate el 10 de noviembre de 2018, que se publicó en la *Gaceta del Congreso*

número 697 de 2018. El texto propuesto, con sus modificaciones, fue aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes el 25 de septiembre de 2018 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 807 de 2018.

El 1° de octubre de 2018 fue remitido al Senado de la República para continuar su trámite legislativo; el expediente fue enviado a la Comisión Segunda de dicha célula, designándome como ponente único de la iniciativa.

Este Proyecto de ley había sido radicado anteriormente en la Cámara de Representantes el 22 de septiembre de 2015, siendo publicado en la *Gaceta del Congreso* número 745 de 2015. En este trámite fungieron como ponentes la Representante Tatiana Cabello Flórez y el Representante Álvaro Rosado Aragón. Fue aprobado en primer debate el 30 de marzo de 2016 (publicado en la *Gaceta del Congreso* número 243 de 2016), pero fue archivado por tránsito de legislatura, de acuerdo al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

## 4. Fundamentos jurídicos y materiales

A lo largo del trámite del proyecto de ley se ha citado su fundamento jurídico, amparado en el artículo 70 de la Constitución Política, en el que se establece el deber que tiene el Estado de promover y fomentar la cultura entre los colombianos.

El artículo 72, por su parte, se refiere al patrimonio cultural de la Nación cuya protección corresponde al Estado, en el cual también contempla que “[e]l patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles” y que [L]a ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica”.

Asimismo, se ampara en los artículos 7° y 8° de la Constitución Política en lo que tiene que ver con el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del país y la obligación del Estado de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

El proyecto también se sustenta en la Ley 1185 de 2008, que modificó y adicionó la Ley 397 de 1997 o Ley General de Cultura, que en su artículo primero consagra que “los bienes materiales de naturaleza inmueble integrarán el Patrimonio Cultural de la Nación, porque tienen especial interés histórico, artístico y simbólico desde la perspectiva arquitectónica, urbana, arqueológica, testimonial y antropológica”, señalando también que corresponde a la Nación la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del Patrimonio Cultural Inmaterial (PCI), con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro.

Esta misma norma, en su artículo 4° habla del patrimonio cultural de la Nación como aquel que

*“[E]stá constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico”.*

También dispone la conformación de una Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) que tiene como fin registrar estas manifestaciones culturales; el desarrollo de un Plan Especial de Salvaguardia (PES) para asegurar su fortalecimiento, revitalización, sostenibilidad y promoción, y la identificación de las herramientas necesarias para el buen desarrollo de estos procesos. Igualmente, establece un incentivo tributario para quienes inviertan en la salvaguardia de este tipo de patrimonio.

En la Ley General de Cultura, además, se establecen disposiciones en materia de declaratorias de bienes de interés cultural de la Nación, específicamente en el inciso 2° del primer literal del artículo 8° (modificado por el artículo 5° de la Ley 1185 de 2008), y la sujeción de las mismas al Régimen Especial de Protección de los Bienes de Interés Cultural consagrado en el artículo 7° de la misma norma.

Por otra parte, mediante el Decreto 2491 de 2009 Colombia suscribió la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Unesco de 2003 y la ratificó con la Ley 1037 de 2006, por lo cual debe acoger los compromisos adquiridos para la preservación cultural de los pueblos.

Finalmente, en el Proyecto de ley se considera lo dicho por la Corte Constitucional en sentencias C-671 de 1999 y C-742 de 2006, en las cuales se indica:

*“Uno de los aspectos novedosos de la Constitución de 1991 fue el de consagrar entre los derechos fundamentales el de acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, norma ésta en la cual, además, en forma precisa y de manera indiscutible, expresó el constituyente que la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad por eso a continuación la Constitución Política les ordena a las autoridades del Estado promover*

*la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación. Es decir, en adelante y a partir de la Constitución de 1991, la cultura no es asunto secundario ni puede constituir un privilegio del que disfruten solamente algunos colombianos, sino que ella ha de extenderse a todos, bajo el entendido de que por constituir uno de los fundamentos de la nacionalidad su promoción, desarrollo y difusión es asunto que ha de gozar de la especial atención del Estado (sentencia C-671 de 1999).*

*Ahora bien, a pesar de que es cierto que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado, no es menos cierto que la Carta no establece fórmulas, ni mecanismos precisos, ni unívocos que impongan los mecanismos o la manera como deben protegerse, por lo que es lógico concluir que al legislador corresponde reglamentarlos, haciendo uso de su libertad de configuración política. De igual manera, si bien los artículos 8° y 70 superiores consagraron el deber del Estado de proteger las riquezas culturales de la Nación y promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los ciudadanos, no señalaron fórmulas precisas para llegar a ese cometido, de ahí que daba a entenderse que el Constituyente dejó al legislador o al ejecutivo a cargo de esa reglamentación” (C-742 de 2006).*

#### **4.1. Impacto fiscal**

En la exposición de motivos del proyecto, el autor trae como referencia jurisprudencial la sentencia C-373 de 2010 referida a la competencia del Congreso de la República para expedir leyes que conlleven gasto público. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que *“salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, pero corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos”.*

En el mismo texto se señala que *“[l]a iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público no conlleva a la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”.*

En cuanto a esto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió concepto sobre el proyecto de ley en el cual recalcó que *“[s]i bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación”.*

De acuerdo a jurisprudencia de la Corte Constitucional, en sentencia C-1250 de 2001, en la que se especifica que “*el artículo 154 de la Constitución Política reserva al Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestal, [lo que] quiere decir que leyes que decreten gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego en Gobierno*”.

Concluyendo entonces que “*cualquier inclusión de gasto en el proyecto de ley del asunto podrá ser incorporado al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente*”.

De acuerdo con los comentarios de la cartera de Hacienda, en el segundo debate al proyecto de ley en la Cámara de Representantes se incorporaron las precisiones necesarias, por lo cual el texto aprobado se ajusta a las indicaciones del Ministerio.

### 5. Reseña histórica del Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico<sup>i</sup>

La ciudad de Florencia, capital del departamento del Caquetá, es conocida como “*La Puerta de Oro de la Amazonia*”, pues se encuentra ubicada en la zona de piedemonte entre la cordillera Oriental y la Amazonia, lugar privilegiado ambientalmente por ser el enlace entre la región Andina y la amazónica.

Es en esta ciudad en la que tiene lugar el Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico, cuyo origen se encuentra en la iniciativa comunitaria de sus habitantes, quienes desde 1994 buscaron “*resaltar la identidad e integración cultural del departamento*”. Así fue que el Festival se empezó a conmemorar en conjunto con las fiestas tradicionales de San Juan y San Pedro celebradas en el mes de junio<sup>ii</sup>.

Este Festival es un evento que agrupa el conjunto de expresiones artísticas y culturales de esta importante región del país. Con esta celebración los habitantes de esta zona de Colombia, buscan fortalecer la identidad cultural del departamento mediante el despliegue de la creatividad de los artistas y gestores culturales, mediante el colorido, la música y la danza, con el ánimo de crear un espacio de integración cultural que resalte los valores folclóricos de la región.

En el encuentro participan comunidades de cada uno de los 16 municipios que integran en departamento y se adelantan diferentes actividades, entre las cuales se encuentran grupos de danzas, teatro, comparsas, carrozas, bandas musicales,

artesanías, concursos, cabalgatas, tablados y bailes populares, desfiles náuticos, desfiles folclóricos y de colonias regionales, festival de orquestas, encuentro de música campesina, y encuentro de la caquetteñidad, entre otras.

El evento central del Festival Folclórico culmina con el baile el Sanjuanero Caquetteño en la velada de elección y coronación de la embajadora cultural, quien representará a nivel nacional al departamento en los diferentes certámenes culturales<sup>iii</sup>.

### 6. Consideraciones

El Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico ha aportado al proceso de consolidación de la identidad del Caquetá, toda vez que por medio de este se ven materializadas las raíces y costumbres de esa región del país.

Por otra parte, pasado cada Festival, los entes gubernamentales, organizadores y comunidad en general se comprometen en enriquecer cada vez más la identidad cultural de la región y rescatar las tradiciones de los pueblos nativos. Esta es una de las razones por las que se realiza dicho evento, porque las actividades culturales generan un reconocimiento por la variedad y diversidad cultural de Colombia. Lo anterior debido a que dicho festival incluye comunidades indígenas como koreguajes, uitotos, emberas, inganos y paeces, así como a la comunidad afrodescendiente residente en el departamento.

Así pues, el Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico es una celebración multicultural que congrega las diversas etnias que conviven en el departamento y propende a afianzar uno de los principios constitucional del multiculturalismo.

### 7. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, les solicitamos a los integrantes de la Comisión Segunda del Senado de la República dar debate al Proyecto de ley número 170 de 2018 Senado, 129 de 2017 Cámara, “*por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación al Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico, y se dictan otras disposiciones*”, sin modificaciones al texto aprobado en Cámara de Representantes.

Del Congresista,



**Feliciano Valencia**

Senador Circunscripción Especial Indígena  
Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS

<sup>i</sup> Extraído de la exposición de motivos del proyecto de ley radicado.

<sup>ii</sup> Ver <https://www.calendariodecolombia.com/fiestas-nacionales/festival-folclorico-del-piedemonte-amazonico-en-florencia>.

<sup>iii</sup> Ver <https://www.elcampesino.co/festival-folclorico-del-piedemonte-amazonico/>.

**TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTO DE LEY NÚMERO 170 DE 2018 SENADO, 129 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se declara como Patrimonio Cultural de la Nación al Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese como Patrimonio Cultural de la Nación al Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico, el cual se celebra cada año en el mes de junio en la ciudad de Florencia, departamento del Caquetá.

Artículo 2°. Las autoridades locales, con el acompañamiento del Ministerio de Cultura, seguirán los trámites y procedimientos pertinentes para la inclusión de las tradiciones musicales y dancísticas asociadas al Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional y para la elaboración del Plan Especial de Salvaguardia de dicha manifestación, reglamentado en el Decreto 2941 de 2009.

Artículo 3°. Durante el desarrollo del evento, el Congreso de la República exaltarán a un miembro perteneciente a la región del piedemonte amazónico, que haya sido distinguido por sus servicios al aporte cultural de esta región del país.

Artículo 4°. El Gobierno nacional podrá contribuir a través del Ministerio de Cultura, al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación, desarrollo y financiación del Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico.

Así mismo, apoyará el trabajo investigativo en relación con el aporte musical y las publicaciones culturales y folclóricas que sirvan de fomento de la cultura del Piedemonte Amazónico.

Artículo 5°. A partir de la vigencia de la presente ley, la Gobernación del Departamento del Caquetá y la Alcaldía del municipio de Florencia estarán autorizadas para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual para garantizar la financiación, divulgación y desarrollo de las expresiones folclóricas, artísticas y culturales del Festival del Piedemonte Amazónico para el cumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación, deroga toda disposición que le sea contraria.

Del Congresista



Feliciano Valencia

Indígena Nasa

Senador Circunscripción Especial Indígena

Movimiento Alternativo Indígena y Social - MAIS

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 205 DE 2018 SENADO, 013 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se declara patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de la Nación al corregimiento de El Horno del municipio de San Zenón, departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, 18 de febrero de 2019

Senador

JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA

Presidente Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 205 de 2018 Senado, 013 de 2017 Cámara**

Cordial saludo.

Cumpliendo con la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de ponencia al Proyecto de ley número 205 de 2018 Senado, 013 de 2017 Cámara, “*por medio de la cual se declara patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de la Nación al corregimiento de El Horno, del municipio de San Zenón, departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones*”.

La presente ponencia tiene los siguientes apartados:

1. Objetivo del proyecto de ley
2. Contenido del proyecto de ley
3. Trámite legislativo
4. Fundamentos jurídicos y materiales
5. Contexto histórico del corregimiento de El Horno
6. Consideraciones
7. Proposición

Texto aprobado en Cámara de Representantes.

**1. Objetivo del proyecto de ley**

Este proyecto de ley tiene como objetivo declarar patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de la Nación al corregimiento de El Horno, ubicado en el municipio de San Zenón, departamento del Magdalena, estableciendo una serie de disposiciones para el reconocimiento de sus valores históricos y culturales, así como para el adelanto de obras de interés social para el mejoramiento de la calidad de vida de su población.

**2. Contenido del Proyecto de ley**

El Proyecto de ley consta de cinco artículos, incluido el de la vigencia, cuyos contenidos son los siguientes:

- \* El **artículo 1°** establece la **declaratoria** del corregimiento de El Horno como patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de la Nación.
- \* El **artículo 2°** establece la concurrencia del Congreso de la República para emitir en nota de estilo un pergamino que contenga el texto de la presente ley.
- \* El **artículo 3°** establece la autorización al Gobierno nacional y al Ministerio de Cultura para que contribuyan y fomenten la conservación de los valores históricos y culturales del corregimiento.
- \* El **artículo 4°** establece las disposiciones tendientes a la incorporación presupuestal en el Presupuesto General de la Nación para la ejecución de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social e histórico en el corregimiento de El Horno:
  - Un polideportivo con canchas multifuncionales para que niñas, niños y jóvenes practiquen deporte y aprendan el uso responsable del tiempo libre.
  - El carreteable principal que comunica el corregimiento con la cabecera municipal de San Zenón y que pasa por el corregimiento de Puerto Arturo y Peñoncito.
  - El carreteable que va de El Horno al punto llamado Cuatro Caminos y que cruza por el corregimiento de Palomar y Tierra Firme. Esta obra debe hacerse con una altura que sirva de muralla para la defensa del río Magdalena; dicha obra debe realizarse con un material resistente y consistente llamado placa huella.
  - Un nuevo acueducto con sus respectivas redes y bombeos.
  - Un centro de salud con sus dotaciones.
  - La construcción y mejoramiento de vivienda de interés social.

### 3. Trámite legislativo

El Proyecto de ley número 205 de 2018 Senado, 013 de 2017 Cámara fue radicado el 20 de julio de 2017 en la Secretaría de la Cámara de Representantes por Jaime Enrique Serrano Pérez, Representante por el departamento del Magdalena. Fue repartido a la Comisión Segunda de la Corporación y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 589 de 2017. Se designó como ponente al Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta, quien rindió ponencia el 15 de agosto de 2017, y fue discutido y aprobado en Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el 12 de septiembre de 2017.

El 26 de septiembre de 2017 fue rendida ponencia para segundo debate y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 702 de 2017. Este

proyecto contó con concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El 23 de agosto de 2018 el Proyecto de ley fue reasignado al Representante a la Cámara Jaime Armando Yepes para la sustentación de la ponencia para segundo debate. El texto propuesto, con sus modificaciones fue aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes el 16 de octubre de 2018 y publicado en la *Gaceta del Congreso* 955 de 2018.

El 7 de noviembre de 2018 fue remitido al Senado de la República para continuar su trámite legislativo; el expediente fue enviado a la Comisión Segunda de dicha célula el 8 de noviembre, designándome como ponente único de la iniciativa el 19 del mismo mes.

### 4. Fundamentos jurídicos y materiales

A lo largo del trámite del proyecto de ley se ha citado su fundamento jurídico, amparado en el artículo 70 de la Constitución Política, en el que se establece el deber que tiene el Estado de promover y fomentar la cultura entre los colombianos.

El artículo 72, por su parte, se refiere al patrimonio cultural de la Nación cuya protección corresponde al Estado, en el cual también contempla que “[e]l patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles” y que [L]a ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica”.

El proyecto también se sustenta en la Ley 1185 de 2008, que modificó y adicionó la Ley 397 de 1997 o Ley General de Cultura, que en su artículo primero consagra que “los bienes materiales de naturaleza inmueble integrarán el Patrimonio Cultural de la Nación, porque tienen especial interés histórico, artístico y simbólico desde la perspectiva arquitectónica, urbana, arqueológica, testimonial y antropológica”.

En la Ley General de Cultura, además, se establecen disposiciones en materia de declaratorias de bienes de interés cultural de la Nación, específicamente en el inciso 2° del primer literal del artículo 8° (modificado por el artículo 5° de la Ley 1185 de 2008), y la sujeción de las mismas al Régimen Especial de Protección de los Bienes de Interés Cultural consagrado en el artículo 7° de la misma norma.

Finalmente, en el proyecto de ley se considera lo dicho por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-742 de 2006, en la cual se indicó que el legislador tiene libertad de configuración política para proteger, desde su competencia, el patrimonio cultural de la Nación, así:

*Ahora bien, a pesar de que es cierto que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la*

*protección del Estado, no es menos cierto que la Carta no establece fórmulas, ni mecanismos precisos, ni unívocos que impongan los mecanismos o la manera como deben protegerse, por lo que es lógico concluir que al legislador corresponde reglamentarlos, haciendo uso de su libertad de configuración política. De igual manera, si bien los artículos 8° y 70 superiores consagraron el deber del Estado de proteger las riquezas culturales de la Nación y promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los ciudadanos, no señalaron fórmulas precisas para llegar a ese cometido, de ahí que daba a entenderse que el Constituyente dejó al legislador o al ejecutivo a cargo de esa reglamentación”.*

En cuanto a su fundamento material, este proyecto de ley contó con concepto del Ministerio de Hacienda para su debate en la Cámara de Representantes. Como parte de las consideraciones realizadas por la Cartera se indicó la pertinencia de señalar que la realización de las obras propuestas en el proyecto *“dependerán de la priorización que de cada una de ellas realicen las entidades o sectores involucrados a nivel nacional, de acuerdo con la disponibilidad de recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal”.*

De la misma manera se recalcó que *“[s]i bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación”.*

Por estas razones, concluyó el Ministerio de Hacienda *“que este tipo de leyes no deben incluir obras de infraestructura ni ninguna otra que no guarde relación con el homenaje que se rinde al corregimiento de El Horno, del municipio de San Zenón, en el departamento de Magdalena, razón por la cual la Cartera ni acompañará la inclusión de ningún gasto que no corresponda a dicho homenaje y solo podrán ser incorporados en la medida que sean priorizados por la entidad competente”.*

Dichas precisiones fueron acogidas en el trámite del proyecto de ley en la Cámara de Representantes, por lo cual el texto aprobado se ajusta a las indicaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## **5. Contexto histórico del corregimiento de El Horno<sup>1</sup>**

El municipio de San Zenón de Navarro está ubicado en la zona sur del departamento de Magdalena, a 440 kilómetros de su capital, Santa Marta. Dicho municipio es un puerto sobre el Río Magdalena situado en un lugar conocido como Brazo de Mompós; fue fundado en el año mil setecientos cincuenta (1750), por el caballero de

la orden de Santiago, Don José Fernando de Mier y Guerra, quien le dio el nombre en homenaje al primer Ministro del Rey, Don Zenón de Navarro.

El corregimiento de El Horno, uno de los diez (10) que integran el municipio, está localizado a la orilla derecha del Brazo de Mompós, en su recorrido de sur a norte hacia la costa Caribe en la desembocadura al océano Atlántico –en el lugar llamado “Boca de Cenizas”–. Justo frente al corregimiento se encuentra ubicada la Villa de Santa Cruz de Mompox, departamento de Bolívar, solamente se encuentran separados por el cauce ya reducido del Brazo del Río Magdalena.

Este corregimiento, que consta de aproximadamente mil ochocientos (1.800) habitantes, está conformado por unas cuatrocientas casas, 80% de material y 20% de bahareques; tiene una vereda llamada “Guayacán”, corredor turístico del municipio de San Zenón, el cual se encuentra bañado por la “Ciénaga El Palmar”, un complejo hídrico constante de 14.000 hectáreas de agua dulce, cuyo paisaje es visitado por turistas extranjeros que arriban a Mompox (un 80% de la ciénaga corresponde al municipio de San Zenón y un 20% al municipio de Pijiño del Carmen, también del departamento de Magdalena).

Las actividades económicas tradicionales del corregimiento han sido la agricultura, la ganadería y la pesca, esta última prácticamente inexistente hoy en día, por lo que la población se ha visto obligada a salir del corregimiento a otras zonas del municipio y del departamento en busca de empleo.

La zona en la que hoy existe el corregimiento de El Horno tuvo un papel protagónico en el desarrollo social, económico, cultural e histórico de la vida de la ciudad de Mompox durante la época de la Colonia, razón por la cual el autor del proyecto adelantó esta iniciativa legislativa.

Según el escritor Don Pedro Salcedo del Villar, oriundo de Mompox, la presencia de habitantes en el sector de la depresión Momposina data de antes de mil quinientos treinta y siete (1537), fecha en que fue fundada la Villa de Mompox. Antes de la citada fecha, estas tierras eran habitadas por la tribu indígena conocida como Chimilas, que posteriormente se le llamó “La Nación Chimila”, cuyo jefe era el Gran Cacique Mompox.

La comunidad de Chimilas se destacó por su organización, así como por su laboriosidad y afinidad a la guerra. Tanto que durante la época de la invasión española se libraron duras batallas contra los Chimilas y, según describen algunos historiadores, “los hombres eran unas personas robustas y altos y de color cobrizo y sus mujeres eran hermosas y esbeltas”.

La fundación de la Villa de Mompox comenzó con las migraciones de familias españolas a la zona, que alcanzó un número aproximado de cuatrocientos (400) hombres, quienes iniciaron grandes y amplias construcciones de casas

<sup>1</sup> Extraído de la exposición de motivos del proyecto de ley radicado.

de mampostería y techos de tejas, iglesias coloniales, conventos, además del cabildo y otras edificaciones, todas hechas con barro, arcilla y cal, cuyo material era extraído y transportado por el río del lugar en el que hoy se erige el corregimiento de El Horno.

Esta zona fue poblada por indígenas de las tribus malibúhes, que habitaron antes de la colonia de Mompox en el margen derecho del Brazo del Río Magdalena, y que fue tomada por los primeros colonizadores que fundaron a la Villa de Santa Cruz de Mompox para la construcción de chircales (pozos para extraer el barro amasado), pues dado que la Villa no contaba con terrenos amplios para las excavaciones, los españoles cruzaron el río y se ubicaron en donde hoy quedan los puertos de El Horno y Palomar.

En la actualidad, en estas poblaciones se encuentran vestigios de lugares en donde funcionaron los campos de secados del material de barro, arcilla y cal, como también se evidencian los socavones que sirvieron de chircales que concuerdan con las tejas de cañón, ladrillos y baldosas empleadas aún en las casas de tipo colonial que conservan en el centro histórico de la ciudad de Mompox, incluso se han encontrado algunas piezas elaboradas con materiales que los españoles usaron para la construcción de los monumentos que hoy existen en la Villa.

Así pues, de acuerdo a la historia, se puede valorar la importancia del hoy corregimiento de El Horno en la edificación de la Villa de Mompox: En sus siete (7) iglesias, sus conventos, sus floridas casas coloniales, el cabildo, sus murallas, convirtiéndose El Horno en un hito histórico en la transformación social, económica y cultural para esta Villa que, gracias a esa arquitectura, hoy ostenta el pergamino de ser Patrimonio Histórico, Religioso y Arquitectónico de la Humanidad.

## 6. Consideraciones

Al contrario de la Villa de Santa Cruz de Mompox, en el corregimiento de El Horno falta todo por hacer, pues solamente sirvió de despensa de materiales para la construcción colonial de su vecina al otro lado de ese brazo del Río Magdalena, pero no contó con un desarrollo similar y, al contrario, la arquitectura colonial, así como las labores asociadas a la alfarería y el trabajo con arcilla y cal, se han perdido por la falta de conservación cultural y la carencia de oportunidades de trabajo rentable y sostenible en el sector.

La incursión conquistadora y bárbara de la Corona española arrasó de manera salvaje a los pueblos indígenas que habitaban las zonas que constituyen hoy la Villa de Mompox y, como vemos, dejó un halo de pobreza alrededor de la ciudad colonial, como sucede con el corregimiento de El Horno, desprovisto de condiciones adecuadas y dignas para la vida de las poblaciones que allí habitan.

Los actuales habitantes de El Horno son personas laboriosas dedicadas a la pequeña agricultura, ganadería y a la pesca, que es escasa actualmente, por lo que se vive en medio de la pobreza y miseria. No obstante, el potencial de la zona es tanto que, como ejemplo, los alrededores de la Ciénaga del Palmar cuentan con una riqueza natural que con el manejo adecuado podría convertirse en una despensa alimentaria para la región que compone la Depresión Momposina.

Por estas razones, la presente iniciativa legislativa tiene una importancia considerable no solamente para conservar los valores históricos y culturales de la zona de El Horno y preservar aquellos asociados a la alfarería tradicional de la región; también dispone de propuestas de ejecución de obras para mejorar la calidad de vida de la población e incidir directamente en el desarrollo social, económico y cultural del municipio de San Zenón y, por tanto, del departamento del Magdalena.

## 7. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, les solicitamos a los integrantes de la Comisión Segunda del Senado de La República dar debate al **Proyecto de ley número 205 de 2018 Senado, 013 de 2017 Cámara**, “por medio de la cual se declara patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de la Nación al corregimiento de El Horno del municipio de San Zenón departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones”, sin modificaciones al texto aprobado en Cámara de Representantes.

Del Congresista,



Feliciano Valencia

Senador Circunscripción Especial Indígena

Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS

## TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 205 DE 2018 SENADO, 013 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se declara patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de la Nación al corregimiento de El Horno, del municipio de San Zenón, departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Declaratoria.* Declárese patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de la Nación al corregimiento de El Horno, del municipio de San Zenón, departamento del Magdalena.

Artículo 2. *Concurrencia.* El Congreso de la República de Colombia concurre a la declaración de patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de la Nación al corregimiento de El Horno,

del municipio de San Zenón, departamento del Magdalena, emitiendo en nota de estilo un pergamino que contenga el texto de la presente ley.

Artículo 3°. *Autorización.* Autorícese al Gobierno nacional para que, a través del Ministerio de Cultura, contribuya al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación, progreso, desarrollo, ejecución y financiación de los valores culturales relacionados con el corregimiento de El Horno, del municipio de San Zenón, departamento del Magdalena.

Artículo 4. *Incorporación presupuestal.* A partir de la vigencia de la presente ley, autorícese al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones requeridas en el Presupuesto General de la Nación, con el fin de lograr la ejecución de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social e histórico:

- Construcción de un polideportivo con canchas multifuncionales para el fomento de la actividad deportiva y aprovechamiento del tiempo libre para niños y jóvenes;
- Construcción del carreteable principal que comunica con la cabecera municipal de San Zenón, Magdalena, y que pasa por el corregimiento de Puerto Arturo y Peñoncito;
- Construcción del carreteable que va de El Horno al punto llamado Cuatro Caminos y que cruza por el corregimiento de Palomar y Tierra Firme;

- Construcción de un nuevo acueducto, con sus respectivas redes y bombes;
- Construcción y dotación de un centro de salud;
- Construcción y mejoramiento de las viviendas de interés social del corregimiento.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del Congresista,

Feliciano Valencia

Indígena Nasa

Senador Circunscripción Especial Indígena

Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS

### Bibliografía

- De Mier, José María. *Poblamientos en la Provincia de Santa Marta* Editorial Bogotá, Bogotá, 1986.
- Fals Borda, Orlando. *Historia doble de la costa, Mompox y Loba*, Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1981.
- Fuentes Medrano, Armando. <https://armandofuentesm.es.tl/Historia-Breve-de-San-Zen%F3n--k1-Magdalena-k2-.htm>.
- Ospino Rangel, Raúl. <https://opinioncaribe.com/2016/01/24/san-zenon-la-cultura-del-cazabe/>.

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DEL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 123 DE 2017 CÁMARA, 193 DE 2018 SENADO

*por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo.*

1-0010

Bogotá, D. C.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima del Senado

Cra. 7ª N° 8 - 68. Edificio Nuevo del Congreso.

Oficina 241B

Bogotá.

**Asunto:** Concepto institucional Proyecto de ley número 123 de 2017 Cámara, 193 de 2018 Senado, por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo.

Respetado Secretario:

En cumplimiento a la función asignada en el artículo 16<sup>1</sup> del Decreto 249 de 2004, me

permite remitir la comunicación radicada bajo el número 2-2018-012178 del 5 de octubre de 2018 mediante el cual la Dirección Jurídica presenta observaciones al Proyecto de ley número 123 de 2017 Cámara, 193 de 2018 Senado, “por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo”.

Esto con el fin de que sea publicado el Concepto institucional del Sena en la *Gaceta del Congreso* y así mismo sea distribuido a los Senadores ponentes y demás miembros de la Comisión para que en la discusión del proyecto tenga en cuenta las observaciones presentadas.

Cordialmente,

OSCAR JULIÁN CASTAÑO BARRETO  
Director Jurídico

Anexo: Siete (7) folios.

Honorable Senador

*actos administrativos que guarden relación con las funciones del Sena. 15. Hacer seguimiento a la agenda legislativa del Congreso de la República, con el fin de identificar y monitorear los proyectos de ley que guarden relación con la entidad.*

<sup>1</sup> 14. Elaborar y revisar los proyectos de ley, decretos y demás

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO  
 Presidente Comisión Séptima del Senado

Cra. 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso.  
 Oficina 241B

Bogotá

**Asunto:** Concepto Institucional Proyecto de ley número 123 de 2017 Cámara, 193 de 2018 Senado, por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo.

Hemos conocido el contenido del **Proyecto de ley 23 de 2017 Cámara, 193 de 2018 Senado**, por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo, el informe de ponencia para primer debate Senado presentado por los honorables Senadores Luis Évelis Andrade (Coordinador Ponente), Jorge Eduardo Géchem Turbay y el informe de ponencia negativa primer debate Senado presentado por el honorable Senador Jesús Alberto Castillo Salazar; al respecto se hacen las siguientes observaciones:

El **Proyecto de ley 23 de 2017 Cámara, 193 de 2018 Senado**, por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo, tiene como objeto buscar la protección social de los riesgos de vejez, accidentes, enfermedad y otros servicios sociales complementarios a los cuales tendrán derecho a acceder y afiliarse los habitantes del sector rural; además se busca la protección social mínima articulada consistente en la cobertura de BEPS, Salud Subsidiada y Microseguros laborales<sup>1</sup>.

Además, busca disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de quienes desarrollan actividades agrícolas mediante contratos de trabajo, contratos de prestación de servicios o, en general cualquier otra forma y/o modalidad de vinculación, en favor de otros o por cuenta propia, dentro de su propio terruño o para su propio beneficio, de tal suerte que puedan acceder a beneficios mínimos en materia de protección para su vejez, salud, así como para cubrir los riesgos derivados del ejercicio de cualquier actividad agropecuaria, cuando no cumplan con las condiciones de acceso a los regímenes contributivos de la seguridad social por falta de productividad en las actividades que realiza o por condiciones de particularidades como la trashumancia<sup>2</sup>.

El artículo 1° del proyecto de ley, objeto de la modificación señala:

**“Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer un piso mínimo de protección social

*entendido como el conjunto de políticas públicas destinadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de quienes desarrollan actividades agropecuarias con ingresos inferiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, así como crear el jornal integral rural como una modalidad de remuneración a trabajadores dependientes que desarrollen actividades agropecuarias subordinadas a través de contrato de trabajo. // Quienes desarrollen actividades agropecuarias deberán estar vinculados, bien a los diferentes subsistemas dentro del sistema integral de seguridad social o en su defecto al piso mínimo de protección social. // El sistema de seguridad social en su componente contributivo se encuentra compuesto por los sistemas generales en salud, pensiones y riesgos laborales. Para efectos de la presente ley, el componente contributivo está dirigido a los trabajadores dependientes contratistas o independientes por cuenta propia que desarrollen actividades agropecuarias y que perciban ingresos iguales o superiores a un (1) SMLMV. // El piso mínimo de protección social está integrado por el sistema general en salud subsidiada, el programa de Beneficios Económicos Periódicos BEPS y el Seguro Inclusivo Rural (SIR), y se dirige a los trabajadores dependientes, contratistas o independientes por cuenta propia que desarrollen actividades agropecuarias y que perciban por su actividad productiva o jornada de trabajo según corresponda ingresos inferiores a un (1) SMLMV”.*

Al respecto, el artículo 48 de la Constitución Política de 1991 establece que la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, **en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.**

Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia C-078 del 9 de febrero de 2017, expediente D-11105, Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio, sobre la Seguridad Social, señaló:

*“De acuerdo con la jurisprudencia, la seguridad social como servicio público obligatorio y esencial, pretende la satisfacción de necesidades de carácter general, consistentes en amparar a toda la población, sin discriminación de ninguna naturaleza, durante todas las etapas de su vida, contra los riesgos o contingencias que menoscaban sus derechos a la integridad, salud, dignidad humana y mínimo vital, circunstancias frente a las cuales se requiere de una prestación o cobertura continua y obligatoria en aras de hacer efectivos los mandatos superiores.*

*(...) Este Tribunal ha fijado el alcance de los principios que rigen la seguridad social así: **(i) universalidad, referido a la cobertura en la protección de los riesgos inherentes a la seguridad social debe amparar a todas las personas residentes en Colombia, en cualquiera de las etapas de su vida, sin discriminación***

<sup>1</sup> Exposición de motivos Proyecto de ley 123 de 2017 Cámara.

<sup>2</sup> Informe de ponencia para primer debate en Senado.

**alguna por razones de sexo, edad, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, etc.** (ii), *solidaridad que exige la ayuda mutua entre las personas afiliadas, vinculadas y beneficiarias, independientemente del sector económico al cual pertenezcan, y sin importarle el estricto orden generacional en el cual se encuentren;* (iii) *eficiencia, cuya finalidad es lograr el mejor uso económico y financiero de los recursos disponibles para asegurar el reconocimiento y pago en forma adecuada, oportuna y suficiente de los beneficios a que da derecho la seguridad social;* y (iv) *sostenibilidad financiera, incorporado a la Constitución a través del Acto Legislativo número 01 de 2005, en virtud del cual, cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional debe preservar el equilibrio financiero del sistema general de pensiones.*” (Negrilla y subrayo fuera de texto).

De igual forma, el artículo 6° de la Ley 100 de 1993 señala como objetivos del Sistema de Seguridad Social Integral, el “1. *Garantizar las prestaciones económicas y de salud a quienes tienen una relación laboral o capacidad económica suficiente para afiliarse al sistema.* (...) 3. *Garantizar la ampliación de cobertura hasta lograr que toda la población acceda al sistema, mediante mecanismos que en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permitan que sectores sin la capacidad económica suficiente como campesinos, indígenas y trabajadores independientes, artistas, deportistas, madres comunitarias, accedan al sistema y al otorgamiento de las prestaciones en forma Integral*”. (Negrilla fuera de texto).

Por lo tanto, la seguridad social en Colombia debe amparar a toda la población colombiana sin generar discriminación de ninguna naturaleza, por razones de sexo, edad, raza, lengua, opinión pública, cultura, medio social, sector, entre otros.

Ahora bien, sobre la vinculación laboral por periodos inferiores a un mes o por días el artículo 171 de la Ley 1450 de 2011<sup>3</sup>, dispone que la afiliación a la seguridad social se realizará mediante su cotización de acuerdo con el número de días laborados y sobre un monto no inferior a un salario mínimo legal diario vigente, de conformidad con los límites mínimos que se establezcan por el Gobierno nacional.

El Decreto 2616 de 2013, adopta el esquema financiero y operativo que permita la vinculación de los trabajadores dependientes que laboren por periodos inferiores a un mes, a los Sistemas de Pensiones, Riesgos Laborales y Subsidio Familiar, con el fin de fomentar la formalización laboral.

El artículo 2° del Decreto 2616 de 2013, compilado en el artículo 2.2.1.6.4.2 del Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015, determina las condiciones que se deben tener en cuenta para la

afiliación a la seguridad social inferiores a un mes o por días, al tener en cuenta: a) La vinculación laboral, b) el contrato debe ser de tiempo parcial inferior a treinta días, y c) el valor que resulte como remuneración del mes sea inferior a un (1) salario mínimo mensual legal vigente.

A su vez, la afiliación del trabajador a los Sistemas de Pensiones, Riesgos Laborales y Subsidio Familiar será responsabilidad del empleador y se realizará en los términos que establecen las normas generales, que rigen los diferentes sistemas, a través de las Administradoras de Pensiones, Administradoras de Riesgos Laborales y Cajas de Compensación Familiar autorizadas para operar.

Por lo tanto, se considera que el objeto del proyecto de ley ya se encuentra reglamentado en diferentes normas que regulan la seguridad social en el país de las cuales la población rural hace parte teniendo como precedente el principio de universalidad contemplado en el artículo 48 de la Constitución Política.

En cuanto al contenido del artículo 3° alcance de la ley, esta va dirigida a las actividades que se realizan en el sector agropecuario, definición ya contemplada en la Ley 1876 del 29 de diciembre de 2017 “*por medio de la cual se crea el sistema nacional de innovación agropecuaria y se dictan otras disposiciones*” artículo 2°, al señalar que el sector agropecuario, es aquella actividad económica que está circunscrita a los ámbitos agrícola, pecuario, forestal, acuícola y pesquero, así como la adecuación y la transformación de la producción de los servicios de apoyo asociados y la comercialización de productos primarios.

De igual forma, frente a eliminar el artículo 4°, definiciones, se considera necesario que se incluya para una mejor comprensión del articulado.

Al respecto, la estructura lógica del articulado<sup>4</sup> tiene varios aspectos que ayudan a ordenar adecuadamente los artículos para que el texto del proyecto de ley tenga la debida claridad; como criterio general y orientador, el orden dentro de una ley es el siguiente:

- a) Finalidad y objetivos
- b) Definiciones**
- c) Ámbito de Aplicación
- d) Parte sustantiva
- e) Infracciones y sanciones
- f) Procedimiento
- g) Disposiciones finales.

Por lo anterior, se sugiere no eliminar las definiciones del artículo del proyecto de ley, pues estas ayudan al ciudadano y lector a entender y comprender el contenido de la norma.

De otro lado, el artículo 10 del proyecto de ley dispone:

**Artículo 10. Promoción del piso mínimo de protección social. Le corresponderá a los**

<sup>3</sup> Artículo vigente según lo dispuesto por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”.

<sup>4</sup> Doctor Jaime Alberto Sepúlveda Muñetón, Procedimiento Legislativo Colombiano, Tercera Edición, pág. 49-50.

empleadores y a las distintas autoridades de carácter nacional o territorial **promover por su cuenta los beneficios del acceso en materia de cobertura de los programas acá indicados**, con el propósito de lograr una efectiva vinculación, ahorro, cobertura e identificación de los beneficiarios de que trata el presente capítulo de esta ley. **El Sena y las Cajas de Compensación familiar se vincularán a estos programas.**

Al respecto y conforme a lo señalado en el objeto del proyecto de ley, los programas de promoción del piso mínimo de protección social está integrado por el Sistema General Salud Subsidiada, Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y el Seguro Inclusivo Rural (SIR) dirigido a las personas que desarrollan actividades agropecuarias y que perciban por su actividad productiva o jornada de trabajo ingresos inferiores a un (1) SMLMV.

El mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)<sup>5</sup> hace parte del Sistema de Protección a la Vejez y constituye una alternativa para la protección a largo plazo de las personas, uniendo el esfuerzo de ahorro que realicen por medio de este mecanismo, con el subsidio o incentivo entregado por parte del Estado.

El artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 creó la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y el Decreto extraordinario 4121 de 2011 modificó la naturaleza jurídica de Colpensiones, al de Empresa Industrial y Comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio de Trabajo, con la finalidad de otorgar los derechos y beneficios establecidos por el sistema general de seguridad social consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política.

La Ley 1328 de 2009, “por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones”, en el artículo 87, señala los requisitos para acceder al mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

De igual forma el artículo 2° del Decreto 4121 de 2011, le asigna como función a Colpensiones el administrar en forma separada de su patrimonio el portafolio de inversiones, ahorros y pagos del Sistema de Ahorros de Beneficios Periódicos, así como los incentivos otorgados por el Gobierno nacional para el fomento de esta clase de ahorro a cargo de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

De otro lado, el artículo 1° de la Ley 119 de 1994 señala que el Sena es un establecimiento público del orden nacional con personería Jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa, adscrita hoy al Ministerio del Trabajo.

La Ley 489 de 1998 dispone en su artículo 70 que “Los establecimientos públicos son organismos encargados principalmente de

atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características: // a) Personería jurídica; // b) Autonomía administrativa y financiera; // c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes”.

Por su parte, el artículo 71 de la misma ley enfatiza en que “La autonomía administrativa y financiera de los establecimientos públicos se ejercerá conforme a los actos que los rigen y en el cumplimiento de sus funciones, se ceñirán a la ley o norma que los creó o autorizó; y a sus estatutos internos; y no podrán desarrollar actividades o ejecutar actos distintos de los allí previstos ni destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en ellos”. (Subrayo fuera de texto).

El artículo 4° de la de la Ley 119 de 1994, señala como funciones del Sena, entre otras:

1. *Impulsar la promoción social del trabajador, a través de su formación profesional integral, para hacer de él un ciudadano útil y responsable, poseedor de valores morales éticos, culturales y ecológicos.*
3. *Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo.*
4. *Velar por que en los contenidos de los programas de formación profesional se mantenga la unidad técnica.*
6. *Adelantar programas de formación tecnológica y técnica profesional en los términos previstos en las disposiciones legales respectivas.*
7. *Diseñar, promover y ejecutar programas de formación profesional integral para sectores desprotegidos de la población.*
8. *Dar capacitación en aspectos socioempresariales a los productores y comunidades del sector informal urbano y rural.*
11. *Desarrollar investigaciones que se relacionen con la organización del trabajo y el avance tecnológico del país, en función de los programas de formación profesional.*
12. *Asesorar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en la realización de investigaciones sobre recursos humanos y en la elaboración y permanente actualización de la clasificación que sirva de insumo a la planeación y elaboración de planes y programas de formación profesional Integral.* (Negrilla y cursiva fuera de texto).

<sup>5</sup> Inciso 3° del considerando del Decreto 295 de 2017.

Con base en lo anterior el Sena como objetivo<sup>6</sup> tiene la formación técnica y tecnológica, profesional gratuita<sup>7</sup> a los trabajadores de todas las actividades económicas, y a quien sin serlo, requiere dicha formación, para aumentar por ese medio la productividad nacional y promover la expansión y el desarrollo económico y social armónico del país, bajo el concepto de equidad social redistributiva.

El Sena no puede desarrollar actividades u objetivos diferentes a lo dispuesto en sus actos de creación, Ley 119 de 1994, ni destinar parte de sus bienes o recursos para realizar actividades diferentes al cumplimiento de sus funciones.

La responsabilidad que se le asigna al Sena en el artículo 10 del Proyecto de ley, no es compatible con las competencias dadas a la entidad por mandato de la Ley 119 de 1994.

De manera que, el Sena no tiene la competencia legal para realizar programas de vinculación, ahorro y cobertura a los beneficiarios del sistema General salud subsidiada, programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y el Seguro Inclusivo Rural (SIR) de las actividades agropecuarias con ingresos inferiores a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente.

Además se podría presentar un vicio de inconstitucionalidad en razón a que el artículo 154 de la Constitución Política señala que solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes que determina la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica<sup>8</sup>.

La Corte Constitucional en Sentencia C-121 del 18 de febrero de 2003, Magistrada Ponente: Doctora CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, señaló: *Es claro que las leyes a que se refiere el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno se encuentran viciadas de inconstitucionalidad y pueden, en consecuencia, ser retiradas del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional bien mediante la acción de inexecuibilidad ejercida dentro del año siguiente a la publicación del acto -ya que se trata de un vicio de forma-, o bien cuando como en el presente caso al ejercer el control previo de constitucionalidad por virtud de las objeciones presidenciales se llegue a determinar el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 154 Superior.*

(...) *La jurisprudencia ha considerado que la iniciativa legislativa en cabeza del gobierno nacional no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la*

*República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo Imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo”.*

Por lo tanto, el proyecto de ley al no ser una iniciativa del gobierno se podría generar un vicio de forma constitucional al asignar funciones ajenas a la misión, objetivos del Sena.

De otro lado, el artículo 17 del proyecto de ley, señala:

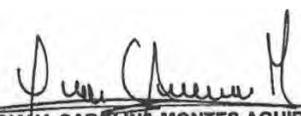
*Artículo 17. Formación para, trabajadores agropecuarios. El Gobierno nacional reglamentará el régimen de formación para los trabajadores agropecuarios, el cual podrá estar a cargo de los gremios de la producción agropecuaria o de las asociaciones o cooperativas productivas, en forma articulada con el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena); en concordancia con la normatividad vigente.*

Al respecto, el Sena tiene como función organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo y dar capacitación en aspectos socioempresariales a los productores y comunidades del sector informal urbano y rural.

De ahí que la entidad ya cuenta con programas de formación profesional para el sector agropecuario por lo que se sugiere eliminar la participación del Sena en la redacción del artículo 17 del proyecto de ley.

Finalmente y teniendo en cuenta los argumentos planteados anteriormente se solicita de manera respetuosa se elimine la participación del Sena en los artículos 10 y 17 del Proyecto de ley “23 de 2017 Cámara, 193 de 2018 Senado, “por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo” no sin antes expresarle el gran compromiso que tiene el Sena con la formación profesional de todos los colombianos.

Agradezco mucho su atención,  
Cordialmente,

  
DIANA CAROLINA MONTES AGUIRRE  
DIRECTORA JURÍDICA (E)

Copia: Vicepresidenta Honorable Senadora Laura Ester Fortich Sánchez, comunicaciones lauraforticch@gmail.com, Secretario; doctor Jesús María España Vergara comisionseptima@senado.gov.co, Honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar, utl.albertocastilla@gmail.com,

<sup>6</sup> Artículo 3° de la Ley 119 de 1994.

<sup>7</sup> Artículo 49 de la Ley 119 de 1994.

<sup>8</sup> Numeral 7 Artículo 150 C.P.

Marisol Eyiselly Tupaz Sánchez, metupaz@sena.edu.co

NIS: 2018-02-272538.

LA COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los dieciocho (18) días del mes de febrero del año dos mil diecinueve (2019)  
En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes Consideraciones.

**Concepto:** Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena)

**Refrendado por:** Doctor Óscar Julián Castaño Barreto - Director Jurídico.

**Al Proyecto de ley número: 193 de 2018 Senado y 123 de 2017 Cámara.**

**Título del Proyecto:** *por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo.*

**Número de folios:** nueve (9) folios

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado**

**Día:** Lunes dieciocho (18) de febrero de 2019.

**Hora:** 11:40 a. m.

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



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
Secretario Comisión Séptima

**CONCEPTO JURÍDICO UNIVERSIDAD  
GRAN COLOMBIA AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 186 DE 2018**

*por medio de la cual se establecen condiciones para la protección y cuidado de la niñez.*

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

SENADO REPÚBLICA DE COLOMBIA

E.S.D.

Bogotá, D. C.

**Asunto:** Observaciones al Proyecto de ley número 186 de 2018, “*por medio de la cual se establecen condiciones para la protección y cuidado de la niñez*”

De manera atenta, se procede a Observaciones al Proyecto de ley número 186 de 2018, “*por medio de la cual se establecen condiciones para la protección y cuidado de la niñez*”

A continuación se presentarán argumentos sobre la constitucionalidad y viabilidad del proyecto de ley para lo cual se utilizará el siguiente itinerario:

1. Cuidado de los niños y niñas menores de 12 años en situación vulnerable.
2. Introducción de la Ley Isaac a la legislación colombiana.
3. Revisión constitucional de la ley.
4. Concepto favorable del Ministerio de Hacienda.
5. Aval de gobierno.

**1. Cuidado de los niños y niñas menores de 12 años en situación vulnerable.**

Es importante exponer que dentro del ejercicio de la protección a los menores y una vida digna se establece dentro de la Constitución Política:

**Artículo 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia<sup>1</sup>.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Adicionalmente es de vital importancia tener en cuenta que a la luz de la Constitución, la doctrina, la jurisprudencia y la ley, los derechos fundamentales deben siempre prevalecer, por llevar implícitos derechos fundamentales como una vida digna y el derecho a gozar de una familia.

Los principios constitucionales, en cabeza de la Corte Constitucional han aplicado líneas jurisprudenciales sobre asuntos como: el suministro de medicamentos, tratamientos o aparatos médicos, así como también los deberes de actuación de las autoridades públicas, los particulares y los padres, con el fin de que se garantice el interés superior del niño. Es importante también tener en

<sup>1</sup> Artículo 44 constitucional. De los derechos, las garantías y los deberes; capítulo 2: de los derechos sociales, económicos y culturales. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión...

cuenta los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, los cuales forman parte del bloque de constitucionalidad por reconocer derechos humanos; principalmente debemos tener en cuenta la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño<sup>2</sup>, ratificada en Colombia mediante la Ley 12 de 1991 la cual entró en vigencia para el país el 27 de febrero de 1991, mediante la cual las relaciones jurídicas de los niños quedaron inmersas en el paradigma de la protección integral, que concibe a los niños como sujetos titulares activos de sus derechos.

Por otro lado la Corte se ha pronunciado manifestando que debido a su edad, los niños son considerados sujetos de especial protección constitucional, lo que se traduce en el deber imperativo del Estado de garantizar su bienestar<sup>3</sup>.

Ahora bien, el proyecto de ley bajo estudio, respeta totalmente en lo establecido por el constituyente y se encuentra dentro del marco de configuración legislativa toda vez que la iniciativa legislativa se encuentra soportada en la Constitución Política de 1991.

## 2. Introducción de la Ley Isaac a la legislación colombiana.

Según los preceptos contenido en los derechos humanos; los niños y niñas cuentan con los mismos derechos que los adultos, pero estos deben gozar de una protección adicional por ser especialmente vulnerables, adicionalmente tienen derecho a una muerte digna, rodeados de sus personas más queridas por lo cual este derecho que no solo hace parte de la Constitución Política colombiana por hacer parte de los convenios internacionales sino de la legislación colombiana contenida en los artículos 45 y 46 de la CP<sup>4</sup>.

El niño debe tener la posibilidad de contar con alguien quien genere en él confianza y la tranquilidad necesarios para este difícil momento ya que uno de los principales temores de las personas agonizantes es estar solos al momento de

la muerte por lo cual y a la luz de la Constitución parte del derecho de una muerte digna es un deber por parte de sus padres o cuidadores asegurar a ese niño agonizante que cuando llegue el momento ellos permanecerán junto él; por lo cual esta ley garantizaría complementemente los derechos de esos menores, basados en un desarrollo integral de la vida del menor y haciendo alusión también al derecho de una muerte digna, con los acompañamientos establecidos para los cuidados paliativos que incluyen a los padres como parte fundamental de ese momento crítico. La introducción de la Ley Isaac, garantiza la protección de los derechos de los niños y niñas menores los cuales deben gozar de una especial protección, otorgándole a quien tenga a su cargo la custodia de esos menores una licencia remunerada que permita acompañarlo en una situación de incapacidad médica permanente y de esta manera y de forma integral acompañarlo en esa difícil etapa de su vida.

## 3. Revisión constitucional de la ley.

Se constata que el proyecto de ley tiene un apartado inconstitucional, pues quebranta de manera directa la identidad de la Constitución. A continuación se describen los posibles vicios de inconstitucionalidad:

En el artículo segundo del proyecto bajo estudio se dispone que la ley concederá a uno de los padres la licencia remunerada, vulnerando el artículo 13 de la Constitución Política<sup>5</sup> el cual es categórico al recalcar que todos somos iguales; por lo anteriormente mencionado se estaría violentando el derecho del otro padre a acompañar al menor en este momento tan crucial. Tal y como se ha promulgado con antelación por parte de la Corte Constitucional ambos padres tienen el mismo deber de cuidado frente a sus hijos razón por la cual esta licencia debería poderse aplicar a ambos cuidadores o padres dependiendo sea el caso.

Es preciso mencionar que con relación a la igualdad dentro del núcleo familiar ya fue desarrollado por la Corte Constitucional, en Sentencia C-663 de 2009<sup>6</sup> la cual realizó una reiteración de jurisprudencia donde señala:

“La licencia de paternidad, adicional a ser una garantía de los derechos de los niños y niñas a recibir cuidado y amor, es también un derecho fundamental del padre, derivado del derecho a fundar una

<sup>2</sup> Artículo 3°. Parágrafo 2: 2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

<sup>3</sup> Sentencia T-512 de 2016 Corte Constitucional. Debido a su edad, los niños son considerados sujetos de especial protección constitucional, lo que se traduce en el deber imperativo del Estado de garantizar su bienestar.

<sup>4</sup> Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud. Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

<sup>5</sup> Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas cometan.

<sup>6</sup> Sentencia C-663 de 2009.

familia, que la Constitución Política reconoce en su artículo 42. Esta norma superior, además, indica que “el Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia”, prescripción de la cual se deriva la obligación en que está el legislador de propiciar las circunstancias para que los trabajadores hombres puedan conciliar el trabajo y la vida familiar, mediante el reconocimiento de un breve período alrededor de la fecha del nacimiento de sus hijos(as). Adicionalmente, la protección a la familia también implica, en virtud del principio de solidaridad, el derecho deber que se radica en cabeza del padre, de asistir a su hijo(a) recién nacido en los primeros momentos de su vida”.

Por tanto el articulado debería indicar que la ley es aplicable a ambos padres o en su defecto a los cuidadores en el entendido que no solamente la custodia de esos menores sujetos a ese debido y oportuno cuidado recae sobre los padres sino que debe ser aplicable a cualquiera de los diferentes tipos de familia que existen en Colombia, también consagrado dentro del Artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, donde se contempla que es de obligatorio cumplimiento el reconocimiento de la familia en su diversos tipos. Como se expuso anteriormente no debería existir diferenciación en cuanto a la opción de acudir a la licencia ya que esta garantiza la estabilidad del menor y la conservación de la familia como institución primordial para la sociedad.

Sin embargo, la promulgación de esta ley garantizaría en gran medida el deber del Estado en la protección de esos menores en estado de debilidad manifiesta, es por esto que dentro de la revisión de constitucionalidad, es posible determinar que Colombia a través del artículo 93 de la Constitución Política<sup>7</sup> manifiesta que “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno” a lo cual, Colombia debe acogerse a los preceptos establecidos en el momento de ratificar la firma de la convención internacional sobre los derechos de los niños de la infancia y adolescencia, ratificada

<sup>7</sup> Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

por medio de la Ley 12 de 1991<sup>8</sup>, la cual establece en su marco normativo que, los gobiernos están en la obligación de implementar políticas para la niñez y la adolescencia garantizando particularmente para ellos el derecho que tienen a cuidados y asistencias especiales. De esta manera con la implementación de esta ley se amplía la garantía a las familias como núcleo base y primario de la sociedad, a los cuidadores y en particular a los niños y niñas sujetos a dicha protección.

Este tema no es nuevo para la jurisprudencia colombiana ya que la Corte Constitucional, se había pronunciado anteriormente mediante Sentencia T-113 de 2015<sup>9</sup>, otorgando a favor de la señora Josefina Vera Hernández los permisos remunerados necesarios con el fin de atender el proceso de recuperación y rehabilitación de su hijo menor de edad José Julián Rojas Vera, por el término en que el médico tratante considere imprescindible la presencia del empleado, siempre y cuando medie orden médica donde se fije de manera expresa el tiempo de duración y conste la necesidad de acompañamiento permanente de la señora Vera Hernández. En todo caso, el empleador tendrá la potestad de implementar las medidas necesarias para que no se vea afectada la prestación del servicio. Esto en el entendido que la crisis que se genera en un núcleo familiar por la necesidad de cuidar a los niños, especialmente cuando afrontan enfermedades con alto riesgo para la vida, es un tema que enfrenta el recurso laboral de un trabajador frente a la responsabilidad como miembro de una familia y estos respecto al cumplimiento de sus obligaciones laborales.

De allí que existan casos como el conocido por la Corte Constitucional en el cual se profirió: “Ordenar al Juzgado Tercero Penal del Circuito con función de conocimiento para la responsabilidad penal de adolescentes de Bucaramanga.

De otro lado, la Corte Constitucional<sup>10</sup> ha reconocido como derecho fundamental “el cuidado” de los niños haciendo énfasis en la responsabilidad de la familia, por lo cual señaló que: “En lo que atañe al derecho fundamental de los niños al cuidado y amor, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que en su efectividad primeramente está comprometida la familia como célula de la sociedad...”, mediante Sentencia C-273 de 2003, la cual es clara en determinar que los niños y niñas menores requieren del afecto de sus cuidadores para poder establecer una mejor

<sup>8</sup> Ley 12 de 1991. Artículo 4°. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

<sup>9</sup> T-113-15 Corte Constitucional de Colombia.

<sup>10</sup> C-273/03 - Corte Constitucional de Colombia.

adaptabilidad al entorno y más aún en un terrible estado como es una enfermedad terminal.

En consecuencia y teniendo en cuenta los acuerdos internacionales y en salvaguarda de la Constitución, la jurisprudencia y la seguridad jurídica, se debe dar prioridad a los menores y aún más, si estos son sujetos de cuidados especiales o se encuentran en situación de indefensión. Así las cosas, la protección de la familia como núcleo principal es fundamental y está en cabeza del Estado crear leyes que permitan proteger a la máxima institución en Colombia “La familia”.

**4. Concepto de Ministerio de Hacienda**

El Ministerio de Hacienda debe revisar el impacto fiscal, que puede concurrir en la implementación de la ley ya que en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>11</sup> se establece la obligación de enunciar los costos fiscales en cuanto a los proyectos de ley que se intenten aprobar. Se denota que la iniciativa legislativa no tiene aún aval del Ministerio de Hacienda, la norma citada enuncia lo siguiente: *“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

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

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

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.*

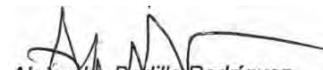
Por tanto al no contar actualmente el Proyecto de acto legislativo con concepto proferido por el Ministerio de Hacienda, respecto de su viabilidad y/o conveniencia, no cumple por ahora con los postulados normativos para financiar las obligaciones que intenta elevar a rango legal, desconociendo conforme a lo anteriormente enunciado el principio de sostenibilidad fiscal.

**Conclusión**

Es necesario el concepto del Ministerio de Hacienda frente a la disposición que se intenta elevar a acto legislativo, revisado el contenido de la iniciativa legislativa a la luz de la Constitución, la misma desarrolla los postulados constitucionales.

Una vez revisado el Proyecto de ley, el observatorio de derechos humanos considera que como se encuentra redactado el mencionado proyecto tiene un apartado inconstitucional de acuerdo a las observaciones expuestas, sin embargo, una vez subsanado el artículo segundo de esta ley, se podría establecer que la promulgación de la misma, garantizaría los principios constitucionales cuya obligación es imperativa para el Estado.

Cordialmente,

  
 Alejandro Badillo Rodríguez  
 Coordinador Observatorio de Derechos Humanos  
 Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales  
 Universidad la Gran Colombia.

**CONTENIDO**

Gaceta número 73 - Miércoles 20 de febrero de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA

	Págs.
<b>PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS</b>	
Proyecto de Acto legislativo número 34 de 2019 Senado, por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole al municipio de Villavicencio (Meta) el carácter de distrito especial biodiverso, ecoturístico, agroindustrial y educativo. ....	1
<b>PONENCIAS</b>	
Informe de ponencia y texto aprobado para primer debate al Proyecto de ley número 170 de 2018 Senado, 129 de 2017 Cámara, por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación al Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico y se dictan otras disposiciones .....	4
Informe de ponencia para primer debate y texto aprobado al Proyecto de ley 205 de 2018 Senado, 013 de 2017 Cámara, por medio de la cual se declara patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de la Nación al corregimiento de El Horno del municipio de San Zenón, departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones.....	8
<b>CONCEPTOS JURÍDICOS</b>	
Concepto jurídico del Servicio Nacional de Aprendizaje al Proyecto de ley número 123 de 2017 Cámara, 193 de 2018 Senado, por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo .....	12
Concepto jurídico Universidad Gran Colombia al Proyecto de ley número 186 de 2018, por medio de la cual se establecen condiciones para la protección y cuidado de la niñez .....	17

<sup>11</sup> Ley 819 de 2003.