



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 356

Bogotá, D. C., miércoles, 15 de mayo de 2019

EDICIÓN DE 44 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 378 DE 2019 CÁMARA

por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 14 de mayo de 2019

Honorable Representante

GABRIEL SANTOS GARCÍA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Orgánica número 378 de 2019 Cámara, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, con fundamento en los artículos 150, 151 y demás concordantes de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 378 de 2019 Cámara, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

I. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA

Conforme a lo expresado en el artículo 150 y 151 de la Ley 5ª de 1992, mediante comunicación radicada en el Despacho el día 2 de mayo 2019, de la Mesa Directiva de la Comisión Primera, fui designado ponente del proyecto de ley orgánica de la referencia.

II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto la creación de la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia del Congreso de la República de Colombia, con el fin de contribuir a la protección y promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia, y el seguimiento de las políticas y acciones encaminadas a su reconocimiento a través de la labor legislativa y de control político.

III. ORIGEN DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley Orgánica Proyecto de 378 de 2019 Cámara, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones. Fue radicado en la secretaría de la Cámara de Representantes el día 11 de abril del año 2019, por los honorables Congresistas honorable Senadora Emma Claudia Castellanos, honorable Representante Ángela Patricia Sánchez Leal, honorable Representante José Daniel López Jiménez, honorable Representante Carlos Eduardo Acosta Lozano, honorable Representante Eloy Chichi Quintero Romero, honorable Representante Jairo Humberto Cristo Correa, honorable Representante José Jaime Uscátegui Pastrana, honorable Representante Jennifer Kristin Arias

Falla, honorable Representante Julián Peinado Ramírez, honorable Representante Rodrigo Arturo Rojas Lara, honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado, honorable Representante Jezmi Lizeth Barraza Arraut, honorable Representante Irma Luz Herrera Rodríguez, honorable Representante Gloria Betty Zorro Africano y otras firmas ilegibles. Se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso número 232 de 2019.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley Orgánica número 378 de 2019 Cámara, *por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones*, consta de 16 artículos.

El primero define el objeto de la ley, el cual es la creación de la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia del Congreso de la República de Colombia, con el fin de contribuir a la protección y promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia, y el seguimiento de las políticas y acciones encaminadas a su reconocimiento a través de la labor legislativa y de control político.

En lo que respecta al artículo segundo, se incorpora la Comisión Legal para la protección Integral de Infancia y Adolescencia a las comisiones legales existentes en la Ley 5ª de 1992.

El artículo tercero se refiere al Objeto de la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia, el cual es promover el desarrollo integral de los derechos de la infancia y la adolescencia, a través de acciones y proyectos de ley que aseguren el respeto, protección y cumplimiento de sus derechos; además, realizará seguimiento a la implementación de las políticas, programas y estrategias públicas que los beneficie, acompañará a las iniciativas legislativas en favor de esta población y hará control a la ejecución de los distintos programas dirigidos a la infancia y la adolescencia.

En el artículo cuarto se establecen los lineamientos para la conformación de la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y Adolescencia, donde se hace especial énfasis en la participación de congresistas de todas las Comisiones Constitucionales Permanentes, con el fin de promover una articulación sólida entre todos los actores del ente legislativo.

Los artículos quinto y séptimo se refieren a las Funciones y Atribuciones de la Comisión legal de referencia, donde se proponen 3 modificaciones substanciales al articulado original: se establece la potestad de la comisión para solicitar informes anuales de ejecución a las entidades del estado cuyas políticas estén enfocadas a la infancia y adolescencia; Se les atribuye la facultad de emitir conceptos y/o comentarios sobre

proyectos de ley y de acto legislativo que estén en trámite en el Congreso de la República; y se les confiere la facultad de solicitar al presidente de cualquier Comisión Constitucional Permanente, la designación de un ponente miembro de la Comisión Legal para los proyectos de ley o de acto legislativo que involucren temas de la infancia y adolescencia.

Los artículos sexto y octavo hasta el decimocuarto, se refieren a las sesiones y funcionamiento interno de la Comisión, respectivamente; entre estas se incluyen las atribuciones sobre la mesa directiva, la planta de personal de la comisión, las funciones del o la coordinadora de la Comisión Legal de la referencia, del profesional universitario, de la Secretaria Ejecutiva de la Comisión y las disposiciones sobre los judicantes y practicantes.

El costo fiscal se abarca en el artículo decimoquinto, en el que las Mesas Directivas de Senado de la República y Cámara de Representantes incluirán en el Presupuesto Anual de Gastos del Congreso de la República, que hace parte de la Ley de Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal, las partidas correspondientes al pago de la planta de personal conforme con lo estipulado en el presente proyecto de ley orgánica; finalmente vigencias y derogatorias.

V. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Sobre la responsabilidad del Estado colombiano con la infancia y adolescencia

Desde 1989, Colombia se adhirió a la *Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño*, aprobada mediante la Ley 12 de 1991; en este documento y en la *Declaración sobre los Derechos del Niño* de 1959, se declara que “*sólo una adecuada protección del menor garantiza la formación de un adulto sano, libre y autónomo*” y que “*Los estados partes se comprometen a respetar y velar por que se respeten las normas del derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño*”. Esta ratificación de tratados establece el compromiso histórico adquirido por el Estado colombiano en pro de la defensa de los derechos de la infancia¹.

En ese sentido Colombia ha suscrito más de 16 tratados y convenios facultativos relacionados con la erradicación de las diferentes formas de trabajo infantil, tráfico internacional de menores, venta de niños, prostitución infantil, participación de niños en los conflictos armados y los demás compromisos internacionales que han sido exigidos por el *Comité de Derechos del Niño*, organismo internacional que hace seguimiento

¹ Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. 1989. Ministerio de Relaciones Exteriores, Cancillería de Colombia. Biblioteca Virtual de Tratados. http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/D4501_ONU-1989.PDF

al cumplimiento de la Convención y de los protocolos facultativos internacionales.

A estos compromisos internacionales se le suma la legislación colombiana; lo que inició en 1989 con la expedición del Decreto 2737 de 1989, *Código del Menor*, donde se reconocen los derechos y se crean los primeros mecanismos específicos para la defensa de los menores por parte de los Defensores de familia, la Policía Nacional y el Estado en general. Este código unificó y reconoció los convenios internacionales sobre los derechos y las situaciones de vulnerabilidad en las que podrían verse inmersos los niños y niñas; en la actualidad se dio su derogación por parte de la Ley 1098 de 2006 “*Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*” y posteriormente por la Ley 1564 de 2012 “*por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*”, ampliando y profundizando en los procedimientos que garanticen los derechos de la infancia y adolescencia, las obligaciones del Estado, la familia y la sociedad y se creó el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

De igual manera, la Constitución Política de 1991, tiene consagrado en artículo 44 donde establece los Derechos de los niños, la obligación de la familia, la sociedad y el Estado de asistir y protegerlos, y sobre como estos “*prevalecen sobre los derechos de los demás*”, que en reiteradas sentencias de la corte encontramos, de esta manera, al tenor de la Sentencia C-246 de 2017 de la Corte Constitucional: “*El artículo 44 de la Constitución Política, establece el principio del interés superior del menor; el cual obliga a que la familia, la sociedad y el Estado asistan y protejan niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Adicionalmente, la norma reconoce la situación de vulnerabilidad de estos sujetos y dispone su protección contra las diferentes formas de sometimiento. En ese sentido, indica que los niños, niñas y adolescentes serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Todo ello es reforzado por el hecho de que el artículo 44 incluye una cláusula de jerarquía de sus derechos y le impone la obligación a la familia, el Estado y la sociedad, de asistir y protegerlos ante cualquier situación de amenaza o vulneración de sus derechos*”².

Reiterando el deber sobre el interés superior y los derechos prevalentes de los menores de 18, en tal sentido, también la Sentencia T-105 de 2017 Corte Constitucional la cual señala: “*Esta corporación ha concluido que, en todos los casos relacionados con la protección de los derechos de los menores de edad, el criterio primordial a seguir por las autoridades competentes debe*

ser el de la preservación y protección del interés prevaleciente y superior del menor; razón por la cual la protección integral de sus derechos debe hacerse efectiva a través del principio del interés superior de los niños. Por lo anterior, debido a la condición de vulnerabilidad de los menores y a su necesidad de especial cuidado, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que aquellos tienen estatus de sujetos de especial protección constitucional por ser una población vulnerable, frágil, que se encuentra en proceso de formación. Lo anterior, ha permitido la salvaguarda y promoción de sus derechos en situaciones concretas donde el Estado, la sociedad y la familia deben concurrir para promover los mismos. De esta manera, su condición de sujetos de especial protección implica que, en todos aquellos casos relacionados con el amparo de los derechos de los niños, más aún cuando sean fundamentales, el criterio primordial a seguir por las autoridades competentes debe ser el de la preservación y protección del interés prevaleciente y superior del menor”³; aunado al artículo 45 sobre el derecho a la protección y la formación integral de los Adolescentes y garantizan su participación activa en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

Es un desafío para el país, no sólo revisar y promover el cumplimiento de las recomendaciones que se vienen haciendo por parte de los organismos internacionales tales como el *Comité de Derechos del Niño* y el *Comité de Derechos Humanos*, sino también, lograr la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia, y visibilizar las problemáticas que atañen a estos. Además, que coadyuve y gestione el cumplimiento y la articulación de todas las políticas para la garantía de la protección integral durante estas etapas de la vida.

Señalan los autores y en tal dirección los sostiene la ponencia “*Como Congresistas vemos necesario contar a nivel país, con una comisión que asegure el estricto cumplimiento de los compromisos e instrumentos internacionales en torno a la infancia y la adolescencia*”.

Sobre los sistemas de protección en Colombia

Tratándose de los niños, las niñas y los adolescentes, el *Código de Infancia y Adolescencia* refiere al Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), y al Sistema de Responsabilidad Penal para los Adolescentes (SRPA), como los actores principales que estructuran lo que podría denominarse el Sistema Nacional de Protección de los Derechos de la Niñez. Ambos interactúan o están llamados a interactuar con otros sistemas legales como el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), el Sistema de Seguridad Social y el Sistema de

² <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-246-17.htm>

³ <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-105-17.htm>

Coordinación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes; así como con estrategias, como el Programa de Alimentación Escolar (PAE), y con planes como el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), 2012-2019 y el Plan Maestro de Infraestructura para las Unidades de Atención del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, entre otros.

El Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), encabezado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y creado mediante la Ley 7ª de 1979, tiene como principal función dar cumplimiento a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, y al fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal.⁴

Ley 7ª de 1979 – “Por la cual se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones”.

(...)

Artículo 13. *Son fines del Sistema Nacional de Bienestar Familiar:*

- a) *Promover la integración y realización armónica de la familia;*
- b) *Proteger al menor y garantizar los derechos de la niñez;*
- c) *Vincular el mayor número de personas y coordinar las entidades estatales competentes en el manejo de los problemas de la familia y del menor, al propósito de elevar el nivel de vida de nuestra sociedad.*

En esta misma ley se establecen los integrantes del sistema, donde se incluye el ICBF, el Ministerio de Salud y Protección Social, los servicios regionales que se presten a través de los Departamentos de Bienestar y Asistencia Social y los servicios municipales que se presten a través de los organismos de bienestar y asistencia social mediante delegación legalmente autorizada.⁵ Se le adicionó mediante el Decreto 2737 de 1989 los Departamentos, Direcciones regionales del ICBF, Defensorías de Familia, Municipios y Distritos, luego mediante el Decreto 1471 de 1990 se adicionaron las Cajas de Compensación Familiar y mediante el Decreto 4156 de 2011, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). En la actualidad, con el Decreto

936 de 2013, se reorganizó el SNBF, generando múltiples agentes del sistema que ejecutan acciones relacionadas con la protección integral de niños, niñas y adolescentes, incluyendo las 16 carteras Ministeriales, Presidencia y Vicepresidencia de la República, la Policía Nacional, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Departamento Nacional de Estadística (DANE), Comisarías de Familia, y otros.

Con todo esto evidenciamos los importantes cambios que se han dado en el sistema en los últimos 20 años y cómo ha evolucionado hasta abarcar gran parte de las entidades del estado en la actualidad. La gran cantidad de entidades que conforman el SNBF proveen un marco de articulación sumamente complejo para el ICBF quien lidera este sistema. Por lo cual se requiere potenciar la articulación, no sólo entre entidades del Estado, si no propiciar un espacio en el que se haga seguimiento permanente entre todos los ámbitos de acción definidos por el Sistema, incluyendo la rama legislativa y la efectividad de las políticas, programas y proyectos, ya que de esta manera se evalúa si las acciones están llegando a la población objetivo⁶.

Sobre esto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos resaltó en su informe:

*“La primera observación que casi indefectiblemente ha recibido la CIDH es que “existen importantes brechas entre el reconocimiento jurídico de los derechos de la niñez en la ley, y la realidad en la que viven muchísimos niños y niñas”, así como brechas “entre el mandato legislativo de creación de los SNP y las responsabilidades que la norma les otorga, con su implantación efectiva y funcionamiento real”. Estas brechas además parecen hacerse más profundas a nivel local, y en determinados municipios y zonas geográficas”.*⁷

Por tanto, es esencial que se construya un espacio donde la población de las regiones y los entes del estado encuentren una vía de comunicación permanente, se monitoree la implementación de estrategias y se promueva la visualización de falencias en la ejecución a nivel de la población rural que es la más afectada cuando las políticas y programas fallan en alcanzarlos.

Sobre lo cual se resalta el artículo 6º de la Ley 5ª de 1992 donde se establecen las funciones del congreso, en las que se encuentran en el numeral

⁴ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). 2019. Nuestros Objetivos. Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Departamento de la Prosperidad Social (DPS). <https://www.icbf.gov.co/bienestar/sistema-nacional-bienestar-familiar>

⁵ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). 2019. Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Agentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. <https://www.icbf.gov.co/bienestar/sistema-nacional-bienestar-familiar>

⁶ Unicef. 2005. Child Protection Policies and Procedures Toolkit: How to Build a Child-Safe Organization. Monitoring and evaluating child protection policies and procedures. <https://www.unicef.org/violencestudy/pdf/CP%20Manual%20-%20Stage%206.pdf>

⁷ Organización de Estados Americanos (OEA). Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. 2017. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/nna-garantiaderechos.pdf>

3. Control Político sobre los Ministros y demás autoridades, y el numeral **7. Función de Control Público** donde cualquier persona natural o jurídica puede ser emplazada para rendir declaraciones sobre hechos que esté investigando cualquier comisión.

Sobre la necesidad de hacer seguimiento a las políticas

El seguimiento al cumplimiento de los acuerdos internacionales, la normativa colombiana y la ejecución efectiva de políticas públicas hace necesaria la creación de una comisión legal, que esté permanentemente vigilante sobre la situación que experimentan los niños, niñas y adolescentes en Colombia.

En el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la OEA, sobre los sistemas de protección de los niños, niñas y adolescentes de 2017, se hace una clara referencia a la necesidad de expandir las acciones que se deben tomar para garantizar la protección efectiva de los derechos de los menores:

“Frente al contexto descrito se hace manifiesto que el mero reconocimiento legal de los derechos de la niñez es insuficiente para garantizar su efectiva vigencia y para transformar las realidades de los NNA. A partir de la Observación General número 5 del Comité de los Derechos del Niño se ha extendido y generalizado la concepción de que para la protección de la niñez y de sus derechos se requiere de un conjunto de elementos, además de las leyes, que conforman un todo destinado a garantizar los derechos de los NNA, destacándose entre ellos:

- *Las políticas públicas, programas y servicios.*
- *Los mecanismos institucionales de articulación para la planificación, diseño, aprobación, aplicación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, considerando los diversos niveles territoriales (institucionalidad).*
- *Sistemas de acopio de datos y análisis de la información.*
- *Mecanismos independientes de vigilancia.*
- *Sistemas de difusión y sensibilización respecto de los derechos de la niñez.*
- *Recursos humanos especializados y en número adecuado.*
- *Recursos económicos suficientes para financiar las políticas, programas y servicios.*
- *Protocolos y estándares de actuación y prestación de los servicios, así como la gestión y tratamiento de casos y remisión de los mismos.*

Todo ello además en un contexto de participación de las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y de los mismos niños, niñas y adolescentes. Estos son los componentes

que usualmente se destacan como partes de lo que usualmente se conoce en los países de esta región como los “sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez” (en adelante los “sistemas”, los “sistemas nacionales” o los “SNP”)⁸. (Subrayado fuera de texto).

Esta misma Comisión advierte sobre la falta de articulación y la importancia sobre la evaluación de aplicación de las medidas y reitera:

“Por el hecho que el Estado cree en su norma un modelo operativo para la implementación de los derechos de la niñez y lo denomine Sistema Nacional de Protección de los Derechos de la Niñez, ello no supone que el Estado esté dando cumplimiento a cabalidad con sus obligaciones internacionales en materia de protección de los derechos de los NNA”.

La Alianza por la Niñez Colombiana que es una red de 21 organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil creada en el 2002 de las cuales forman parte Save the Children, Children International, PLAN, World Vision por los Niños, la Universidad Nacional de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, PaPaz entre otros, señalan que:

“Contar con una comisión legal de infancia y adolescencia para la garantía de los derechos de la infancia y adolescencia en el marco de la protección integral, permitirá indudablemente, poner el tema de la niñez en la práctica, como tema de mayor interés en el país, pues se hará desde esta comisión el monitoreo y evaluación periódica al a situación de este grupo poblacional con la generación de procedimientos, mecanismos y recursos para su protección.⁹”

Por lo cual emitieron un concepto positivo hacia la iniciativa legislativa de creación de la comisión legal para la protección de la infancia y adolescencia en el Congreso de la República.

Sobre la situación actual de la niñez y adolescencia de Colombia

La conformación de esta Comisión es de vital importancia debido a la premura de las situaciones que se están dando en el país en los últimos años, entre las que se encuentran:

- i) El alza en los índices de violencia y delitos cometidos contra los menores de edad.
- ii) la situación de desprotección de derechos en que se encuentran los menores a nivel territorial.
- iii) el incremento del consumo de sustancias psicoactivas de esta población.

⁸ Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. 2017. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/nna-garantiaderechos.pdf>

⁹ Alianza por la Niñez Colombiana. 2019. Comunicación personal. Disponible a solicitud.

- iv) la diversificación de los sistemas legales y de políticas públicas, programas, proyectos, planes de acción y estrategias para la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia.
- v) el compromiso sobre los objetivos de desarrollo sostenible en la agenda 2030 del PNUD.
- vi) el contexto de transición hacia la paz que vive el país y el proceso de implementación de los acuerdos.
- vii) el costo del crimen y la violencia en el PIB y su afectación en la implementación de políticas públicas para la niñez y la adolescencia.

El Observatorio de Violencia (Centro de Referencia Nacional sobre Violencia) del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, presentó los indicadores de Infancia, adolescencia y juventud del 2018 donde se reportó que 20.318 menores de edad y jóvenes fallecieron ese año a causa de Lesiones fatales entre accidentes, accidentes de transporte, homicidios y suicidios (3.978 menores de edad y 16.340 Jóvenes entre los 18 y 28 años).

Tabla 1. Comparativo histórico de casos por Indicadores de infancia, adolescencia y juventud del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses¹⁰

Año	Lesiones Fatales	Violencia Sexual	Violencia Intrafamiliar	Violencia Interpersonal	Total
2012	2.707	18.441	14.155	23.620	58.923
2013	2.317	17.911	11.085	22.607	53.920
2014	2.279	18.116	12.035	21.173	53.603
2015	4.276	19.181	23.606	18.232	65.295
2016	4.142	18.416	23.148	16.008	61.714
2017	4.514	20.663	23.632	14.454	63.263
2018	3.978	22.794	24.168	12.756	63.696

Estas cifras indican que el número de casos de Violencia Intrafamiliar y Lesiones fatales contra los menores de edad se ha incrementado casi un 32,3% desde el 2011, y un incremento del 13,8% en los casos de Violencia Sexual en el mismo periodo de tiempo.

Es preocupante la situación ya que las cifras se han mantenido casi constantes desde el 2015, si bien han disminuido los casos de violencia interpersonal, los otros indicadores han variado sólo un 3,6% en promedio. Esto considerando la variedad y cantidad de políticas públicas impulsadas tanto a nivel nacional como territorial para la protección y cuidado de los menores de edad.

El Informe *Forensis 2017 - datos para la vida* del Instituto de Medicina Legal es claro

¹⁰ Indicadores de infancia, adolescencia y juventud. 2019. Observatorio de Violencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. <http://www.medicina-legal.gov.co/observatorio-de-violencia>

en mencionar que en los casos de violencia intrafamiliar son los niños los más victimizados:

“Violencia contra niños, niñas y adolescentes: El mayor número de afectados fueron los menores comprendidos en edades de los 10 a 14 años, con grado de escolaridad básica primaria, y según el factor de vulnerabilidad se relaciona con aquellos que refirieron consumo de sustancias psicoactivas o alcohol. Además, se determinó que los padres son los principales agresores; las causas circunstanciales asociadas a estas agresiones estaban ligadas con la intolerancia y el machismo.

Para el año 2017 el INMLCF realizó 27.538 exámenes medicolegales por violencia intrafamiliar; de estos, 10.385 (37,71%) corresponden a violencia contra niños, niñas y adolescentes.

En lo relacionado con el factor de vulnerabilidad, se encontró que el grupo con mayor número de registros correspondió a los menores de edad que refirieron algún consumo de sustancias psicoactivas o alcohol (8,77%, 910 casos), seguidos por aquellos que se encontraban bajo custodia (4,26%, 442 casos) y por aquellos pertenecientes a población campesina o trabajadores del campo (0,53%, 55 casos).”¹¹

Tabla 2. Violencia contra niños, niñas y adolescentes según factor de vulnerabilidad y sexo de la víctima. Colombia, año 2017⁸

Factor de vulnerabilidad	Hombre		Mujer		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Consumidores de sustancias psicoactivas (drogas, alcohol, etc)	463	9,55	447	8,10	910	8,77
Personas bajo custodia	201	4,14	241	4,37	442	4,26
Campesinos (as) y/o trabajadores (as) del campo	20	0,41	35	0,63	55	0,53
Pertenecientes a grupos étnicos	14	0,29	28	0,51	42	0,40
Personas con orientación sexual diversa (LGBTI)	2	0,04	2	0,04	4	0,04
Otro	-	0,00	2	0,04	2	0,02
Ninguno	4.150	85,57	4.766	86,32	8.916	86,97
Total	4.850	100	5.521	100	10.371	100

Nota: Se excluyen 14 casos sin información.
Fuente: INMLCF / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, SICLICO

Es claro que el consumo de estupefacientes es un factor de vulnerabilidad que puede influir en la victimización de los menores de edad en casos de violencia intrafamiliar. Sobre el respecto, el Observatorio de Drogas de Colombia presentó su informe *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar - Colombia 2016*, donde se hace una comparación con los años 2004 y 2011 donde se realizó el mismo estudio y se encontró un aumento en el uso de sustancias como marihuana (6,9% al 7,8%), cocaína (2,4% a 2,6%), y cuando se considera el uso de cualquier sustancia (marihuana, cocaína, bazuco, inhalables y éxtasis) alguna vez en la vida, se presenta un aumento pasando de 12% en el 2011 a un 13,4% en el 2016¹².

¹¹ Forensis 2017 - Datos para la vida. Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Siclico. Violencia Intrafamiliar. 176-199. <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/262076/Forensis+2017+Interactivo.pdf/0a09fedb-f5e8-11f8-71ed-2d3b475e9b82>

¹² Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar Colombia – 2016. Observatorio

También reportaron sobre el consumo de sustancias ilícitas:

Un 15,9% de los escolares de Colombia declararon haber usado al menos una de estas sustancias alguna vez en la vida, es decir aproximadamente 1 de cada 6 escolares, lo que representa un universo aproximado de 520 mil escolares, con un 16,9% entre los hombres y 15,1% entre las mujeres. (Subrayado fuera de texto).

Siete departamentos presentan prevalencias de uso alguna vez en la vida superiores al 20%: Caldas (27,9%), Antioquia (26,6%), Risaralda (26,1%), Quindío (23,7%), la región Orinoquía (22%), Bogotá (21,5%) y la región Amazonía (20,4%).

La prevalencia de consumo alguna vez en la vida de estas sustancias es mayor en la zona urbana con un 16,8% frente a un 10,7% de la zona rural.⁹

Si a estas dos situaciones de vulnerabilidad se les adicionan los graves factores que influyen los índices de morbilidad infantil, tales como, la desnutrición, enfermedades prevenibles por vacunación, la enfermedad diarreica aguda, infección respiratoria aguda, los accidentes, sepsis neonatal y otras complicaciones con los recién nacidos que contribuyeron a dejar la mortalidad infantil (de 1 a 14 años) al 4^{to} trimestre reportado del 2018, en 4.930 fallecimientos según las cifras del DANE¹³; es aún más clara la urgencia de tomar acciones que cambien la situación actual que la infancia y adolescencia de Colombia.

Tal como lo resalta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, una falencia clara es la falta de articulación de los entes del estado, organizaciones internacionales, la sociedad civil y la implementación de políticas. Se ha evidenciado a lo largo del documento que la situación de los niños, niñas y adolescentes ha ido en deterioro en los últimos años, la falta de visibilización, seguimiento y control a la ejecución de programas plantea un desafío a la estructura del estado, más aún después de que Colombia se adhirió a la agenda 2030 vigilada por el PNUD sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A pesar de que múltiples políticas se han desarrollado e implementado en los planes de desarrollo anteriores, con el fin de lograr cumplir la meta de los ODS, no parece haberse dado una variación importante a la situación de los niños y niñas. Tan

sólo en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se crearon 17 programas nacionales que tenían como objetivo la población menor de edad, de los cuales en el sistema de seguimiento Sinergia del Departamento Nacional de Planeación indica que entre los más de 40 indicadores construidos para medir el avance de ejecución en la población infantil y adolescente se encuentran resultados tan variados que pueden ir entre el 14,26% y 100% sobre el avance de culminación en el cuatrienio.¹⁴

La Comisión Legal tendrá por vocación la creación de alianzas con las organizaciones de la sociedad civil, lo que contribuirá a la apropiación de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, especialmente a nivel territorial y rural, con una perspectiva propositiva que contribuya a la disminución de la inequidad en el acceso y la calidad de los servicios sanitarios, de educación, salud, seguridad alimentaria, bienestar social, y el cierre de brechas raciales y de género para la niñez y los adolescentes de Colombia.

Mencionan los autores, sobre las diversas situaciones que obstaculizan el goce pleno de los Derechos de los niños las siguientes observaciones:

- i) Que el interés superior del niño y la prevalencia de sus derechos respecto de los adultos son principios que no se aplican en todas las decisiones judiciales y administrativas que les conciernen, entre otras razones, porque el código de infancia y adolescencia (Ley 1098 de 2006) no trae coordinadas sustanciales y prácticas para su operatividad;
- ii) Que la protección de los derechos de los niños, las niñas, las y los adolescentes debe ser integral y el restablecimiento de los derechos debe darse en forma inmediata, como quiera que no tiene sentido retardar este cometido poniendo en riesgo la integridad personal de esta población y en esa medida se deben atender las prescripciones contenidas en la Ley 1878 de 2018.
- iii) Las decisiones judiciales y administrativas con relativa frecuencia no son compatibles, como sucede en el Sistema De Responsabilidad Penal Para Adolescentes al imponerse una sanción privativa de la libertad para un o una adolescente en conflicto o contacto con la ley penal, que requiere tratamiento psicosocial y de desintoxicación en una institución especializada según lo prescrito por una autoridad administrativa como el Defensor de Familia.
- iv) Que se concede o niega el recurso de amparo o tutela para la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes bajo diversos criterios legales en casos similares;

de Drogas de Colombia. https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Junio/CO03142016_estudio_consumo_escolares_2016.pdf

¹³ DANE. 2019. Cuarto trimestre 2018pr. Defunciones por grupos de edad y sexo, según departamento, municipio de residencia y grupos de causas de defunción (lista de causas agrupadas 6/67 CIE-10 de OPS). Cuadro 5. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/nacimientos-y-defunciones/defunciones-no-fetales/defunciones-no-fetales-2018>

¹⁴ Departamento Nacional de Planeación. 2019. Sinergia seguimiento. <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#HomeSeguimiento>

- v) Que se evidencian barreras epistemológicas, dogmáticas y prácticas en la comprensión de la responsabilidad penal de los niños, las niñas y los adolescentes que infringen la ley penal, lo que conlleva a la inadecuada aplicación de las normas jurídicas y al abuso de los principios generales del derecho y los principios de infancia, lo que se advierte en decisiones judiciales y administrativas que no superan la postura vindicativa del derecho y no respetan la especialidad de los sistemas legales de protección de los derechos de este grupo social.¹⁵
- vi) Que se han identificado casos en los que las autoridades administrativas esperan la imposición de la sanción a los y las adolescentes que incurrían en comportamientos delictivos para que reciban en los Centros de Atención Especializada alguna intervención clínica o Psicosocial para atender el Consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA), por falta de recursos económicos para incorporarlos en programas especializados por fuera de lugar privativo de la libertad y de compromiso de algunas autoridades del orden territorial, entre otras causas;
- vii) Que se han suprimido algunos Juzgados Penales para Adolescentes lo que afecta el cumplimiento del principio de especialidad que orienta al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y,
- viii) Que por desconocimiento de cómo deben operar los principios en materia penal adolescente se incumple la finalidad restaurativa del sistema especializado legalmente establecido, lo que conduce a remisiones innecesarias al sistema penal para los adultos.

En este contexto de análisis, correspondería a la Comisión Legal evaluar los mecanismos operativos de los sistemas legales de protección de los derechos de la infancia y la adolescencia, conforme a los derechos y los principios legalmente reconocidos a esta población.

Sobre la estructura de las Comisiones del Congreso

Es de resaltar que las Comisiones Legales son aquellas que, a diferencia de las Constitucionales, son creadas por Ley; encargadas de asuntos específicos distintos a los de competencia de las Comisiones Constitucionales Permanentes, (artículo 55 de la Ley 5ª de 1992 - adicionado por la Ley 1434 de 2011), que en este caso corresponde a la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia por parte del Congreso de la República de Colombia.

En ese orden de ideas, encontramos las siguientes Comisiones Legales:

- La Comisión de Derechos Humanos y Audiencias: Está compuesta por 10 miembros en el Senado y 15 en la Cámara. Esta se encarga de defender los derechos humanos, vigilar y controlar a toda autoridad encargada de velar por el respeto a los mismos y de promover las acciones pertinentes en caso de incumplimiento. Adicionalmente, tramita las observaciones que por escrito hagan llegar los ciudadanos con respecto a un proyecto de ley o de acto legislativo.
- La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista: Está compuesta por 11 miembros en el Senado y 17 en la Cámara. Esta comisión conoce de conflictos de intereses, de violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los congresistas, o de situaciones de comportamiento indecoroso, irregular o inmoral relativas a miembros del Legislativo en su gestión pública, actuando de conformidad con el Código de Ética expedido por el Congreso. Sus pronunciamientos son reservados y deben contar con la unanimidad de sus miembros.
- La Comisión de Acreditación Documental: Está compuesta por cinco miembros de cada corporación. Tiene a su cargo recibir la identificación de los congresistas electos previo envío de la lista correspondiente por parte de la autoridad electoral.
- La Comisión Legal para la Equidad de la Mujer: Está compuesta por 10 miembros de la Cámara de Representantes y 9 miembros del Senado. Esta comisión fomenta y promueve la participación política de las mujeres, visibiliza hace acompañamiento y seguimiento a procesos en beneficio de la equidad de las mujeres.
- Comisión Legal Comisión Legal de Inteligencia y Contrainteligencia: Esta Comisión fue creada por la Ley Estatutaria 1621 de 2013, para que el Congreso de la República ejerza funciones de Control y Seguimiento Político, verificando la eficiencia en el uso de los recursos, el respeto de las garantías constitucionales y el cumplimiento de los principios, límites y fines establecidos en esta Ley. Está conformada por 8 congresistas, 4 Senadores y 4 Representantes a la Cámara, los cuales deben ser miembros de las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes. Habrá por lo menos, 1 Representante y 1 Senador de los Partidos y Movimientos Políticos que se declaren en oposición al Gobierno, salvo que su decisión sea de abstenerse de participar en dicha Comisión.

¹⁵ Palacio Cepeda Marisol en revista de *Derecho Penal y Procesal Penal*: “La imputación de conductas penalmente relevantes a los niños: Las barreras epistemológicas y dogmáticas de la responsabilidad penal” Ediciones Abeledoperrot, Buenos Aires, Argentina, agosto de 2016.

- Comisión Legal Comisión Legal Afrocolombiana: la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana está integrada por los representantes a la Cámara por Circunscripción Especial de Comunidades Negras y por aquellos congresistas que por sus afinidades quieran pertenecer a la misma; que manifiesten su intención de hacer parte de esta y su compromiso en la defensa de los derechos e intereses de esta población. La Ley 1833 de 2017 que creó esta Comisión Legal modificó la Ley 5ª de 1992 y la composición del Congreso de la República, que a su vez entró en vigencia el 4 de mayo de 2018.

Sobre lo cual se resalta la necesidad de establecer una comisión legal que funcione de forma permanente y con todas las facultades y atribuciones propias de las comisiones actuales; específicamente, la potestad de seguimiento mediante solicitud de informes de la que consta la Comisión Legal de Inteligencia y Contrainteligencia, ya que esta permite hacer vigilancia y control sobre temas específicos de la comisión, que creemos es esencial se extrapole a la Comisión Legal para la protección integral de la Infancia y Adolescencia con el fin de potenciar su capacidad de seguimiento.

Sobre el marco jurídico

Hemos de señalar al tenor de la Sentencia T-512 de 2016 de la Corte Constitucional: *“La Constitución Política de 1991 estableció un marco de protección constitucional reforzada a favor de los niños, niñas y adolescentes, como se desprende del Estado Social y Democrático de Derecho y el respeto a la dignidad humana de las niñas y niños como lo establece el artículo 1º de la Constitución. A partir de esto se señala que el principio constitucional del interés superior de menor, fija a favor de los niños una garantía constitucional para asegurar el desarrollo integral y la personalidad del menor. Las autoridades estatales están en la obligación de orientar sus decisiones en el sentido de materializar dicho principio, y procurar para que su accionar evidencie la supremacía que tienen los derechos de los niños al momento de su interpretación y ponderación, por lo que la Corte le ha asignado una importante función hermenéutica a dicho principio. En suma, el marco internacional, constitucional y legal coinciden en consagrar el deber especial de protección a cargo de la familia, la sociedad y el Estado sobre los niños, niñas y adolescentes”*, en tal sentido a la integralidad de los derechos que integran la constitución, el bloque de constitucionalidad y al sistema normativo colombiano. Sobre este último lo podemos sintetizar de la siguiente manera:

Normatividad internacional

- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Convención sobre los Derechos del Niño – Observación General número 7
- Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de Niños y Niñas, ONU, 2009
- Educación para Todos, Marco de Acción para las Américas
- Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Normatividad nacional

- Constitución Política de Colombia

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. 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.

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.

- **Jurisprudencia**

Sentencia C-313 de 2014 Corte Constitucional
Sentencia C-258 de 2015 Corte Constitucional
Sentencia T-512 de 2016 Corte Constitucional
Sentencia C-262 de 2016 Corte Constitucional
Sentencia C-246 de 2017 Corte Constitucional
Sentencia T-105 de 2017 Corte Constitucional

- **Leyes y Decretos**

Ley 12 de 1991
Ley 1098 de 2006
Ley 1329 de 2009
Ley 1336 de 2009
Ley 1804 de 2016 - Ley de Cero a Siempre
Ley 1823 del 4 de enero de 2017
Ley 1822 del 4 de enero de 2017
Ley 1878 del 9 de enero de 2018

Ley 1295 de 2009
 Decreto 936 de 20013
 Decreto 1336 del 27 de julio de 2018
 Decreto 1356 del 31 de julio de 2018
 Decreto 1416 del 3 de agosto de 2018
 Decreto 4875 de 2011 - Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (AIPI)

- Plan Anticorrupción, Atención y Participación Ciudadana de la Presidencia de la República
- CONPES 162 – Sistema General de Participaciones Vigencia 2013
- CONPES 152 - Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones

- CONPES 109 de 2007 – Política de Primera Infancia
- CONPES 113 de 2007 – Política de Seguridad Alimentaria
- Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030.
- Política Pública de Prevención de Reclutamiento.
- Política Pública Para Erradicar el Trabajo Infantil.
- Política Pública Nacional para las Familias Colombianas 2012-2022
- Sentencias C 041 de 1994, C 061 de 2008, C 228 de 2008, T 523 de 1992, T 510 de 2003, T 844 de 2011, T 197 de 2011, T 080 de 2018

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto original del Proyecto de Ley orgánica radicado en Secretaría General	Texto propuesto para Primer Debate Cámara – Comisión Primera	Justificación de modificaciones al articulado original
<p>Artículo 4°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992, con un artículo nuevo así: <i>“Artículo 61N. Composición. La Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia tendrá carácter interparlamentario, estará integrada por diecinueve (19) congresistas, de los cuales diez (10) por la Cámara de Representantes, y nueve (9) por el Senado de la República, quienes sesionarán conjuntamente, previa convocatoria de la Mesa Directiva.</i> Parágrafo 1°. Los miembros de esta Comisión deberán ser designados dentro de los 15 días siguientes al inicio de cada legislatura ordinaria”.</p>	<p>Artículo 4°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992, con un artículo nuevo así: <i>“Artículo 61N. Composición. La Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia tendrá carácter interparlamentario, estará integrada por diecinueve (19) congresistas, de los cuales diez (10) por la Cámara de Representantes, y nueve (9) por el Senado de la República, quienes sesionarán conjuntamente, previa convocatoria de la Mesa Directiva.</i> Parágrafo 1°. Los miembros de esta Comisión deberán ser designados dentro de los 15 días siguientes al inicio de cada legislatura ordinaria”. <u>Parágrafo 2°. En la conformación de esta comisión se garantizará la participación de mínimo un (1) congresista por cada una de las Comisiones Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara de Representantes.</u></p>	<p>Se adiciona el parágrafo 2°, para que la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia del Congreso, pueda contribuir eficientemente en la garantía real de los derechos de la infancia y la adolescencia y para avanzar en la mejor calidad de vida consideramos que garantizando que de cada una de las Comisiones Constitucionales Permanentes del Congreso de la República esta Comisión tenga integrantes, se reitera, en cada una para que de manera transversal pueda incidir en toda la actividad legislativa en la protección de sus derechos y promoción de su desarrollo, para que esta Comisión Legal sea garante en el Congreso de la República del pleno ejercicio de sus derechos y el máximo potencial de su desarrollo humano, social y productivo.</p>
<p>Artículo 5°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992, un artículo nuevo del siguiente tenor. <i>“Artículo 61Ñ. Funciones. La Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia tendrá las siguientes funciones:</i> 1. Participar en el desarrollo legislativo de iniciativas en pro de los derechos para la protección integral de la infancia y la adolescencia. 2. Difundir y promocionar las iniciativas y desarrollos normativos en beneficio y protección de la infancia y la adolescencia, y buscar incrementar los espacios de participación pública de la infancia y adolescencia.</p>	<p>Artículo 5°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992, un artículo nuevo del siguiente tenor. <i>“Artículo 61Ñ. Funciones. La Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia tendrá las siguientes funciones:</i> 1. Participar en el desarrollo legislativo de iniciativas en pro de los derechos para la protección integral de la infancia y la adolescencia. 2. Difundir y promocionar las iniciativas y desarrollos normativos en beneficio y protección de la infancia y la adolescencia, y buscar incrementar los espacios de participación pública de la infancia y adolescencia.</p>	<p>Las modificaciones propuestas al articulado del Proyecto de Ley Orgánica sugeridas en la presente ponencia buscan que consiste en la adición de tres numerales al artículo 5°. El Numeral 12 en el que la Comisión podrá solicitar un informe anual de ejecución general de políticas, programas y proyectos cuya población objetivo sea la infancia y la adolescencia a entidades públicas que sean agentes del Sistema Nacional de Bienestar Nacional, tales como: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Salud y Protección Social, Consejería Presidencial para la primera infancia, Consejería Presidencial para la Juventud – Colombia Joven, Departamento de Prosperidad</p>

Texto original del Proyecto de Ley orgánica radicado en Secretaría General	Texto propuesto para Primer Debate Cámara – Comisión Primera	Justificación de modificaciones al articulado original
<p>3. <i>Buscar un trabajo conjunto con organizaciones nacionales e internacionales de orden público, privado y no gubernamentales.</i></p> <p>4. <i>Establecer canales de comunicación entre el Estado y las organizaciones que trabajan por la infancia y la adolescencia.</i></p> <p>5. <i>Llevar a cabo seguimiento y control político a los planes, programas, proyectos y políticas públicas de las diferentes entidades del Estado, dirigidas a la garantía, reconocimiento, promoción, realización, ampliación, protección y restablecimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia, y lo que en ese sentido establezca el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.</i></p> <p>6. <i>Realizar monitoreo a todos los procesos de verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición, para aquellos delitos cometidos contra la infancia y adolescencia en el marco del conflicto armado, a fin de que estos sean visibilizados y no queden en la impunidad.</i></p> <p>7. <i>Hacer seguimiento a los resultados de los procesos de investigación y/o sanción existente en los distintos entes de control, relacionados con todas las formas de violencia, tales como abuso sexual, explotación sexual comercial de la niñez y adolescencia, uso y reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por todos los grupos armados, y la niñez migrante.</i></p> <p>8. <i>Realizar audiencias públicas, foros, seminarios, simposios, encuentros, mesas de trabajo, conversatorios y demás estrategias de comunicación para desarrollar, informar, divulgar y discutir los temas relacionados con los derechos de la infancia y la adolescencia en los términos de los artículos 47, 48 y 49 de la Ley 1098 de 2006.</i></p> <p>9. <i>Presentar informes anuales a las Plenarios de las Cámaras y a la sociedad civil, al término de cada legislatura sobre los resultados alcanzados.</i></p> <p>10. <i>Emitir concepto y rendir informe de las iniciativas concernientes a infancia y adolescencia contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo que presente el Gobierno nacional.</i></p> <p>11. <i>Dar trámite a iniciativas, comentarios, y requerimientos de la ciudadanía a esta Comisión en los temas de infancia y adolescencia, y en todo lo relacionado con la labor legislativa.</i></p> <p><i>Parágrafo. Organizaciones No Gubernamentales podrán participar de las Comisiones y podrán hacer uso de la palabra siempre y cuando estas traten temas relacionados con el interés de esta Comisión”.</i></p>	<p>3. <i>Buscar un trabajo conjunto con organizaciones nacionales e internacionales de orden público, privado y no gubernamentales.</i></p> <p>4. <i>Establecer canales de comunicación entre el Estado y las organizaciones que trabajan por la infancia y la adolescencia.</i></p> <p>5. <i>Llevar a cabo seguimiento y control político a los planes, programas, proyectos y políticas públicas de las diferentes entidades del Estado, dirigidas a la garantía, reconocimiento, promoción, realización, ampliación, protección y restablecimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia, y lo que en ese sentido establezca el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.</i></p> <p>6. <i>Realizar monitoreo a todos los procesos de verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición, para aquellos delitos cometidos contra la infancia y adolescencia en el marco del conflicto armado, a fin de que estos sean visibilizados y no queden en la impunidad.</i></p> <p>7. <i>Hacer seguimiento a los resultados de los procesos de investigación y/o sanción existente en los distintos entes de control, relacionados con todas las formas de violencia, tales como abuso sexual, explotación sexual comercial de la niñez y adolescencia, uso y reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por todos los grupos armados, y la niñez migrante.</i></p> <p>8. <i>Realizar audiencias públicas, foros, seminarios, simposios, encuentros, mesas de trabajo, conversatorios y demás estrategias de comunicación para desarrollar, informar, divulgar y discutir los temas relacionados con los derechos de la infancia y la adolescencia en los términos de los artículos 47, 48 y 49 de la Ley 1098 de 2006.</i></p> <p>9. <i>Presentar informes anuales a las Plenarios de las Cámaras y a la sociedad civil, al término de cada legislatura sobre los resultados alcanzados.</i></p> <p>10. <i>Emitir concepto y rendir informe de las iniciativas concernientes a infancia y adolescencia contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo que presente el Gobierno nacional.</i></p> <p>11. <i>Dar trámite a iniciativas, comentarios, y requerimientos de la ciudadanía a esta Comisión en los temas de infancia y adolescencia, y en todo lo relacionado con la labor legislativa.</i></p> <p>12. <u>Podrá solicitar a cualquier entidad pública agente del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), un informe anual de ejecución general de políticas, programas y proyectos cuya población objetivo sea la infancia y la adolescencia.</u></p>	<p>Social, Defensoría del Pueblo, Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios técnicos en el Exterior (Icetex), Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), Policía Nacional, e incluso las entidades territoriales a nivel tanto departamental como municipal, relacionado con los temas de la competencia, lo cual permite que la Comisión en el ejercicio de sus funciones pueda acceder a informes que le permitan medir, evaluar y proyectar soluciones bajo la egida de que estos aportan datos necesarios para una completa comprensión de la problemática de la infancia y la adolescencia, esto con el propósito de permitir a la Comisión proponer recomendaciones y otras soluciones frente a los datos arrojados por las diferentes entidades.</p> <p>Por su parte el Numeral 13 con el ánimo que impulsa el espíritu de sus autores reforzar su incidencia, en razón a la importancia constitucional que tienen los niños y las niñas cuyos derechos son prevalentes, la Sentencia T-260/12 de la Corte Constitucional sobre la particular señala: “Los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes gozan de una especial protección tanto en el ámbito internacional como en nuestro Estado Social de Derecho. Ello, dada la situación de indefensión, vulnerabilidad y debilidad de esta población y la necesidad de garantizar un desarrollo armónico e integral de la misma. Los niños, en virtud de su falta de madurez física y mental –que les hace especialmente vulnerables e indefensos frente a todo tipo de riesgos– necesitan protección y cuidados especiales, tanto en términos materiales, psicológicos y afectivos, como en términos jurídicos, para garantizar su desarrollo armónico e integral y proveer las condiciones que necesitan para convertirse en miembros autónomos de la sociedad. Atendiendo esta norma básica contenida en el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, exige la obligación de prodigar una especial protección a aquellos grupos sociales cuya debilidad sea manifiesta, destacándose entre estos grupos la especial protección de los niños, la cual es prevalente inclusive en relación con los demás grupos sociales”¹⁶, en este sentido y para que la Comisión pueda cumplir la tarea misional que por ley se establece que la Comisión puede emitir conceptos y/o comentarios sobre cualquier proyecto</p>

Texto original del Proyecto de Ley orgánica radicado en Secretaría General	Texto propuesto para Primer Debate Cámara – Comisión Primera	Justificación de modificaciones al articulado original
	<p>13. <u>Podrá emitir conceptos y/o comentarios sobre cualquier Proyecto de Ley o Acto Legislativo relacionado con los temas de su competencia.</u></p> <p>14. <u>Evaluar los mecanismos operativos de los sistemas legales de protección de los derechos de la infancia y la adolescencia.</u></p> <p><i>Parágrafo. Organizaciones No Gubernamentales podrán participar de las Comisiones y podrán hacer uso de la palabra siempre y cuando estas traten temas relacionados con el interés de esta Comisión”.</i></p>	<p>de ley o acto legislativo relacionado con los temas de su competencia, lo anterior en concordancia con los informes y el conocimiento que debe tener la comisión en las materias relacionadas con lo de su competencia, con el fin, como precedentemente se observó permitan a la Comisión proponer recomendaciones y otras soluciones frente a los datos arrojados por las diferentes entidades y la articulación interinstitucional frente a la infancia y la adolescencia.</p> <p>Frente al Numeral 14, de evaluar los mecanismos operativos de los sistemas legales de protección de los derechos de la infancia y la adolescencia, es de precisar, tal y como se señaló precedentemente en la exposición de motivos y en correspondencia con el espíritu de sus autores: le correspondería a la Comisión Legal evaluar los mecanismos operativos de los sistemas legales de protección de los derechos de la infancia y la adolescencia, conforme a los derechos y los principios legalmente reconocidos a esta población, considerando además los lineamientos más recientes sobre la materia como: i) La Declaración iberoamericana de justicia juvenil restaurativa, resultado de la reflexión colectiva interinstitucional, interdisciplinar e internacional realizada en la última década en el contexto iberoamericano y también en el contexto mundial (Congreso Mundial de Justicia Juvenil 26 al 30 de enero de 2015, en Ginebra, Suiza), que contiene los estándares iberoamericanos sobre la mediación en la justicia criminal juvenil y la ejecución de medidas no privativas de la libertad: Buenas prácticas y replicación (Ibero-American standards on juvenile criminal mediation and execution of non-custodial measures: Good practices and replication); ii) la Directriz número 03-04 de 2018: Directrices del SNCRPA para orientar la formulación de programas de justicia juvenil restaurativa, cuyo objetivo es promover los procesos y prácticas restaurativas que cuenten con la participación de los adolescentes, las víctimas, las familias y la comunidad y que se materialicen los fines restaurativos y ii) el programa de Justicia Juvenil Restaurativa del Ministerio de Justicia y del Derecho.</p>
<p>Artículo 7°. Atribuciones. La Comisión Legal para la Protección Integral de Infancia y Adolescencia tendrá las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elegir la Mesa Directiva de la Comisión Legal para la protección integral de la niñez y adolescencia. 2. Dictar su propio reglamento para el desarrollo de su objeto misional. 	<p>Artículo 7°. Atribuciones. La Comisión Legal para la Protección Integral de Infancia y Adolescencia tendrá las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elegir la Mesa Directiva de la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y Adolescencia. 2. Dictar su propio reglamento para el desarrollo de su objeto misional. 	<p>Con el fin de realizar una corrección de unificación de texto del proyecto, se propone cambiar la palabra niñez por infancia, la denominación de la Comisión: es Comisión Legal para la Protección Integral de Infancia y Adolescencia y en algunos casos queda consignado en el proyecto: Comisión Legal para la protección integral de la niñez y adoles-</p>

Texto original del Proyecto de Ley orgánica radicado en Secretaría General	Texto propuesto para Primer Debate Cámara – Comisión Primera	Justificación de modificaciones al articulado original
<p>3. Verificar el cumplimiento de las leyes relacionadas con la Comisión Legal para la Protección Integral de Infancia y Adolescencia en los entes territoriales, organismos descentralizados y demás instituciones públicas o privadas.</p> <p>4. Hacer control y seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas relacionadas con la Comisión Legal para la protección integral de la niñez y adolescencia y de todas aquellas que afectan su condición.</p> <p>5. Proponer y velar para que en el proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación, se incluyan presupuesto, programas, proyectos y acciones que garanticen los derechos de la niñez y adolescencia y el cumplimiento de los mismos.</p> <p>6. Conferir menciones honoríficas y reconocimientos a la labor desarrollada por organizaciones sociales y/o personalidades a favor de la protección, promoción y garantía de los derechos de la niñez y adolescencia.</p> <p>7. Velar por el diseño de sistemas integrados de información que permitan fundamentar la toma de decisiones y conocer las problemáticas de niñez y adolescencia.</p> <p>8. Trabajar por que las relaciones y alianzas estratégicas entre el Estado y la sociedad civil se hagan en el marco de un ambiente habilitante, equitativas, bajo el principio constitucional de la buena fe.</p> <p>9. Invitar a organismos nacionales e internacionales, entidades de derecho público y/o privado que defiendan los derechos de la infancia y adolescencia, para que coadyuven con los objetivos de la Comisión Legal para la Protección Integral de Infancia y Adolescencia.</p>	<p>3. Verificar el cumplimiento de las leyes relacionadas con la Comisión Legal para la Protección Integral de Infancia y Adolescencia en los entes territoriales, organismos descentralizados y demás instituciones públicas o privadas.</p> <p>4. Hacer control y seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas relacionadas con la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y Adolescencia y de todas aquellas que afectan su condición.</p> <p>5. Proponer y velar para que en el proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación, se incluyan presupuesto, programas, proyectos y acciones que garanticen los derechos de la infancia y adolescencia y el cumplimiento de los mismos.</p> <p>6. Conferir menciones honoríficas y reconocimientos a la labor desarrollada por organizaciones sociales y/o personalidades a favor de la protección, promoción y garantía de los derechos de la infancia y adolescencia.</p> <p>7. Velar por el diseño de sistemas integrados de información que permitan fundamentar la toma de decisiones y conocer las problemáticas de infancia y adolescencia.</p> <p>8. Trabajar por que las relaciones y alianzas estratégicas entre el Estado y la sociedad civil se hagan en el marco de un ambiente habilitante, equitativas, bajo el principio constitucional de la buena fe.</p> <p>9. Invitar a organismos nacionales e internacionales, entidades de derecho público y/o privado que defiendan los derechos de la infancia y adolescencia, para que coadyuven con los objetivos de la Comisión Legal para la Protección Integral de Infancia y Adolescencia.</p> <p><u>10. Proponer y velar para que en el proceso de discusión y aprobación de proyectos de ley y de acto legislativo, que tengan como población objeto de alguna manera a la infancia y la adolescencia se garanticen efectiva y eficazmente los derechos de la infancia y adolescencia y el cumplimiento de los mismos.</u></p> <p><u>11. Solicitar al Presidente de la respectiva Comisión Constitucional Permanente donde se encuentre en trámite un proyecto de ley o acto legislativo que involucre temas de la infancia y la adolescencia, que se designe dentro de los ponentes, un integrante de la Comisión legal.</u></p>	<p>cencia, con cuya corrección buscamos darle la coherencia necesaria acorde al espíritu que el legislador prohíja.</p> <p>Se adiciona el numeral 10 al artículo de la referencia: Proponer y velar para que en el proceso de discusión y aprobación de proyectos de ley y de acto legislativo, que tengan como población objeto de alguna manera a la infancia y la adolescencia se garanticen efectiva y eficazmente los derechos de la infancia y adolescencia y el cumplimiento de los mismos. Acorde a las funciones del Congreso reforzamos aquí las atribuciones en concordancia con la función constituyente, que es la que le permite al Congreso realizar reformas a la Constitución Política mediante un tipo de proyectos denominados “actos legislativos” y la función legislativa que es la primera función del Congreso y por medio de ella elabora las leyes, las interpreta, las reforma o en algunos casos las deroga, en este sentido para que la Comisión Legal para la Protección Integral de Infancia y Adolescencia tenga instrumentos y herramientas que le permitan efectivamente ser los principales garantes en el Congreso de la República de la protección efectiva de los derechos de la infancia y la adolescencia.</p> <p>Asimismo se adiciona el numeral 11, al artículo 7° sobre las atribuciones, en consideración a que para mejorar las condiciones de la infancia y la adolescencia se requiere, tal y como lo promueve el espíritu del legislador, una serie de estrategias transversales que articulen, integren y potencialicen todos los esfuerzos de las diversas entidades públicas y privadas de la sociedad y de la comunidad en general y es precisamente esta articulación transversal la que promueve el espíritu de este numeral ya que integra e involucra a los miembros de la Comisión Legal a estar presentes en todos los temas que de una u otra manera se ven reflejados en la infancia y la adolescencia.</p>
<p>Artículo 9°. Adiciónese el artículo 369 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 2.6.15 así: <i>2.6.15 Comisión Legal para la protección integral de la niñez y adolescencia</i></p>	<p>Artículo 9°. Adiciónese el artículo 369 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 2.6.15 así: <i>2.6.15 Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y Adolescencia</i></p>	<p>Ibídem. Cambio niñez por infancia.</p>

Texto original del Proyecto de Ley orgánica radicado en Secretaría General			Texto propuesto para Primer Debate Cámara – Comisión Primera			Justificación de modificaciones al articulado original
N° Cargos	Nombre del cargo	Grado	N° Cargos	Nombre del cargo	Grado	
1	Coordinador (a) de la Comisión	12	1	Coordinador (a) de la Comisión	12	
1	Secretario (a) Ejecutivo (a)	05	1	Secretario (a) Ejecutivo (a)	05	
<p>Artículo 10. Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 3.15, del siguiente tenor: 3.15. <i>Comisión Legal para la Protección Integral de la <u>Niñez</u> y Adolescencia</i></p>			<p>Artículo 10. Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 3.15, del siguiente tenor: 3.15. <i>Comisión Legal para la Protección Integral de la <u>Infancia</u> y Adolescencia</i></p>			Ibídem. Cambio niñez por infancia.
2	Profesional Universitario	06	2	Profesional Universitario	06	
<p>Artículo 12. <i>Funciones del profesional universitario de la Comisión Legal para la Protección Integral de Infancia y Adolescencia.</i> Los profesionales universitarios de la Comisión Legal para la Protección de Infancia y Adolescencia, tendrán las siguientes funciones: 1. Apoyar la labor interna del Coordinador, Secretario, y los Congresistas y demás miembros de la Comisión en la ejecución de los planes trazados por la Comisión. 2. Mantener informados a los miembros de la Comisión sobre el curso de los temas tratados en las sesiones, así como hacer seguimiento al desarrollo de los mismos. 3. Trabajar directamente con los estudiantes de judicatura y pasantes universitarios, en los temas que le asigne el Coordinador. 4. Las demás que le sean asignadas por las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo. Parágrafo. Para ser Profesional Universitario de la Comisión para la Protección Integral de la <u>Niñez</u> y Adolescencia, se requiere acreditar título de profesional en derecho, ciencia política, ciencias sociales, ciencias humanas y/o carreras afines y un (1) año de experiencia profesional relacionada con derechos humanos, y/o infancia y adolescencia.</p>			<p>Artículo 12. <i>Funciones del profesional universitario de la Comisión Legal para la Protección Integral de Infancia y Adolescencia.</i> Los profesionales universitarios de la Comisión Legal para la Protección de Infancia y Adolescencia, tendrán las siguientes funciones: 1. Apoyar la labor interna del Coordinador, Secretario, y los Congresistas y demás miembros de la Comisión en la ejecución de los planes trazados por la Comisión. 2. Mantener informados a los miembros de la Comisión sobre el curso de los temas tratados en las sesiones, así como hacer seguimiento al desarrollo de los mismos. 3. Trabajar directamente con los estudiantes de judicatura y pasantes universitarios, en los temas que le asigne el Coordinador. 4. Las demás que le sean asignadas por las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo. Parágrafo. Para ser Profesional Universitario de la Comisión Legal para la Protección Integral de la <u>Infancia</u> y Adolescencia, se requiere acreditar título de profesional en derecho, ciencia política, ciencias sociales, ciencias humanas y/o carreras afines y un (1) año de experiencia profesional relacionada con derechos humanos, y/o infancia y adolescencia.</p>			Ibídem. Cambio niñez por infancia.

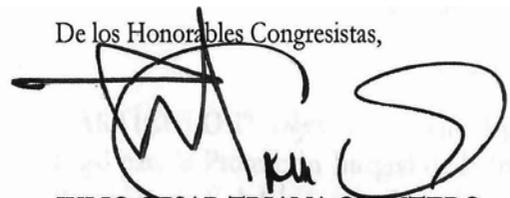
VII. PROPOSICIÓN

Por las razones y consideraciones precedentemente expuestas y de acuerdo con los requisitos establecidos en Ley 5ª de 1992 y demás normas concordantes, de manera respetuosa, propongo a consideración de la honorable Cámara de Representantes dar debate al informe de ponencia positiva con modificaciones para primer debate al Proyecto de Ley Orgánica número 378 de 2019 Cámara, *por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia del Congreso*

de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

De los Honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,



JULIO CESAR TRIANA QUINTERO

Representante a la Cámara

Departamento del Huila

Ponente

**TEXTO CON MODIFICACIONES
PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN
COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA
DE REPRESENTANTES AL PROYECTO
DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 378 DE 2019
CÁMARA**

por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la creación de la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia del Congreso de la República de Colombia, con el fin de contribuir a la protección y promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia, y el seguimiento de las políticas y acciones encaminadas a su reconocimiento a través de la labor legislativa y de control político.

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

“Artículo 55. Integración, denominación y funcionamiento. Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes a estas, corresponderá integrar aplicando el sistema del cociente electoral y para el período constitucional la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana y la **Comisión Legal para la Protección Integral de Infancia y Adolescencia”**.

Artículo 3º. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV del Título II de la Ley 5ª de 1992 el siguiente artículo nuevo:

“Artículo 61M. Objeto de la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia. Esta Comisión tiene por objeto promover el desarrollo integral de los derechos de la infancia y la adolescencia, desde la edad temprana hasta la entrada a la juventud, a través de acciones y proyectos de ley que aseguren el respeto, protección y cumplimiento de sus derechos, además, realizará seguimiento a la implementación de las políticas, programas y estrategias públicas que los beneficie, acompañará a las iniciativas legislativas en favor de esta población y hará control a la ejecución de los distintos programas dirigidos a la infancia y la adolescencia”.

Artículo 4º. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992, con un artículo nuevo así:

“Artículo 61N. Composición. La Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia tendrá carácter interparlamentario, estará integrada por diecinueve (19) congresistas, de los cuales diez (10) por la Cámara de Representantes, y nueve (9) por el Senado de la República, quienes sesionarán conjuntamente, previa convocatoria de la Mesa Directiva.

Parágrafo 1º. Los miembros de esta Comisión deberán ser designados dentro de los 15 días siguientes al inicio de cada legislatura ordinaria.

Parágrafo 2º. En la conformación de esta comisión se garantizará la participación de mínimo un (1) congresista por cada una de las Comisiones Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara de Representantes”.

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

“Artículo 61Ñ. Funciones. La Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia tendrá las siguientes funciones:

1. Participar en el desarrollo legislativo de iniciativas en pro de los derechos para la protección integral de la infancia y la adolescencia.
2. Difundir y promocionar las iniciativas y desarrollos normativos en beneficio y protección de la infancia y la adolescencia, y buscar incrementar los espacios de participación pública de la infancia y adolescencia.
3. Buscar un trabajo conjunto con organizaciones nacionales e internacionales de orden público, privado y no gubernamentales.
4. Establecer canales de comunicación entre el Estado y las organizaciones que trabajan por la infancia y la adolescencia.
5. Llevar a cabo seguimiento y control político a los planes, programas, proyectos y políticas públicas de las diferentes entidades del Estado, dirigidas a la garantía, reconocimiento, promoción, realización, ampliación, protección y restablecimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia, y lo que en ese sentido establezca el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.
6. Realizar monitoreo a todos los procesos de verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición, para aquellos delitos cometidos contra la infancia y adolescencia en el marco del conflicto armado, a fin de que estos sean visibilizados y no queden en la impunidad.
7. Hacer seguimiento a los resultados de los procesos de investigación y/o sanción

existente en los distintos entes de control, relacionados con todas las formas de violencia, tales como abuso sexual, explotación sexual comercial de la niñez y adolescencia, uso y reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por todos los grupos armados, y la niñez migrante.

8. Realizar audiencias públicas, foros, seminarios, simposios, encuentros, mesas de trabajo, conversatorios y demás estrategias de comunicación para desarrollar, informar, divulgar y discutir los temas relacionados con los derechos de la infancia y la adolescencia en los términos de los artículos 47, 48 y 49 de la Ley 1098 de 2006.
9. Presentar informes anuales a las Plenarias de las Cámaras y a la sociedad civil, al término de cada legislatura sobre los resultados alcanzados.
10. Emitir concepto y rendir informe de las iniciativas concernientes a infancia y adolescencia contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo que presente el Gobierno nacional.
11. Dar trámite a iniciativas, comentarios, y requerimientos de la ciudadanía a esta Comisión en los temas de infancia y adolescencia, y en todo lo relacionado con la labor legislativa.
12. Podrá solicitar a cualquier entidad pública agente del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), un informe anual de ejecución general de políticas, programas y proyectos cuya población objetivo sean niños, niñas y adolescentes.
13. Podrá emitir conceptos y/o comentarios sobre cualquier proyecto de ley o acto legislativo relacionado con los temas de su competencia.
14. Evaluar los mecanismos operativos de los sistemas legales de protección de los derechos de la infancia y la adolescencia.

Parágrafo. Organizaciones No Gubernamentales podrán participar de las Comisiones y podrán hacer uso de la palabra siempre y cuando estas traten temas relacionados con el interés de esta Comisión”.

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

“Artículo 610. Sesiones. La Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia se reunirá por convocatoria de su Mesa Directiva, como mínimo una vez al mes y cuando lo considere necesario. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por mayoría simple”.

Artículo 7°. *Atribuciones.* La Comisión Legal para la Protección Integral de Infancia y Adolescencia tendrá las siguientes atribuciones:

1. Elegir la Mesa Directiva de la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y Adolescencia.
2. Dictar su propio reglamento para el desarrollo de su objeto misional.
3. Verificar el cumplimiento de las leyes relacionadas con la Comisión Legal para la Protección Integral de Infancia y Adolescencia en los entes territoriales, organismos descentralizados y demás instituciones públicas o privadas.
4. Hacer control y seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas relacionadas con la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y Adolescencia y de todas aquellas que afectan su condición.
5. Proponer y velar para que en el proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación, se incluyan presupuesto, programas, proyectos y acciones que garanticen los derechos de la infancia y adolescencia y el cumplimiento de los mismos.
6. Conferir menciones honoríficas y reconocimientos a la labor desarrollada por organizaciones sociales y/o personalidades a favor de la protección, promoción y garantía de los derechos de la infancia y adolescencia.
7. Velar por el diseño de sistemas integrados de información que permitan fundamentar la toma de decisiones y conocer las problemáticas de infancia y adolescencia.
8. Trabajar por que las relaciones y alianzas estratégicas entre el Estado y la sociedad civil se hagan en el marco de un ambiente habilitante, equitativas, bajo el principio constitucional de la buena fe.
9. Invitar a organismos nacionales e internacionales, entidades de derecho público y/o privado que defiendan los derechos de la infancia y adolescencia, para que coadyuven con los objetivos de la Comisión Legal para la Protección Integral de Infancia y Adolescencia.
10. Proponer y velar para que en el proceso de discusión y aprobación de proyectos de ley y de acto legislativo, que tengan como población objeto de alguna manera a la infancia y la adolescencia se garanticen efectiva y eficazmente los derechos de la infancia y adolescencia y el cumplimiento de los mismos.
11. Solicitar al Presidente de la respectiva Comisión Constitucional Permanente donde se encuentre en trámite un proyecto de ley o acto legislativo que involucre temas de la infancia y la adolescencia, que se designe dentro de los ponentes, un integrante de la Comisión legal.

Artículo 8°. *Mesa Directiva.* La Mesa Directiva de la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia estará conformada por una Presidencia y una Vicepresidencia elegidas por mayoría simple, máximo a los 15 días de iniciada la legislatura.

Artículo 9°. Adiciónese el artículo 369 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 2.6.15 así:

2.6.15 Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y Adolescencia

N° Cargos	Nombre del cargo	Grado
1	Coordinador (a) de la Comisión	12
1	Secretario (a) Ejecutivo (a)	05

Artículo 10. Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 3.15, del siguiente tenor:

3.15. Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y Adolescencia

N° Cargos	Nombre del cargo	Grado
2	Profesional Universitario	06

Artículo 11. *Funciones del o (la) Coordinador(a) de la Comisión Legal para la Protección Integral de Infancia y Adolescencia.* El o la Coordinador(a) de la Comisión Legal para la Protección Integral de Infancia y Adolescencia tendrá las siguientes funciones:

1. Realizar y coordinar la labor administrativa de la Comisión.
2. Contribuir en la ejecución de las funciones de la Comisión.
3. Elaborar el Orden del Día de cada sesión en coordinación con la Mesa Directiva de la Comisión.
4. Mantener informados a las integrantes de la Comisión sobre el curso de los temas tratados en las sesiones, así como hacer seguimiento al desarrollo de los mismos.
5. Llamar a lista a las sesiones, verificar el quórum y ejercer como secretario *ad hoc* en las sesiones de la Comisión.
6. Establecer un vínculo constante con la comunidad académica y organismos nacionales e internacionales para facilitar el análisis de los temas tratados por la Comisión.
7. Las demás que le sean asignadas por la Comisión y las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo.

Artículo 12. *Funciones del profesional universitario de la Comisión Legal para la Protección Integral de Infancia y Adolescencia.* Los profesionales universitarios de la Comisión Legal para la Protección de Infancia y Adolescencia, tendrán las siguientes funciones:

1. Apoyar la labor interna del Coordinador, Secretario, y los Congresistas y demás miembros de la Comisión en la ejecución de los planes trazados por la Comisión.
2. Mantener informados a los miembros de la Comisión sobre el curso de los temas tratados en las sesiones, así como hacer seguimiento al desarrollo de los mismos.
3. Trabajar directamente con los estudiantes de judicatura y pasantes universitarios, en los temas que le asigne el Coordinador.
4. Las demás que le sean asignadas por las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo.

Parágrafo. Para ser Profesional Universitario de la Comisión Legal para la Protección Integral de la **Infancia** y Adolescencia, se requiere acreditar título de profesional en derecho, ciencia política, ciencias sociales, ciencias humanas y/o carreras afines y un (1) año de experiencia profesional relacionada con derechos humanos, y/o infancia y adolescencia.

Artículo 13. *Funciones de la Secretaria Ejecutiva de la Comisión para la Protección Integral de Infancia y Adolescencia.* La Secretaria Ejecutiva de la Comisión para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia, tendrá las siguientes funciones:

1. Dar información a las personas y entidades que lo soliciten.
2. Recibir, analizar y contestar la correspondencia de la Comisión y buscar datos que ayuden a su pronta y adecuada tramitación.
3. Llevar la agenda diaria de compromisos de la Mesa Directiva de la Comisión y mantenerla informada de sus actividades y compromisos más importantes.
4. Llevar un archivo de las proposiciones, constancias y conceptos que sean radicados o aprobados en las plenarias o en las diversas comisiones, así como de las actividades, comunicados y toda la información que llegue y salga de la Comisión.
5. Grabar y transcribir las intervenciones de cada uno de los integrantes y de las demás personas que participen en las sesiones, contenidas en los equipos de grabación.
6. Remitir los documentos transcritos a la Coordinación de la Comisión o a la persona encargada, para la elaboración del proyecto del acta respectiva.
7. Ordenar el archivo en cuanto a cintas y transcripciones para darle mayor agilidad a la Comisión.
8. Organizar el Centro de Documentación de la Comisión sobre los temas que esta adopte como agenda en la respectiva legislatura.

9. Las demás que se le asignen acordes con la naturaleza de su cargo.

Artículo 14. *Judicantes y practicantes.* La Comisión para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia podrá tener en su planta pasantes y judicantes, de acuerdo a las solicitudes que las Instituciones de Educación Superior hagan a la misma, y acogiendo los convenios y disposiciones que ya ha establecido el Congreso de la República con las distintas Instituciones de Educación Superior.

Artículo 15. *Costo Fiscal.* Las Mesas Directivas de Senado de la República y Cámara de Representantes incluirán en el Presupuesto Anual de Gastos del Congreso de la República, que hace parte de la Ley de Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal, las partidas correspondientes al pago de la planta de personal conforme con lo estipulado en la presente ley.

Los gastos generales necesarios para la implementación y funcionamiento de la Comisión para la Protección de la Infancia y Adolescencia, serán asumidos con cargo a las disponibilidades presupuestales que para cada vigencia se le asigne a la respectiva Corporación.

Artículo 16. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



JULIO CESAR TRIANA QUINTERO

Representante a la Cámara
Departamento del Huila
Ponente

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 238 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, se establecen medidas para la sustitución de vehículos de tracción animal en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., mayo 13 de 2019.

Doctora

MÓNICA MARÍA RAIGOZA MORALES

Presidente Mesa Directiva

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 238 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el

artículo 98 de la Ley 769 de 2002, se establecen medidas para la sustitución de vehículos de tracción animal en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Respetada doctora Mónica María:

En cumplimiento de la honrosa designación conferida por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta, y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 238 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, se establecen medidas para la sustitución de vehículos de tracción animal en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley de origen congressional, fue presentado el día 31 de octubre de 2018 por los Senadores Richard Alfonso Aguilar Villa, Fabián Gerardo Castillo Suárez, Daira Galvis, y los Representantes a la Cámara Ángela Patricia Sánchez, Atilano Alonso Giraldo, Aquileo Medina, Oswaldo Arcos, entre otros. Se publicó en la **Gaceta del Congreso** número 945 de 2018.

El día 18 de marzo de 2019, se comunica la designación como ponente por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Se han requerido diferentes conceptos al Ministerio de Hacienda, Ministerio de Transporte y a la Agencia Nacional de Seguridad Vial, pero a la fecha no se cuenta con ellos, situación que ameritó la solicitud de diferentes prórrogas para rendir el informe de ponencia.

II. OBJETO DEL PROYECTO

De acuerdo con lo expresado por los autores en la exposición de motivos “La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 98 de la Ley 769 de 2002 y crear una normatividad tendiente a establecer parámetros para la sustitución de vehículos de tracción animal, como acción de seguridad vial, un plan específico de mejoramiento de tránsito y medidas que propenden por el bienestar de los equinos y mulares que son utilizados para este fin, así como a ofrecer garantías para que las personas que derivan el sustento de este tipo de vehículos puedan acceder a programas de reconversión socio-laboral”.

Así mismo, combatir la violencia y el maltrato contra los animales en cumplimiento de la normatividad internacional y nacional vigentes; dando prioridad al mandato constitucional expresado en las diferentes leyes, normas, sentencias y jurisprudencia relacionada. Esto mediante la reconversión de una actividad que afecta tanto a los animales, como a las personas que los utilizan, buscando reivindicar el papel del Estado con un proceso y unas medidas que otorguen dignidad a unos y otros.

En el mismo sentido, se busca mejorar el flujo vehicular y la disminución de los accidentes de tránsito; reducir el impacto ambiental, contribuir en el desarrollo de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) en Distritos y Municipios, desafectar las zonas verdes utilizadas para estancia de los vehículos de tracción animal, mejorar los espacios de conservación ambiental, minimizar las problemáticas de salud pública y zoonosis que genera esta actividad y disminuir la afectación que por residuos orgánicos recae en los sistemas de acueducto y alcantarillado.

La propuesta se basa en la necesidad de sustituir los vehículos de tracción animal que utilizan la fuerza de equinos y mulares para trabajo pesado, por vehículos automotores que sean aptos para carga y acordes con la geografía, malla vial y que tengan las especificaciones técnicas adecuadas, respondiendo a las características ambientales de cada Distrito y Municipio en Colombia. Así como definir la ruta de los alcaldes municipales del país, para que adopten las medidas alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal.

III. ARTICULADO

El proyecto de ley consta de 13 artículos incluyendo el de vigencia.

El artículo 1°:	Objeto
El artículo 2°:	Modificación que se pretende al artículo 769 de 2002.
El artículo 3°:	Censo de los vehículos de tracción animal que existan en el municipio
Los artículos 4°, 5° y 6°:	Fuentes de financiación y presupuesto.
El artículo 7°:	Señala claramente de qué se trata la sustitución
El artículo 8°:	Tipo de vehículos para la sustitución.
El artículo 9°:	Requisitos que deberán cumplir los beneficiarios de la sustitución de vehículos de tracción animal.
El artículo 10:	Plan de Acción del programa de sustitución
El artículo 11:	Inclusión de los propietarios de vehículos de tracción animal en los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS).
El artículo 12:	Plazo máximo para la circulación de vehículos de tracción animal.
El artículo 13:	Vigencia.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Para los autores, “Los vehículos de tracción animal son aquellos que derivan su fuerza motriz de la potencia de uno o más animales, esta actividad data desde los inicios de la historia del transporte y su actividad fue jurídicamente consagrada hace más de 30 años en el país, por medio del Decreto 1344 de 1970 y del anterior Código de Tránsito, Ley 53 de 1989”.

De igual manera sostienen que “La actividad que realizan las personas que conducen los vehículos de tracción animal (popularmente llamados carretilleros, zorreros, cocheros, muleros, entre otros), genera externalidades negativas en el ambiente y la sociedad. Las dinámicas cambiantes y el desarrollo de los municipios en Colombia se han visto impulsado en las últimas décadas, lo que significa tener vías adecuadas para vehículos automotores, andenes para peatones y rutas para ciclistas; es por esto que los vehículos de tracción animal se han quedado rezagados en el tiempo, provocando hoy en día obstaculización en el flujo vehicular y accidentes de tránsito; impactos ambientales por los residuos orgánicos; falta de cultura en el transporte y la mala disposición de residuos sólidos; afectación de zonas verdes, espacios de conservación ambiental, afectación de la salud pública, zoonótica y de los sistemas de acueducto y alcantarillado”.

En el sentido de la protección animal, el respeto establecido como cultura de vida desde la infancia, incide positivamente en la convivencia social. Por ello, puede afirmarse que la protección a los animales constituye un eje vertebral del desarrollo social y humano de una comunidad o conglomerado social, en procura de la sostenibilidad y la justicia ambiental.

En cuanto a la actividad económica derivada de la operación de vehículos de tracción animal, es preciso indicar que el Estado fue permisivo durante décadas y producto de ello un gran número de personas con sus familias, adquirieron carretas, caballos y los adaptaron para ser conducidos de manera unipersonal; conformando el binomio de carga que aún recorre las vías del país. Esto se convirtió en un oficio mediante el cual derivan su sustento y tanto caballo como carreta, se constituyeron en el patrimonio de muchas de estas familias.

Mediante el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, se intentó “erradicar” de circulación los vehículos de tracción animal, pero fue la Corte Constitucional quien declaró INEXEQUIBLES las siguientes expresiones del mencionado artículo: “Erradicación de los”; “contado a partir de la iniciación de la vigencia de la presente ley”, y “A partir de esa fecha las autoridades de tránsito procederán a retirar los vehículos de tracción animal.”¹

Así mismo, la Corte Constitucional decidió declarar “EXEQUIBLE el resto del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, bajo el entendido de que la prohibición a que se contrae la norma se debe concretar, por las autoridades municipales o distritales competentes, a determinadas vías y por motivos de seguridad vial, y que la misma solo entrará a regir siempre que real y efectivamente se hayan adoptado las medidas alternativas y sustitutivas previstas en el parágrafo 2° del artículo

¹ Sentencia Constitucional número 355 de 2003.

98 de la ley antes citada, en el respectivo distrito o municipio”. (Sentencia C-355/03).

En este contexto, es la Procuraduría General de la Nación quien durante la etapa de intervenciones previas a la mencionada sentencia, solicita que se declare exequible la norma pero que sea el Estado quien “establezca mecanismos efectivos para garantizar a los ciudadanos que venían ejerciendo esta actividad lícita, como elemento esencial para garantizar su sustento, programas alternativos que les permitan cambiar de actividad o poder realizar su trabajo con otros recursos equivalentes, teniendo en cuenta que se trata en general de poblaciones de escasos recursos, que merecen especial protección del Estado”,² (Ramírez J. (2013).

Es entonces entendible que siendo este oficio aquel que provee del mínimo vital al dueño de la carreta y del animal, no tendría sentido de responsabilidad social ni moral, erradicar los vehículos de tracción animal dejando a numerosas familias colombianas sin su sustento, puesto que la misma Sentencia C-355/03, manifiesta que “la decisión legislativa de prohibir la circulación de tales vehículos rompe el principio de igualdad frente a las cargas públicas por perjudicar a un grupo específico de ciudadanos que no tienen la obligación de soportar el perjuicio ocasionado por dicha decisión”.

Teniendo en cuenta los siguientes preceptos:

1. El artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, indica que “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”, además de lo cual protegerá “especialmente a aquellas personas que por su condición económica (...) se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (...)”.
2. La sentencia proferida el 23 de mayo de 2012, bajo la Radicación 1999-0909 por el Consejo de Estado³, indica que los animales son reconocidos como sujetos y considerados como verdaderos titulares de derechos. La ponencia base para el fallo, presentada por el magistrado Enrique Gil Botero, considera que dueños de los animales, ya sean domésticos o fieros, tienen que velar por un trato digno y respetuoso y los órganos estatales deben velar por su cuidado y protección.
3. El Decreto 178 de enero 27 de 2012. “Por el cual se establecen medidas relacionadas con la sustitución de vehículos de tracción animal” no ha surtido los efectos esperados y se evidencia el incumplimiento de lo dispuesto en dicho decreto, por parte de los Alcaldes de municipios de categoría especial

y primera categoría. **De allí que es necesario elevar lo dispuesto en este decreto a la categoría de ley de la República.**

V. MARCO CONSTITUCIONAL, JURISPRUDENCIAL Y LEGAL

1. Declaración Universal de los Derechos de los Animales

El maltrato, abandono, cautiverio y explotación de la fauna son claramente contradictorios con la Declaración Universal de los Derechos del Animal, adoptada por la Liga Internacional de los Derechos del Animal y las ligas nacionales afiliadas en la Tercera reunión sobre los Derechos del Animal, adelantada en 1978, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y, posteriormente, por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual proclama en su artículo 4° y 10⁴:

- Artículo 4°. a) Todo animal perteneciente a una especie salvaje, tiene derecho a vivir libre en su propio ambiente natural, terrestre, aéreo o acuático y a reproducirse. b) Toda privación de libertad, incluso aquella que tenga fines educativos, es contraria a ese derecho.
- Artículo 10. a) Ningún animal debe ser explotado para esparcimiento del hombre. b) Las exhibiciones de animales y los espectáculos que se sirvan de animales son incompatibles con la dignidad del animal.

2. Constitución Política de Colombia

Se elevó a norma superior la consideración, manejo y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, a través de los principios fundamentales: Derecho a un ambiente sano, derecho a la vida, el ambiente como patrimonio común y el desarrollo sostenible. Miremos con exactitud las normas que contienen estos principios:

- Artículo 49. Señala que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.
- Artículo 79. “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. El derecho a la vida solo se puede garantizar bajo condiciones en las cuales la vida pueda disfrutarse con calidad”. Esta norma

² Ramírez, J. (2013). El proceso de construcción del marco jurídico de la protección animal en Colombia (1972-2012). Santiago de Cali: Universidad del Valle.

³ Sentencia del Consejo de Estado, Radicado 1999-0909 del 23 de mayo de 2012, M. P. Enrique Gil Botero.

⁴ aajc.com.ar/home/wp-content/.../01/declaracion-universal-del-derecho-animal.docx

constitucional puede interpretarse de manera solidaria con el derecho a un ambiente sano⁵.

- Artículo 95 numeral 8. Impone al Estado y a las personas la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales.
- **Artículo 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en zonas fronterizas.

3. Jurisprudencia de la Corte Constitucional

En diferentes providencias, la Corte Constitucional ha reconocido que la tenencia de animales domésticos es una expresión de los derechos fundamentales, sin duda ese estrecho vínculo entre el animal y el hombre, con ocasión de su convivencia, es una expresión positiva del ejercicio inherente al derecho del libre desarrollo de la personalidad.

- Sentencia de la Corte Constitucional número 355 de 2003.

Sobre la regulación por parte del estado a los vehículos de tracción animal por “su influencia en la dinámica diaria de la circulación es más que evidente: ocupan un lugar en la vía pública, desarrollan niveles menores de velocidad, manipulan fuerzas físicas de diferente entidad con grados determinados de maniobrabilidad y generan impacto ambiental”⁶.

- Restricción del derecho a circular de los vehículos de tracción animal Legitimidad de la medida de restricción.
- Exclusión garantiza y aumenta niveles de seguridad vial en municipios de categoría especial y de primera categoría.
- Regulación debe tomar medidas que eviten abuso y maltrato animal.
- Protección del Estado a personas que subsisten de este oficio. Alternativas de trabajo sostenible.

⁵ Este artículo es el referente constitucional mientras en Colombia se logra la inclusión de los animales en la Carta Magna, y que ameritó la presentación de un proyecto de Acto Legislativo que incorpora a la Constitución, de manera expresa, “un mandato general en favor de la protección debida a los animales, como también reconocer, bajo las condiciones que la ley determine, el carácter de sujetos de derechos a aquellos que conviven con los humanos y a los que por una u otra razón se encuentren fuera de su hábitat. De igual manera, establecer como deber de la persona y el ciudadano el respeto de los derechos de los animales”.

⁶ Sentencia de la Corte Constitucional número 355 de 2003.

- Sentencia de la Corte Constitucional número 481 de 2003. Violación de la libertad de locomoción (artículo 24 de la Constitución).

“La disposición acusada implica una restricción definitiva a la libertad de locomoción de los propietarios, usufructuarios o usuarios de los servicios de transporte en vehículos de tracción animal, en el casco urbano de los municipios de categoría especial y de primera categoría. Esto viola el derecho a la libre locomoción, derecho del que son titulares todos los colombianos, y que consiste en la posibilidad de circular libremente por el territorio nacional”⁷.

- Sentencia de la Corte Constitucional número 487 de 2003.

Demanda en la que se reclama derecho a la igualdad por parte de los carretilleros.

- Sentencia de la Corte Constitucional número 468 del 26 de julio de 2017.

Define a los animales como “seres sintientes”, que les otorgar prerrogativas de tipo fundamental, dignas de recibir protección inmediata por el Estado, como consecuencia de un criterio unánime que ha hecho carrera en el mundo, en donde se busca la conservación del universo, garantizándose la supervivencia de la especie humana y su entorno, teniendo como objetivo la construcción de una visión “ecocéntrica - antrópica” dentro del marco de un orden público ecológico nacional e internacional⁸.

4. Jurisprudencia del Consejo de Estado

- Sentencia número 17001-23-3-1000-1999-0909-01 del 23 de mayo de 2012.

Reconoce a los animales como sujetos de Derecho. Y menciona que, “Se debe reconocer el valor de los animales como seres vivos y su capacidad para ser titulares de derechos, sin que se les pueda imputar responsabilidad directa por su comportamiento, sino a través de sus propietarios o quienes ostenten su guarda material”⁹.

5. Marco legal

- Código Civil Colombiano¹⁰

Artículo 654. Las cosas corporales¹¹. Las cosas corporales se dividen en muebles e inmuebles.

Artículo 655. *Muebles*. Muebles son los que pueden transportarse de un lugar a otro, sea moviéndose ellas a sí mismas como los animales (que por eso se llaman semovientes), sea que solo

⁷ Sentencia de la Corte Constitucional número 481 de 2003

⁸ Sentencia de la Corte Constitucional número 468 del 26 de julio 26 de 2017.

⁹ Sentencia número 17001-23-3-1000-1999-0909-01 del 23 de mayo de 2012.

¹⁰ LEY 84 DE 1873 -CÓDIGO CIVIL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA-. (26 de mayo). *Diario Oficial* número 2.867 de 31 de mayo de 1873.

¹¹ Artículo modificado por el artículo 2° de la Ley 1774 de 2016.

se muevan por una fuerza externa, como las cosas inanimadas.

Exceptúanse las que siendo muebles por naturaleza se reputan inmuebles por su destino, según el artículo 658.

Artículo 687. *Animales bravíos, domésticos y domesticados*. “Se llaman animales bravíos o salvajes los que viven naturalmente libres e independientes del hombre, como las fieras y los peces; domésticos, los que pertenecen a especies que viven ordinariamente bajo la dependencia del hombre, como las gallinas, las ovejas, y domesticados los que, sin embargo, de ser bravíos por su naturaleza, se han acostumbrado a la domesticidad, y reconocen en cierto modo el imperio del hombre”.

Estos últimos, mientras conservan la costumbre de volver al amparo o dependencia del hombre, siguen la regla de los animales domésticos, y perdiendo esta costumbre vuelven a la clase de los animales bravíos.

Artículo 695. *Propiedad de animales bravíos*. “Los animales bravíos pertenecen al dueño de las jaulas, pajareras, conejeras, colmenas, estanques o corrales en que estuvieren encerrados; pero luego que recobran su libertad natural, puede cualquier persona apoderarse de ellos, y hacerlos suyos, con tal que actualmente no vaya el dueño en seguimiento de ellos, teniéndolos a la vista, y que por lo demás no se contravenga al artículo 688”.

- Ley 5ª de 1972 “Por la cual se provee a la fundación y funcionamiento de Juntas Defensoras de animales”.

Y el Decreto 497 de 1973 que reglamenta la Ley 5ª de 1972, que en su artículo tercero dice:

“Artículo 3º. Parágrafo. Se consideran malos tratos: 1. Practicar acto de abuso o crueldad en cualquier animal. 2. Mantener a los animales en lugares antihigiénicos. 3. Obligar a los animales a realizar trabajos excesivos o superiores a sus fuerzas. 4. Golpear, herir o mutilar cualquier órgano de manera voluntaria y sin fin específico. 5. Abandonar al animal herido, enfermo, extenuado o mutilado o dejar de proporcionarle todo lo que humanitariamente se le pueda prever. 6. No dar muerte rápida libre de sufrimiento prolongado”.

- Ley 9ª de 1979 “Por la cual se crea el Código Nacional Sanitario, Títulos VII y XI, artículos 488 y 592, sobre vigilancia y control epidemiológico y control de zoonosis”.

Y su Decreto 2257 de 1986 que reglamenta la Ley 9ª de 1979 “Por el cual se reglamenta el Título VII y XI de la Ley 9ª de 1979 (artículo 34, 51, 52 y 75) en cuanto a la investigación, prevención y control de zoonosis”.

- Ley 84 de 1989 o “Estatuto Nacional de Protección Animal”

Artículo 1º. Mediante esta ley se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales,

se crean contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia. Parágrafo. La expresión “animal” utilizada genéricamente en este Estatuto, comprende los silvestres, bravíos o salvajes, y los domésticos o domesticados, cualquiera sea el medio donde se encuentren o vivan en libertad o en cautividad.

Artículo 2º. Las disposiciones de la presente ley, tienen por objeto: a) Prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento de los animales. b) Promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia. c) Erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con los animales. d) Desarrollar programas educativos a través de medios de comunicación del Estado y de los establecimientos de educación oficiales y privados, que promuevan el respeto y el cuidado de los animales. e) Desarrollar medidas efectivas para la preservación de la fauna silvestre.

Como consecuencia, se establecen unos deberes de los propietarios para con sus animales y de todo ciudadano para con ellos, con sanciones para quienes los infrinjan o incumplan:

De los deberes para con los animales:

Artículo 4º. Toda persona está obligada a respetar y abstenerse de causar daño o lesión a cualquier animal. Igualmente debe denunciar todo acto de crueldad cometido por terceros del que tenga conocimiento.

Artículo 5º. Además de lo dispuesto en el artículo anterior, son también deberes del propietario, tenedor o poseedor de un animal entre otros: a) Mantener el animal en condiciones locativas apropiadas en cuanto a movilidad, luminosidad, aireación, aseo e higiene. b) Suministrarle bebida, alimento en cantidad y calidad suficientes, así como medicinas y los cuidados necesarios para asegurar su salud, bienestar y para evitarle daño, enfermedad o muerte. c) Suministrarle abrigo apropiado contra la intemperie, cuando la especie de animal y las condiciones climáticas así lo requieran.

Parágrafo. Cuando se trata de animales domésticos o domesticados, en cautividad o confinamiento, las condiciones descritas en el presente artículo deberán ser especialmente rigurosas, de manera tal que los riesgos de daño, lesión, enfermedad o muerte sean mínimas. De la crueldad para con los animales.

Artículo 6º. El que cause daño a un animal o realice cualquiera de las conductas consideradas como crueles para con los mismos por esta ley, será sancionado con la pena prevista para cada caso.

- Ley 769 de 2002 – Código de Tránsito.

Artículo 97. *Movilización de animales*. Señala que los animales sueltos en las vías públicas serán conducidos al coso o se entregarán a asociaciones sin ánimo de lucro, ordena la creación de cosos o depósitos en cada municipio y establece que los inmuebles destinados a este objetivo deben

tener áreas especializadas para especies menores, mayores y silvestres.

Artículo 98. *Vehículos de tracción animal*. Fija el término de un (1) año para prohibir el tránsito urbano de vehículos de tracción animal en los municipios de Categoría Especial y en los municipios de primera categoría del país, con excepción de aquellos vehículos destinados al turismo. Determina que, para los conductos de dichos vehículos, las alcaldías en asocio con el Sena deben promover actividades alternativas y sustitutivas.

Modificado mediante Sentencias C-355 de 2003, C-475 de 2003 y C-481 de 2003, y particularmente en el artículo 3° de la parte resolutive de la Sentencia C-355 de 2003 que determinó:

“Tercero. Declarar exequible el resto del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, bajo el entendido de que la prohibición a que se contrae la norma se debe concretar, por las autoridades municipales o distritales competentes, a determinadas vías y por motivos de seguridad vial, y que la misma solo entrará a regir siempre que real y efectivamente se hayan adoptado las medidas alternativas y sustitutivas previstas en el parágrafo 2° del artículo 98 de la ley antes citada, en el respectivo distrito o municipio”.

Esta ley reglamentó en el tema que nos ocupa mediante el Decreto 178 de 2012, derogatorio del Decreto número 1666 de 2010, “Por el cual se establecen medidas relacionadas con la sustitución de vehículos de tracción animal”, de la siguiente manera:

“Artículo 1°. Autorizar la sustitución de vehículos de tracción animal por vehículos automotores debidamente homologados para carga, para facilitar e incentivar el desarrollo y promoción de actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de vehículos de tracción animal.

En cumplimiento de la adopción de medidas alternativas y sustitutivas, los alcaldes de los municipios de categoría especial y de los municipios de primera categoría del país podrán desarrollar programas alternativos de sustitución que no necesariamente obliguen la sustitución de un vehículo de tracción animal por otro vehículo automotor.

En desarrollo del inciso y del parágrafo 2° del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, los alcaldes de los municipios de categoría especial y de los municipios de primera categoría del país, de que trata la Ley 617 de 2000, deberán desarrollar y culminar las actividades alternativas de sustitución de los vehículos de tracción animal, antes del 31 de enero de 2013.

Artículo 2°. La sustitución de los vehículos de tracción animal, de que trata el artículo anterior, deberá realizarse por las alcaldías municipales y

distritales en coordinación con las autoridades de transporte y tránsito de la respectiva jurisdicción.

Artículo 3°. Corresponde a los alcaldes de los municipios de categoría especial y de los municipios de primera categoría del país, tomar las medidas necesarias para sustentar presupuestalmente el proceso de sustitución, facilitando la financiación y cofinanciación del equipo automotor y el desarrollo de las actividades alternativas para los conductores de estos vehículos.

Artículo 4°. En desarrollo de los programas de sustitución, las autoridades locales deberán como mínimo:

1. Censar los vehículos de tracción animal – carretas y equinos– en su jurisdicción.
2. Censar e identificar plenamente a los conductores de los vehículos de tracción animal que serán objeto del programa.
3. Adelantar programas de capacitación en técnicas de administración y desarrollo de empresas, negocios y manejo de cargas livianas u otras actividades alternativas, dirigidos a los conductores de estos vehículos.
4. Establecer, coordinar, ejecutar y hacer seguimiento a las condiciones, procedimientos y programas para la recepción de los vehículos de tracción animal –carretas y semovientes como un conjunto– que garantice las condiciones sanitarias adecuadas para el alojamiento y bienestar de los animales y la desintegración de la carreta. Para la ejecución de esta actividad, podrá celebrar acuerdos con asociaciones defensoras de animales o entidades sin ánimo de lucro o desarrollar programas de adopción para actividades agropecuarias que garanticen la conservación, cuidado y mantenimiento de los semovientes.
5. Establecer mecanismos de control que permitan garantizar el cumplimiento de la entrega material de la carreta y del semoviente a quien para este efecto haya determinado la autoridad municipal o distrital.
6. Llevar un registro detallado que identifique plenamente a los conductores que resultaren del programa de sustitución.

Artículo 5°. La inspección, vigilancia y control de los programas de sustitución de que trata el presente decreto, estará a cargo de los alcaldes o de las autoridades municipales o distritales”.

VI. ANTECEDENTES DE PROGRAMAS DE SUSTITUCIÓN VEHICULAR EN COLOMBIA

En la ciudad de Bogotá, se adelantó el proceso mediante el Decreto 0440 de 2013. “Por el cual se implementa el Programa de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal en Bogotá, D. C., y se dictan otras disposiciones”.

Así mismo, Santiago de Cali cuenta con el Acuerdo 0330 de 2012 “Por medio del cual se establecen los Lineamientos de la Política Pública de Protección y Bienestar Integral de la Fauna en el Municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones” que en su artículo 8°, numeral 14.3. indica que “El Municipio velará por el cumplimiento de lo establecido en el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, por la cual se prohíbe el tránsito de vehículos de tracción animal”.

Medellín cuenta con una Política Pública y culminó el proceso de sustitución de vehículos de tracción animal; Manizales inició el proceso, pero tiene inconvenientes por la topografía y el tipo de vehículos destinados para la sustitución. Otros municipios de los que se tiene información que iniciaron el proceso son: Neiva, Pasto, Barbosa y Soacha.

No sobra mencionar de nuevo que, el Decreto 178 de enero 27 de 2012. “Por el cual se establecen medidas relacionadas con la sustitución de vehículos de tracción animal” no ha surtido los efectos esperados y se evidencia el incumplimiento de lo dispuesto en dicho decreto, por parte de los Alcaldes de municipios de categoría especial y primera categoría. De allí que es necesario elevar lo dispuesto en este decreto a la categoría de ley de la República, complementando su aplicabilidad con algunas disposiciones que permitan a las entidades adelantar de manera exitosa programas de sustitución de vehículos de tracción animal.

VII. FUENTES DE FINANCIACIÓN Y ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

1. FUENTES DE FINANCIACIÓN

Se establecen unas posibles fuentes de financiación en las cuales se relaciona como podrían sufragarse los programas para la sustitución de vehículos de tracción animal:

- a) Las alcaldías de distritos y municipios y, cuando deban concurrir, las gobernaciones, deberán aforar el presupuesto necesario para los programas de sustitución desde la vigencia fiscal que corresponda a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y los incluirán en los planes de inversión de sus planes de desarrollo;
- b) Las alcaldías de distritos y de los municipios de categoría especial y de primera categoría, asumirán en su totalidad la financiación de los programas de sustitución con cargo a sus ingresos corrientes de libre destinación;
- c) Los municipios de segunda y de tercera categoría que cuenten con autoridad propia de movilidad o tránsito o reciban de manera directa recursos por concepto de pago de infracciones de tránsito, asumirán la financiación del 50% del costo de los programas. La Agencia Nacional de Seguridad Vial asumirá el 50%. Para estos efectos, las alcaldías deberán presentar

sus programas a esta entidad y celebrarán convenios interadministrativos;

- d) En los municipios de segunda y de tercera categoría que no cuenten con autoridad propia de tránsito o no reciban recursos por concepto de pago de infracciones de tránsito, los programas serán financiados en un 50% por la Agencia Nacional de Seguridad Vial y en un 50% por los respectivos departamentos. Para estos efectos, las alcaldías deberán presentar sus programas a dichas entidades y celebrarán convenios interadministrativos;
- e) La sustitución de vehículos de tracción animal en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría se financiará con cargo al presupuesto de los respectivos departamentos, por lo que las alcaldías deberán presentarles sus programas y celebrarán convenios interadministrativos;
- f) Los presupuestos para la sustitución deberán ejecutarse progresivamente en la medida en que se afore por las respectivas entidades territoriales y haya disponibilidad de recursos.

2. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

El proyecto trae unas posibilidades de financiación y señala claramente a qué entidad o a qué recursos pueden acudir los distritos y municipios para cumplir con los programas de sustitución vehicular.

Se debe resaltar lo dispuesto en Sentencia C-411 de 2009, mediante la cual la Corte Constitucional señaló que el Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno.

También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación.

El proyecto de ley no conlleva un impacto fiscal; debido a que, en el articulado no se ordena gasto público, cumpliendo con lo estipulado en la Ley 819 de 2003. El proyecto menciona expresamente que se autoriza al Gobierno nacional para que incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para incurrir en la finalidad de algunas de las siguientes obras y dotaciones de utilidad pública y de interés social para el Municipio

En lo que tiene que ver con el gasto público, no sobra decir de nuevo que, el proyecto de ley obedece a los considerandos de la honorable Corte Constitucional, que en Sentencia Constitucional C-866 de 2010, establece las siguientes subreglas sobre el análisis del impacto fiscal de las normas:

“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

- (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;
- (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”;
- (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y
- (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.

VIII. PROTECCIÓN ANIMAL, PROGRAMA DE SUSTITUCIÓN VEHICULAR, DESTINACIÓN DE MULTAS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022.

Los siguientes artículos aprobados en el Plan Nacional de Desarrollo, sirven de base legal de la presente iniciativa:

1. PROTECCIÓN ANIMAL

“Artículo 323. *Política de protección y bienestar de animales domésticos y silvestres.* El Gobierno nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la participación del Ministerio de Salud y la Protección Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio del Interior,

Departamento Nacional de Planeación y demás entidades competentes, formulará la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres, para lo cual tendrá un plazo de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley.

Esta política establecerá lineamientos en materia de bienestar de animales de granja; animales en situación de calle; animales maltratados; especies silvestres objeto de tráfico ilegal; entre otros, y definirá estrategias, programas y propuestas de normatividad para la protección animal, tales como la formación en tenencia responsable; las campañas de esterilización; la creación de centros territoriales de bienestar, la rehabilitación y asistencia integral de fauna doméstica y silvestre; la sustitución progresiva de vehículos de tracción animal; y el fortalecimiento de la investigación y procesamiento de los delitos contra los animales, con el fin de erradicar en el país toda forma de violencia, crueldad, tráfico y comercio ilegal de animales.

2. PROGRAMA DE SUSTITUCIÓN VEHICULAR

Se logró que, no se eliminara el artículo 135 de la Ley 1450 de 2011, norma también que estuvo en la Ley 1753 de 2015 (Plan de Desarrollo 2014-2018), ya que es más completa técnicamente porque se trata por un lado de proteger a los animales, pero también de apoyar estrategias de seguridad vial y buscar alternativas para los conductores de los mencionados vehículos, en consonancia con la Sentencia C-355 de 2003.

El artículo 349 del PND 2018-2022 dice:

“**Artículo 349. Vigencias y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, y 1753 de 2015 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se derogan expresamente el artículo 4° de la Ley 14 de 1983; el artículo 84 de la Ley 100 de 1993; el artículo 174 del Decreto-ley 1333 de 1986; el artículo 92 de la Ley 617 de 2000; el artículo 167 de la Ley 769 de 2002, el artículo 56 y 68 de la Ley 962 de 2005; el párrafo 1° del artículo 4° de la Ley 1393 de 2010; los artículos 51 a 59 de la Ley 1429 de 2010; el artículo 81 de la Ley 1438 de 2011; los artículos 69, 90, 91, 131, 132, 133, 134, 138, 141, 149, 152 a 155, 159, 161, 171, 194, 196, 212, 223, 224, 272 de la Ley 1450 de 2011; los artículos 7°, 32, 34, 47, 58, 60, 90, 95, 98, 106, 135, 136, 186, 219, 222, 259, 261, 264 y los párrafos de los artículos 55 y 57 de la Ley 1753 de 2015; el artículo 7° de la Ley 1797 de 2016; el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018; el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018; y el artículo 4° de la Ley 1951 de 2019”.

El artículo que no se elimina dice textualmente:

“Artículo 135. *Sustitución de vehículos de tracción animal.* El Gobierno nacional desarrollará un programa de acompañamiento técnico a los municipios para avanzar en la sustitución de vehículos de tracción animal por vehículos automotores y/o la promoción de actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de vehículos de tracción animal”.

3. DESTINACIÓN DE MULTAS Y SANCIONES

“Artículo 304. *Destinación de multas y sanciones.* Modifíquese el artículo 160 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 160. *Destinación de multas y sanciones.* De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se destinará a la ejecución de los planes y proyectos del sector movilidad, en aspectos tales como planes de tránsito, transporte y movilidad, educación, dotación de equipos, combustible, seguridad vial, operación e infraestructura vial del servicio de transporte público de pasajeros, transporte no motorizado, y gestión del sistema de recaudo de las multas, salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios.

Parágrafo. En lo que se refiere al servicio de transporte público las entidades territoriales que cuenten con sistemas de transporte cofinanciados por la Nación priorizarán la financiación de estos sistemas.

IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Más que modificaciones se hacen unos ajustes de forma en la intención de lograr un articulado más preciso y entendible.

El artículo 5° se convertirá en el parágrafo 3° del artículo 4°.

El artículo 6° se convertirá en el parágrafo 4° del artículo 4°.

En el artículo 12 se señala claramente que las excepciones se encuentran en el artículo 2° de esta ley.

Al artículo 13 sobre la vigencia se da una redacción de acuerdo con la técnica legislativa: “Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.

X. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, me permito solicitar a la Comisión Sexta Constitucional Permanente, dar primer debate al Proyecto de ley número 238 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, se establecen medidas para la sustitución de vehículos de tracción animal en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones*, acogiendo el texto propuesto.

Atentamente,



OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca
Partido Cambio Radical

XI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 238 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, se establecen medidas para la sustitución de vehículos de tracción animal en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 98 de la Ley 769 de 2002 y crear una normatividad tendiente a establecer parámetros para la sustitución de vehículos de tracción animal, como acción de seguridad vial, un plan específico de mejoramiento de tránsito y medidas que propenden por el bienestar de los equinos y mulares que son utilizados para este fin, así como a ofrecer garantías para que las personas que derivan el sustento de este tipo de vehículos puedan acceder a programas de reconversión socio-laboral.

Artículo 2°. El artículo 98 de la Ley 769 de 2002 quedará así:

“Artículo 98. *Sustitución de los vehículos de tracción animal.* Las autoridades distritales, municipales y departamentales en cuyos territorios circulen vehículos de tracción animal iniciarán programas de sustitución. En el término de cinco (5) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, quedará prohibido el tránsito de vehículos de tracción animal. Vencido este plazo, las autoridades competentes procederán a su retiro, inmovilización e incautación.

Parágrafo 1°. Quedan exentos de esta medida los vehículos de tracción animal destinados a actividades turísticas y agrícolas, de acuerdo a las normas que expedirá al respecto el Ministerio de Transporte

Parágrafo 2°. Las alcaldías municipales y distritales en asocio con el Sena tendrán que promover actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal.

Parágrafo 3°. Los vehículos de tracción animal destinados a actividades turísticas deberán ser censados y estar registrados ante las autoridades locales. Las autoridades de tránsito y de salud competentes deberán implantar en cada animal un microchip de identificación y vigilar sus condiciones zoonóticas y de movilidad. Igualmente se asegurarán de que

no ejerzan labores por más de ocho (8) horas al día ni carguen más del doble de su peso e impondrán la medida de pico y placa. Los dueños de estos vehículos se podrán acoger a la sustitución contemplada en la presente ley de manera voluntaria y las alcaldías municipales y distritales se encargarán de la identificación mediante herramientas tecnológicas.

Parágrafo 4°. En el caso de los vehículos de tracción animal destinados a actividades agrícolas en las zonas rurales del país, sus dueños deberán dar estricto cumplimiento a lo estipulado en la Ley 1774 de 2016.

Parágrafo 5°. El proceso de sustitución de vehículos de tracción animal deberá realizarse de manera gradual en el término de (5) años, contados a partir del momento de la entrada en vigencia de la presente ley, a razón de un 20% cada año sobre el 100 % del total de beneficiarios. A partir de la vigencia de esta ley queda prohibido construir, armar y/o ensamblar nuevos vehículos de tracción animal cuya destinación sea el trabajo y la circulación en las vías del territorio nacional, sin perjuicio de lo previsto en el parágrafo 1°.

Parágrafo 6°. Cada año fiscal contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley se debe realizar la sustitución como mínimo de un veinte por ciento (20%) del total de beneficiarios. En el caso de no cumplirse el porcentaje anual, este se acumulará para la siguiente vigencia hasta completar el 100%.”

Artículo 3°. *Censo.* Las alcaldías distritales y municipales tendrán seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para realizar un censo con el 100% los datos de los vehículos de tracción animal y sus propietarios, el cual deberá ser enviado al Ministerio de Transporte y a la Agencia Nacional de Seguridad Vial, conformándose un registro de beneficiarios de los programas de sustitución.

Artículo 4°. *Fuentes de financiación y presupuesto.* Los recursos para la sustitución de vehículos de tracción animal deberán ser apropiados de la siguiente manera:

- a) Las alcaldías de distritos y municipios y, cuando deban concurrir, las gobernaciones, deberán aforar el presupuesto necesario para los programas de sustitución desde la vigencia fiscal que corresponda a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y los incluirán en los planes de inversión de sus planes de desarrollo;
- b) Las alcaldías de distritos y de los municipios de categoría especial y de primera categoría, asumirán en su totalidad la financiación de los programas de sustitución con cargo a sus ingresos corrientes de libre destinación;
- c) Los municipios de segunda y de tercera categoría que cuenten con autoridad

propia de movilidad o tránsito o reciban de manera directa recursos por concepto de pago de infracciones de tránsito, asumirán la financiación del 50% del costo de los programas. La Agencia Nacional de Seguridad Vial asumirá el 50%. Para estos efectos, las alcaldías deberán presentar sus programas a esta entidad y celebrarán convenios interadministrativos;

- d) En los municipios de segunda y de tercera categoría que no cuenten con autoridad propia de tránsito o no reciban recursos por concepto de pago de infracciones de tránsito, los programas serán financiados en un 50% por la Agencia Nacional de Seguridad Vial y en un 50% por los respectivos departamentos. Para estos efectos, las alcaldías deberán presentar sus programas a dichas entidades y celebrarán convenios interadministrativos;
- e) La sustitución de vehículos de tracción animal en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría se financiará con cargo al presupuesto de los respectivos departamentos, por lo que las alcaldías deberán presentarles sus programas y celebrarán convenios interadministrativos;
- f) Los presupuestos para la sustitución deberán ejecutarse progresivamente en la medida en que se afore por las respectivas entidades territoriales y haya disponibilidad de recursos.

Parágrafo 1°. En el caso de que los municipios de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría certifiquen que no cuentan con recursos para la sustitución de vehículos de tracción animal, los departamentos respectivos deberán concurrir y completar la financiación necesaria.

Parágrafo 2°. Se autoriza a los distritos, municipios y departamentos que tienen ingresos por concepto del pago de comparendos de infracciones de tránsito por fotodetección (Ley 1843 de 2017), a destinar un porcentaje de dichos recursos para la sustitución de vehículos de tracción animal.

Parágrafo 3°. La Agencia Nacional para la Seguridad Vial reservará el 3% de su presupuesto para financiar la sustitución de vehículos de tracción animal, como acción de seguridad vial, mediante convenio interadministrativo con las entidades territoriales.

Parágrafo 4°. Si durante la vigencia de la presente ley se crean nuevos gravámenes, estampillas o impuestos relacionados con tránsito, transporte y movilidad, estos deberán destinar hasta el 10% del recaudo para contribuir a financiar los programas de sustitución, en cuanto fuere necesario.

Artículo 5°. *Sustitución.* Los distritos y municipios deberán, de manera independiente o mediante convenios interadministrativos, o de cooperación internacional o sin ánimo de lucro, promover actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción

animal; así como propiciar su organización en cooperativas solidarias o asociaciones, para que puedan capacitarse y llevar a cabo emprendimientos dignos.

Parágrafo. Los beneficiarios de la sustitución de vehículos de tracción animal podrán optar por la entrega de una unidad productiva equivalente al mismo valor monetario del vehículo objeto de la sustitución.

Artículo 6°. *Tipo de vehículos.* La sustitución de vehículos de tracción animal deberá hacerse por vehículos automotores listos para circular, nuevos y homologados para transporte de carga y aptos para la topografía y distancia a recorrer entre el municipio o distrito y los sitios de descargue o transferencia.

Artículo 7°. *Beneficiarios.* Los beneficiarios de la sustitución de vehículos de tracción animal deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) Estar en circulación y desempeñando un oficio en el vehículo de tracción animal por más de un (1) año previo a la entrada en vigencia de la presente ley. Esta información debe ser suficientemente verificada y probada;
- b) Contar con un animal equino o mular, una carreta de dos (2) ejes y cuatro (4) ruedas para transporte de carga o pasajeros, que sea de su propiedad;
- c) El animal debe estar en buenas condiciones físicas y de salud;
- d) La sustitución se realizará para quienes estén registrados ante la autoridad de tránsito correspondiente o la respectiva alcaldía, y tendrán prioridad quienes cuenten con la mayor antigüedad del registro;
- e) A los beneficiarios que escojan la sustitución por vehículo automotor, la alcaldía distrital o municipal deberá suministrar la licencia de conducción en caso de no poseerla;
- f) En caso de muerte del titular o dueño del vehículo de tracción animal, el beneficio de la sustitución podrá ser remplazado por el cónyuge, compañero o compañera permanente o los hijos que hubieren participado en la actividad que realizaba el vehículo de tracción animal;
- g) En caso de hurto del vehículo, el propietario no pierde el derecho a la sustitución. Para esto deberá radicar la debida denuncia ante las autoridades competentes y presentarla al comité de seguimiento.

Parágrafo 1°. La carreta que compone el vehículo de tracción animal deberá ser entregada a la respectiva Administración Municipal para que surta el proceso de chatarrización. En el caso del animal, este deberá estar sano o ser recuperado en materia de salud, zoonosis y cumplir con el protocolo de adopción implementado, para que sea entregado

a un adoptante diferente a su dueño inicial, quien deberá cumplir con requisitos básicos como tener un predio propio para la tenencia y contar con recursos para el mantenimiento del animal. Si en el momento de la sustitución no se ha autorizado la entrega en adopción del animal, la Alcaldía deberá disponer de un espacio apto para su tenencia y manutención mientras se entrega al adoptante.

Parágrafo 2°. Los vehículos automotores y las unidades productivas entregadas a los beneficiarios producto de la sustitución del vehículo de tracción animal, no podrán ser objeto de venta, cesión, donación, cambio o traspaso durante los cinco (5) años posteriores de la entrega al beneficiario. Las Alcaldías distritales y municipales ejercerán los controles necesarios.

Parágrafo 3°. No podrá ser asignado más de un (1) vehículo automotor o unidad productiva por cada beneficiario y su núcleo familiar.

Artículo 8°. *Plan de acción.* Las alcaldías municipales y distritales tendrán que formular un plan de acción y un protocolo que contemple las etapas del proceso. Así mismo, deberán adelantar el censo y registro de los vehículos de tracción animal y del propietario, elaborar el protocolo de entrega del vehículo, recuperación y entrega en adopción del animal que podrá ser elaborado con apoyo de la academia (facultades y departamentos de veterinaria y zootecnia), fundaciones protectoras de animales, asociaciones de médicos veterinarios y zootecnistas, la Unidad Municipal o Departamental de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata), el Sena y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

Parágrafo 1°. Las administraciones distritales, municipales y departamentales, tendrán un plazo de cinco (5) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para culminar el proceso de sustitución de los vehículos de tracción animal.

Parágrafo 2°. En cada distrito y municipio se creará un comité de verificación, seguimiento y conciliación de los programas de sustitución de vehículos de tracción animal, que estará conformado por representantes de la Administración Municipal, del Departamento, del Ministerio Público, de la Policía Nacional, de los propietarios de vehículos y de las veedurías ciudadanas.

Artículo 9°. Las Administraciones Municipales y Distritales deberán incluir a los propietarios de vehículos de tracción animal censados y a los beneficiarios, en los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), con el fin de darle continuidad a su actividad de manera organizada.

Artículo 10. Una vez concluido el proceso de sustitución y terminado el plazo contemplado en el artículo 4° de la presente ley, no podrán circular vehículos de tracción animal por las vías del territorio nacional, exceptuando los dispuestos en el artículo 9° de la presente ley.

Artículo 11. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el **Diario Oficial** y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca
Partido Cambio Radical

COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

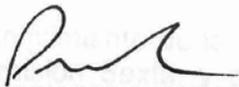
INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., 13 de mayo de 2019

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 238 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, se establecen medidas para la sustitución de vehículos de tracción animal en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

Dicha ponencia fue firmada por el honorable Representante *Oswaldo Arcos Benavides*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 182/ del 13 de mayo de 2019, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria General

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 371 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se reconoce como patrimonio cultural inmaterial de la Nación el Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., mayo de 2019

Honorable Representante

ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO

Presidente

Comisión Segunda Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 371 de 2019 Cámara, por medio de la cual se reconoce como patrimonio cultural inmaterial de la Nación el Festival Provinciano de Acordeones, Canción

Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena, y se dictan otras disposiciones.

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, se procede a rendir informe de ponencia para primer debate en Cámara del Proyecto de ley número 371 de 2019 Cámara. El informe de ponencia de este proyecto de ley se rinde en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley número 371 de 2019 Cámara fue radicado el día 9 de abril de 2019 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el honorable Representante Franklin del Cristo Lozano de la Ossa.

Para primer debate fui designado como ponente mediante oficio de fecha 29 de abril de 2019, notificado el 2 de mayo del mismo año.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene por finalidad los siguientes propósitos:

1. Que el “Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena”, sea declarado patrimonio cultural inmaterial de la Nación.
2. Que el mismo sea incluido en la “Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del Ámbito Nacional” con su respectivo plan especial de salvaguardia, acuerdo social para la identificación, revitalización, documentación, divulgación y protección.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

A. Motivos

Como lo expresa el honorable Representante Franklin del Cristo Lozano de la Ossa, autor de este proyecto de ley, el Patrimonio Cultural Inmaterial de Colombia se puede definir como “todo el conocimiento, expresión, manifestación y práctica de una comunidad que se transmite de una generación a otra generación que le dan sentido a la identidad y pertenencia histórica”.

Para asegurar una mayor defensa y difusión de este patrimonio y sensibilizar a la población sobre su importancia, se creó la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad (LRPCIH).

Esta lista está compuesta por un conjunto relevante de manifestaciones de patrimonio cultural inmaterial que son incorporadas a un catálogo especial mediante un acto administrativo de la autoridad competente, es así como la “música vallenata tradicional del Caribe colombiano” fue incorporada a esta lista y dentro de los municipios

que la representan se encuentra el municipio de Pivijay, en el departamento del Magdalena.

El propósito de la presente iniciativa es fortalecer la cohesión social de la cultura caribe y colombiana, reconociendo que el “Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena”, es una festividad cultural tradicional de carácter colectivo y participativo y es considerado un evento social periódico y que construye con el paso del tiempo la identidad de los pivijayeros.

B. Antecedentes

Los españoles José Flórez de Longoria, Juan Valera y Antonio Sánchez fundaron Pivijay en el año 1774. En 1912 se constituyó como municipio del departamento de Magdalena. Estudiosos del folclor vallenato como Tomás Darío Gutiérrez Hinojosa aseguran que el gusto musical de sus pobladores gira en torno al género vallenato puesto que el territorio de Pivijay está ubicado en el centrooccidente del departamento del Magdalena, enmarcado en el extenso Valle del Cacique Upar, en una zona denominada ‘Vallenato Ribereño’ (por la cercanía al río Magdalena).

El Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería es el evento que, sin duda, representa la identidad cultural de Pivijay ya que es uno de los pueblos con mayor influencia de la música vernácula tras ostentar dos coronas profesionales en el Festival de la Leyenda Vallenata: Cristian Camilo Peña y Alberto ‘Beto’ Villa.

El festival nació en 1989 por instancias del entonces alcalde municipal, Eduardo Llanos Abdala (primer alcalde de Pivijay elegido por voto popular para el periodo de junio de 1988 a junio de 1990), quien en compañía de amigos cercanos como Ulises Medina, Rafael Ortiz, Jorge Sierra, Alberto de la Cruz, Alcibíades Yancy, Salustiano Samper, Eduardo Pertuz, José Antonio ‘Toño’ de la Hoz, José ‘Pepe’ Orozco, Agustín Bustamante, José de Jesús Polo, entre otros, creó el Primer Concurso de Acordeoneros de la Música Vallenata (que después adoptó el nombre de Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería) mediante el Decreto número 034 del 21 de marzo de 1989 para que se realizara del 28 al 30 de mayo de 1989 como un agregado a las fiestas patronales de San Fernando Rey.

El Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería comenzó en 1989 solo con las categorías de acordeoneros aficionados y piquería; en 1990 le sumaron la categoría de canción inédita; en 1997, en la octava edición, le agregaron la categoría de acordeoneros profesionales; y en el 2001, en la décima segunda edición, le añadieron la categoría de acordeoneros infantiles.

El 2002 fue uno de los años en los que no fue posible organizar el festival. En esta ocasión la imposibilidad se debió a que carecía de personería

jurídica, la cual se obtuvo ese año, con el nombre Fundación Festival Provinciano de Acordeones. La fundación tiene como principal objetivo organizar el Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería. Igualmente, dentro de las funciones de la fundación está recopilar, clasificar, archivar y difundir todo escrito y documento en general relacionado con la música, los cantos, la cultura y el festival.

En el 2003, durante la décima tercera edición del Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería, se inauguró la imponente Plaza de los Gallos y en ella la tarima Abel Antonio Villa, donde se han realizado siete certámenes: cinco entre el 2003 y el 2007, uno en el 2009 y el último en el 2014.

Doce años más tarde, mediante la Resolución 1321 de 2014, se resolvió incluir la “música vallenata tradicional del Caribe colombiano” en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional, se aprobó el Plan Especial de Salvaguardia (PES) y el ámbito de aplicación, que son en el departamento del Cesar, La Guajira y el Magdalena en los municipios de Aracataca, Ariguaní, Cerro de San Antonio, Chivolo, Ciénaga, Concordia, El Piñón, Fundación, Granada Guama, Pivijay, Plato, Remolino, Retén, Santa Marta, Sevilla y Zapallán.

En el año 2015, durante la décima sesión del Comité Intergubernamental para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, se reconoció que el vallenato, como “elemento del patrimonio cultural, afrontaba una serie de amenazas, en particular las derivadas del conflicto armado existente en el país, exacerbado por el narcotráfico. Además, un nuevo tipo de vallenato está marginando el género musical tradicional y atenuando el papel que este desempeña en la cohesión social. Por último, cabe señalar que cada vez se usan menos los espacios callejeros para las parrandas vallenatas, con lo cual se corre el peligro de que desaparezca un medio importante de transmisión intergeneracional de los conocimientos y prácticas musicales”, por lo que es necesario tomar acciones que reivindiquen el valor del género musical para la cultura nacional.

C. Justificación

Haciendo referencia a la justificación que propone el autor de este proyecto de ley, para el Ministerio de Cultura, el Patrimonio Cultural Inmaterial (PCI) son los usos, representaciones, expresiones, conocimientos, saberes y técnicas, junto con la elaboración y tradición de objetos y espacios culturales que les son inherentes a las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integral de su patrimonio cultural. Las expresiones artísticas como la música y la danza cobran importancia, pues transmiten valores de la comunidad y estéticos. Por esta razón la Unesco declaró, en el

año 2015, el Vallenato como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad.

Aunque “la música vallenata tradicional del Caribe colombiano” en el año 2014 fue incluida en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional y luego, el 1° de diciembre de 2015, en la LRPCI de la humanidad, es necesario que las expresiones culturales locales como el Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería sean reconocidas para garantizar su prolongación en el tiempo.

El Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena, cumple perfectamente con los fundamentos materiales y jurídicos para que se declare Patrimonio Cultural de la Nación; esta declaratoria permitiría la conservación y perpetuación de esta festividad, en la que se manifiesta la cultura de la comunidad del municipio en las generaciones presentes y se espera perpetuar para que las generaciones futuras lo conozcan y disfruten.

El Representante Lozano afirma que esta declaratoria, adicional a la protección que busca de las expresiones culturales y su conservación, contribuiría a un efectivo desarrollo social, económico y cultural del municipio, impactando positivamente a los pobladores y turistas, que podrán reconocer la riqueza natural, cultural, folclórica de la región.

D. Normatividad

El presente proyecto de ley se fundamenta en

1. Marco constitucional

En primer lugar, los artículos 150 y 154 constitucionales revisten a los Congresistas de la facultad de presentar proyectos de ley y/o de acto legislativo; así mismo, nuestro sistema legal otorga al Congreso de la República la competencia de interpretar, reformar y derogar las leyes. También la Constitución establece herramientas en los artículos 334 y 366 para que el Estado propenda al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Adicionalmente, la Constitución Política establece en su artículo 70 el deber que tiene el Estado de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

Finalmente, en el artículo 72 se declara que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado.

2. Marco legal

Ley 45 de 1983. Por medio de la cual se aprobó la “Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural” de 1972.

Ley 397 de 1997. Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura.

Ley 1037 de 2006. Por medio de la cual se aprueba la “Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial”, aprobada en el 2003 por la Conferencia General de la Unesco en su XXXII reunión.

Ley 1185 de 2008. La cual modificó la Ley General de Cultura (Ley 397 de 1997), fortalece el concepto de patrimonio cultural inmaterial y propone, en uno de sus capítulos, la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del PCI (Patrimonio Cultural Inmaterial) con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro.

Decreto 2941 de 2009. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008 en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza inmaterial.

E. Jurisprudencia constitucional

Sobre el patrimonio cultural inmaterial, la Corte Constitucional se pronunció sobre la importancia de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial en la sentencia C-120 de 2008, así:

“La Convención tiene por finalidad el reconocimiento, respeto y salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad, cuya producción, preservación, mantenimiento, transmisión y recreación contribuyen a enriquecer la diversidad cultural y la creatividad humana, al tiempo que señala las formas de cooperación y asistencia internacional para el logro de dichos propósitos”.

(...) “Esta salvaguardia de las expresiones culturales inmateriales permite proteger las diversas costumbres y cosmovisiones de los grupos humanos asentados en los territorios de los Estados Parte, en especial de aquellas cuya expresión y transmisión se vale de herramientas no formales (tradiciones orales, rituales, usos, conocimientos de la naturaleza, etc.) y que, por ser en muchas ocasiones expresión de grupos minoritarios, tienen un alto riesgo de perderse o de ser absorbidas por las culturas mayoritarias. Por tanto, el objeto y fines de la Convención, derivados del concepto mismo de salvaguardia que se define en ella (identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión y revitalización del patrimonio cultural inmaterial –artículo 2°–), se ajustan a los mandatos constitucionales de reconocimiento de la diversidad, protección de las minorías y preservación del patrimonio cultural de la Nación,

expresamente consagrados en los artículos 2º, 7º y 72 de la Constitución Política”.

De otra parte, resaltando la importancia que le da el Estado a la cultura, la Corte Constitucional, en sentencia C-671 de 1999, manifestó:

“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”.

En el proyecto de ley se establece que la Administración municipal de Pivijay y la Administración departamental del Magdalena estarán autorizadas para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual para el cumplimiento de las disposiciones aquí consagradas, y que será el Gobierno nacional quien discrecionalmente adopte el mecanismo de financiación desarrollando los principios jurisprudenciales que justifican la concurrencia de la Nación y las entidades territoriales en el diseño y desarrollo de programas como lo ha mencionado la Corte Constitucional:

“El carácter unitario que el Constituyente le dio al Estado y la vigencia en el mismo de principios como el de la solidaridad y la participación comunitaria justifican la concurrencia de la Nación y de las entidades territoriales en el diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial.

“Pretender, como lo manifiesta el demandante, que los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad solo operen a nivel territorial despojando a la Nación de esa responsabilidad en tanto orientadora de la dinámica de la descentralización contrariaría el fundamento filosófico en el que se soporta el Estado social de derecho (Corte Constitucional. Sentencia C-201 de 1998).

IV. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia constitucional, el Congreso de la República tiene iniciativa en materia de gasto público. En consecuencia, el legislativo se encuentra facultado para presentar y aprobar proyectos de ley que comporten gasto, sin perjuicio que la inclusión de dicho gasto en las partidas presupuestales anuales sea iniciativa exclusiva del Gobierno.

Así lo ha confirmado la Corte Constitucional en sentencias como la C-343 de 1995, C-360 de 1996, C-782 de 2001, C-015A de 2009, entre otras, en las que concluye que a través de iniciativa parlamentaria se pueden promover leyes que decreten gasto público y que sirven como *“título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”*¹.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Articulado propuesto en el proyecto presentado por el autor	Texto propuesto para primer debate	Justificación
Artículo 1º. La presente ley tiene como objetivo declarar patrimonio cultural inmaterial de la Nación el Festival Provinciano De Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena.	Artículo 1º. La presente ley tiene como objetivo declarar patrimonio cultural inmaterial de la Nación el Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena.	Se realizan cambios de forma.
Artículo 2º. Facúltese al Gobierno nacional a través del Ministerio de la Cultura para que incluya en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) – del ámbito nacional, El Festival Provinciano De Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena.	Artículo 2º. Se le otorga la facultad al Gobierno nacional a través del Ministerio de la Cultura para que in cluya en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) – del ámbito nacional, el Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena.	Se realizan cambios de forma.

¹ Sentencia C-343 de 1995, Corte Constitucional.

Articulado propuesto en el proyecto presentado por el autor	Texto propuesto para primer debate	Justificación
Artículo 3°. Autorízase al Gobierno nacional, a través del Ministerio de la Cultura, incluir en el Banco de Proyectos del Ministerio de la Cultura el Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena.	Artículo 3°. Autorízase al Gobierno nacional, a través del Ministerio de la Cultura, incluir en el Banco de Proyectos del Ministerio de la Cultura el Festival Provinciano <u>de</u> Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena.	Se realizan cambios de forma.
Artículo 4°. Autorizar al Gobierno nacional, a través del Ministerio de la Cultura, para que se declare bien de interés cultural de la Nación, Plaza de los Gallos, lugar donde se desarrolla el Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería Abel Antonio Díaz, del municipio de Pivijay, Magdalena.	Artículo 4°. Autorizar al Gobierno nacional, a través del Ministerio de la Cultura, <u>la declaración de</u> bien de interés cultural de la Nación <u>a la</u> Plaza de los Gallos, lugar donde se desarrolla el Festival Provinciano <u>de</u> Acordeones, Canción Inédita y Piquería Abel Antonio Díaz, del municipio de Pivijay, Magdalena.	Se realizan cambios de forma.
Artículo 5°. Declárese a la Fundación Festival Provinciano De Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del Municipio de Pivijay, Magdalena, como la creadora, gestora y promotora del Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena.	Artículo 5°. Declárese a la <u>Fundación Festival Provinciano de Acordeones</u> como la creadora, gestora y promotora <u>del</u> Festival Provinciano <u>de</u> Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena.	Se realizan cambios de forma.
Artículo 6°. El Municipio de Pivijay y/o Fundación Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería y el Departamento del Magdalena elaborarán la postulación del Festival Provinciano De Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena, a la lista representativa de patrimonio cultural inmaterial y el Plan Especial de Salvaguardia (PES). Así como la postulación a la Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural (LICBIC) y el plan especial de manejo y protección de las actividades y escenarios que se utilizan para la realización del Festival Provinciano De Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena.	Artículo 6°. El Municipio de Pivijay y/o <u>Fundación Festival Provinciano de Acordeones</u> y el Departamento del Magdalena elaborarán la postulación del Festival Provinciano <u>de</u> Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena, a la lista representativa de patrimonio cultural inmaterial y el Plan Especial de Salvaguardia (PES). Así como la postulación a la Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural (LICBIC) y el plan especial de manejo y protección de las actividades y escenarios que se utilizan para la realización del Festival Provinciano <u>de</u> Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena.	Se realizan cambios de forma.
Artículo 7°. La Nación a través del Ministerio de la Cultura, contribuirá al fomento, promoción, difusión, conservación, protección y desarrollo del patrimonio cultural material e inmaterial del Festival Provinciano De Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena.	Artículo 7°. La Nación, a través del Ministerio de la Cultura, contribuirá al fomento, promoción, difusión, conservación, protección y desarrollo del patrimonio cultural material e inmaterial del Festival Provinciano <u>de</u> Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena.	Se realizan cambios de forma.
Artículo 8°. A partir de la vigencia de la presente ley, la administración municipal de Pivijay y la administración departamental del Magdalena estarán autorizadas para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual, para el cumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley.	Artículo 8°. A partir de la vigencia de la presente ley, la administración municipal de Pivijay y la administración departamental del Magdalena estarán autorizadas para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual, para el cumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley.	Se mantiene igual el artículo.
Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	Se mantiene igual el artículo.

VI. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, presento ponencia positiva y solicito a los miembros de la Comisión Segunda de la Cámara

de Representantes dar Primer Debate al Proyecto de ley número 371 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se reconoce como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Festival Provinciano*

de Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena, y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



JORGE ENRIQUE BENEDETTI M.
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 371 DE 2019 CÁMARA

Por medio de la cual se reconoce como patrimonio cultural inmaterial de la Nación el Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente Ley tiene como objetivo declarar patrimonio cultural inmaterial de la Nación el Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena.

Artículo 2°. Se le otorga la facultad al Gobierno nacional a través del Ministerio de la Cultura para que incluya en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI), del ámbito nacional, el Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena.

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno nacional, a través del Ministerio de la Cultura, incluir en el Banco de Proyectos del Ministerio de la Cultura el Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena.

Artículo 4°. Autorizar al Gobierno nacional, a través del Ministerio de la Cultura, la declaración de bien de interés cultural de la Nación a la Plaza de los Gallos, lugar donde se desarrolla el Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería Abel Antonio Díaz, del municipio de Pivijay, Magdalena.

Artículo 5°. Declárese a la Fundación Festival Provinciano de Acordeones como la creadora, gestora y promotora del Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena.

Artículo 6°. El Municipio de Pivijay y/o Fundación Festival Provinciano de Acordeones y el Departamento del Magdalena elaborarán la postulación del Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena, a la lista representativa de patrimonio cultural inmaterial y el Plan Especial de Salvaguardia (PES). Así como

la postulación a la Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural (LICBIC) y el plan especial de manejo y protección de las actividades y escenarios que se utilizan para la realización del Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena.

Artículo 7°. La Nación, a través del Ministerio de la Cultura, contribuirá al fomento, promoción, difusión, conservación, protección y desarrollo del patrimonio cultural material e inmaterial del Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena.

Artículo 8°. A partir de la vigencia de la presente ley, la Administración municipal de Pivijay y la Administración departamental del Magdalena estarán autorizadas para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual para el cumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente



JORGE ENRIQUE BENEDETTI M.
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2018

por el cual se modifica el cargo por confiabilidad y se dictan normas para la estabilidad del sector eléctrico colombiano.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. TRÁMITE.
- II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA.
- III. MARCO NORMATIVO DEL CARGO POR CONFIABILIDAD.
- IV. DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2018.
- V. INCONVENIENCIA DE LA INICIATIVA
- VI. PROPOSICIÓN.

I. TRÁMITE

El Proyecto de ley número 130 de 2018, cuyo título inicial era “Por el cual se dictan normas tendientes a conjurar la crisis de energía eléctrica de la costa caribe y se dictan otras disposiciones”, es autoría de los honorables Congresistas honorable Senador José David Name Cardozo,

honorable Senador David Alejandro Barguil Assís, honorable Senador Efraín Cepeda Sarabia, honorable Senador Dídier Lobo Chinchilla, honorable Senador Mauricio Gómez Amín, honorable Senador Jhony Besaile Fayad, honorable Senador Miguel Amín Escaf, honorable Representante Christian José Moreno Villamizar, honorable Representante Alfredo Ape Cuello Baute, honorable Representante Martha Patricia Villalba Hodwalker, honorable Representante Erasmo Elías Zuleta Bechara.

El proyecto objeto de estudio fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día el 5 de septiembre de 2018 y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 682 de 13 de septiembre de 2018.

El proyecto de ley fue recibido en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes y por designación de la Mesa Directiva de esa Comisión, la ponencia para primer debate les correspondió a los honorables Representantes Karen Violette Cure Corcione, Alonso José del Río Cabarcas y Franklin del Cristo Lozano de la Ossa.

Los antes mencionados presentaron ponencia para primer debate en la Comisión Quinta de Cámara de Representantes, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 907 de 2018.

En sesión de fecha 30 de octubre de los corrientes, se llevó a cabo el primer debate del citado proyecto de ley, el cual fue aplazado con el propósito de citar para su discusión y votación al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Alberto Carrasquilla Barrera; la señora Ministra de Minas y Energía, doctora María Fernanda Suárez Londoño; y al señor Director Ejecutivo de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), doctor Christian Rafael Jaramillo Herrera, de conformidad con la Proposición número 070 de octubre 30 de 2018. Legislatura 2018-2019.

El día 7 de noviembre de 2018 se continuó con la discusión y votación de este proyecto de ley, la cual contó con la presencia de la señora Ministra de Minas y Energía, doctora María Fernanda Suárez Londoño, y un delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, este último, en desarrollo de la sesión, tuvo que abandonar el recinto por otros compromisos.

La proposición con la que terminó el informe de ponencia fue aprobada, dando lugar a la discusión del articulado, el cual fue aprobado con las siguientes modificaciones:

CUADRO COMPARATIVO DE LOS TEXTOS DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2018 CÁMARA

P. L. RADICADO	PRIMERA PONENCIA	TEXTO APROBADO 7 NOVIEMBRE DE 2018
Título: <i>por el cual se dictan normas tendientes a conjurar crisis energía eléctrica de la costa caribe y se dictan otras disposiciones</i>	QUEDA IGUAL	Título: <i>“por el cual se modifica el cargo por confiabilidad y se dictan normas para la estabilidad del sector eléctrico colombiano”</i>
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> Dotar de los recursos necesarios para garantizar la financiación de las inversiones necesarias para la óptima generación, distribución, transmisión, comercialización del servicio de energía eléctrica en el país y en general para garantizar a los usuarios la estabilidad y confiabilidad en la prestación del servicio, en especial para los siete departamentos que conforman la región Caribe.	QUEDA IGUAL	QUEDÓ IGUAL
Artículo 2°. <i>Alcance.</i> Modifíquese la naturaleza del cargo por confiabilidad, creado mediante Resolución número 071 expedida el 3 de octubre de 2006 por la Comisión Reguladora de Energía y Gas (CREG), la cual a partir del 1° de enero de 2019 se denominará Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional.	Artículo 2°. <i>Alcance.</i> Créase la Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional como una contribución parafiscal destinada a garantizar <ul style="list-style-type: none"> • La confiabilidad del sector eléctrico. • El financiamiento de los subsidios de los estratos 1 y 2 del servicio de energía. • El fondeo de las inversiones necesarias para la estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional. 	QUEDÓ IGUAL AL TEXTO DE PRIMERA PONENCIA
Artículo 3°. <i>Tarifa, recaudo y transferencia.</i> El administrador del Sistema de Intercambios Comerciales (ASIC) efectuará la facturación y recaudo de la Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, cuya tarifa será de 45 pesos	Artículo 3°. <i>Tarifa y recaudo.</i> El administrador del Sistema de Intercambios Comerciales (ASIC) efectuará la facturación y recaudo de la Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, cuya tarifa será de 55 pesos por kilovatio hora (\$/kWh) despachado.	Artículo 3°. <i>Tarifa y recaudo.</i> El administrador del Sistema de Intercambios Comerciales (ASIC) efectuará la facturación y recaudo de la Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, cuya tarifa será de 60 pesos por kilovatio hora

P. L. RADICADO	PRIMERA PONENCIA	TEXTO APROBADO 7 NOVIEMBRE DE 2018
<p>por kilovatio hora (\$/kWh) despachado. Los recursos así recaudados serán transferidos al tesoro nacional mensualmente.</p>		<p>(\$/kWh) despachado o su equivalente en dólares americanos (USD). Esta tarifa será actualizada anualmente teniendo en cuenta la tasa representativa del mercado y el índice de precios al productor reportado por la Oficina de Estadísticas Laborales del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (Serie ID: WPS-SOP3200).</p>
<p>Artículo 4°. <i>Destinación.</i> Los recursos de la Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional tendrán la siguiente destinación: <ul style="list-style-type: none"> • 20% subsidios del servicio de energía en los estratos 1 y 2. • 50% financiación del mantenimiento de las plantas termoeléctricas e inversiones que contribuyan a reducir la huella de carbono de la generación eléctrica. • 30% proyectos de inversión para garantizar la confiabilidad y estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional definidos como prioritarios por el Ministerio de Minas y Energía. </p>	<p>Artículo 4°. <i>Porcentajes de destinación.</i> Los recursos de la Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional tendrán la siguiente destinación: <ul style="list-style-type: none"> • 60% remuneración de las variables de confiabilidad por cada fuente de generación, de acuerdo a la reglamentación que expida el Gobierno nacional. • 25% proyectos de inversión para garantizar la estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional definidos como prioritarios por el Ministerio de Minas y Energía. • 15% subsidios del servicio de energía en los estratos 1 y 2. </p>	<p>Artículo 4°. <i>Porcentajes de destinación.</i> Los recursos de la Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional tendrán la siguiente destinación: Literal a) 55% remuneración de las variables de confiabilidad por cada fuente de generación, de acuerdo a la reglamentación que expida el Gobierno nacional. Literal b) 30% subsidios del servicio de energía en los estratos 1 y 2. Literal c) 15% proyectos de inversión para garantizar la estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional definidos como prioritarios por el Ministerio de Minas y Energía.</p>
<p>Parágrafo 1° transitorio. Durante los 8 primeros años de vigencia de la presente ley, el 30% reservado para proyectos de inversión será destinado para garantizar la generación, distribución, transmisión, comercialización y en general prestación del servicio de energía eléctrica en los siete departamentos que conforman la región Caribe.</p>	<p>Parágrafo 1° transitorio. Durante los 8 primeros años de vigencia de la presente ley, el 25% reservado para proyectos de inversión será destinado para garantizar la prestación del servicio de energía eléctrica en los siete departamentos que conforman la región Caribe.</p>	<p>Parágrafo 1° Transitorio: Durante los ocho primeros años, los recursos correspondientes al literal c) de este artículo serán destinados a los proyectos incluidos en el plan de inversiones presentados y aprobados en virtud de la Resolución CREG 15 de 2018, los proyectos de conexión entre la red del STR y SDL, así como los de reposición y mantenimiento de infraestructura eléctrica de las regiones donde los usuarios residenciales de los estratos 1 y 2 sean mayores al 60% de la población y que tengan mayor concentración de áreas especiales conforme a lo establecido en el Decreto 111 de 2012. Los parámetros de distribución serán los establecidos en el precitado decreto. También se incluirán proyectos de expansión del Sistema Eléctrico Nacional a partir de nuevas interconexiones. La ejecución de estos recursos se realizarán a través de la fiducia mercantil establecida en el artículo 5° de la presente ley por orden de pago del Ministerio de Minas y Energía.</p>
<p>Parágrafo 2° transitorio. Mientras se expide el reglamento específico para la presentación y aprobación de los proyectos de inversión de los que habla el parágrafo transitorio anterior, se aplicarán de manera analógica los mismos lineamientos y procedimientos previstos para el funcionamiento del FAER.</p>	<p>QUEDA IGUAL</p>	<p>ELIMINADO</p>
<p>Artículo 5°. <i>Administración y operaciones de financiamiento.</i> El 30% de la contribución destinada a proyectos de inversión será administrado en cuentas</p>	<p>Artículo 5°. <i>Administración y operaciones de financiamiento.</i> El 25% de la contribución, destinado a inversiones necesarias para la estabilidad del Siste-</p>	<p>Artículo 5°. <i>Administración y operaciones de financiamiento.</i> Los recursos del literal c) del artículo cuarto de la presente ley serán administrados en cuentas</p>

P. L. RADICADO	PRIMERA PONENCIA	TEXTO APROBADO 7 NOVIEMBRE DE 2018
<p>separadas en el FAER y a través de un contrato de fiducia mercantil, el cual deberá ser celebrado por el Ministerio de Minas y Energía con una entidad financiera seleccionada por esta entidad para tal fin, debidamente autorizada para el efecto y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.</p> <p>Con el fin de acelerar el cronograma de ejecución de proyectos de inversión para garantizar la confiabilidad y estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, la Nación podrá otorgar los avales o garantías a las operaciones de financiamiento de estos y se podrán utilizar para la constitución de las contragarantías a favor de la Nación, entre otras, los flujos correspondientes a las vigencias futuras aprobadas por la instancia correspondiente.</p>	<p>ma Eléctrico Nacional, será administrado en cuentas separadas en el FAER y a través de un contrato de fiducia mercantil, el cual deberá ser celebrado por el Ministerio de Minas y Energía con una entidad financiera seleccionada por esta entidad para tal fin, debidamente autorizada para el efecto y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.</p> <p>Con el fin de acelerar el cronograma de ejecución de Proyectos de inversión para garantizar la confiabilidad y estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, la Nación podrá otorgar los avales o garantías a las operaciones de financiamiento de estos y se podrán utilizar para la constitución de las contragarantías a favor de la Nación, entre otras, los flujos correspondientes a las vigencias futuras aprobadas por la instancia correspondiente.</p>	<p>separadas en el FAER y a través de un contrato de fiducia mercantil, el cual deberá ser celebrado por el Ministerio de Minas y Energía con una entidad financiera seleccionada por esta entidad para tal fin, debidamente autorizada para el efecto y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.</p> <p>Con el fin de acelerar el cronograma de ejecución de Proyectos de inversión para garantizar la confiabilidad y estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, la Nación podrá otorgar los avales o garantías a las operaciones de financiamiento de estos y se podrán utilizar para la constitución de las contragarantías a favor de la Nación, entre otras, los flujos correspondientes a las vigencias futuras aprobadas por la instancia correspondiente.</p>
<p>Artículo 6°. <i>Reglamentación del 50% de la contribución.</i> El Ministerio de Minas y Energía reglamentará dentro de los 3 meses siguientes a la expedición de la presente ley todo lo relacionado con la ejecución de los recursos provenientes de la Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional y destinados a la financiación del mantenimiento de las plantas termoeléctricas y las inversiones que contribuyan a reducir la huella de carbono de la generación eléctrica, garantizando su adecuada destinación y transparencia.</p>	<p>Artículo 6°. <i>Reglamentación del 60% de la contribución.</i> El Ministerio de Minas y Energía reglamentará dentro de los 3 meses siguientes a la expedición de la presente ley todo lo relacionado con la ejecución de los recursos provenientes de la Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, destinados a la financiación de la remuneración de las variables de confiabilidad por cada fuente de generación, garantizando su adecuada destinación y transparencia.</p>	<p>Artículo 6°. <i>Reglamentación de la remuneración de las variables de confiabilidad.</i> El Ministerio de Minas y Energía reglamentará dentro de los 3 meses siguientes a la expedición de la presente ley todo lo relacionado con el literal a) del artículo cuarto de la presente ley, en especial la ejecución de estos recursos, garantizando su adecuada destinación y transparencia.</p>
<p>Artículo 7°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias</p>	<p>Artículo 7°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial las resoluciones CREG números 71 de 2006, 153 de 2013, 61 de 2015, 132 de 2014 y 243 de 2016.</p>	<p>Artículo 7°. (Nuevo). Naturaleza y control de la contribución. Los recursos provenientes de la Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional tienen carácter público y estarán sujetos al control de la Contraloría General de la República, así como de los demás órganos de control y vigilancia del Estado.</p>
		<p>Artículo 8°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial las Resoluciones CREG números 71 de 2006, 153 de 2013, 61 de 2015, 132 de 2014 y 243 de 2016.</p>

II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

De acuerdo al informe de ponencia para primer debate, “El objetivo del presente proyecto de ley es procurar una redistribución de los recursos del cargo de confiabilidad, para hacer su uso más eficiente y eficaz, y solventar tres problemas nacionales:

- Confiabilidad del sector eléctrico.

- *Financiamiento de los subsidios de los estratos 1 y 2 del servicio de energía;*
- *Fondeo de las inversiones que garanticen estabilidad al sector eléctrico y, por los 8 primeros años, la estabilidad energética en la costa caribe.*

Para lograr este propósito, crea un tributo como contribución parafiscal denominada “Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional”.

III. MARCO NORMATIVO DEL CARGO POR CONFIABILIDAD

En primer lugar, debemos señalar que de acuerdo al artículo 365 de la Constitución Política de Colombia, es obligación del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, con prescindencia de si son prestados directamente por el Estado o a través de comunidades organizadas o por particulares.

En este sentido se tiene que la Ley 143 de 1994, en su artículo 20 y haciendo referencia al sector energético, indicó que la función de regulación del Estado tendría como objetivo básico asegurar una adecuada prestación del servicio mediante el aprovechamiento eficiente de los diferentes recursos energéticos, en beneficio del usuario en términos de calidad, oportunidad y costo del servicio. Para el cumplimiento de tales fines, señala la norma en cita que la Comisión de Regulación de Energía y Gas, con relación al servicio de electricidad, tiene a su cargo, entre otras funciones, la de crear las condiciones para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, capaz de abastecer la demanda bajo criterios sociales, económicos, ambientales y de viabilidad financiera, promover y preservar la competencia.

Descendiendo al concepto de Cargo por Confiabilidad, tenemos que de acuerdo a lo señalado en la Resolución CREG-071 de 2006, este se define como una remuneración que se paga a un agente generador por la disponibilidad de activos de generación con las características y parámetros declarados para el cálculo de la ENFICC¹, que garantiza el cumplimiento de la obligación de energía firme que le fue asignada en una subasta para la asignación de obligaciones de energía firme o en el mecanismo que haga sus veces.

Con base en la anterior ilustración normativa, sin mayor dificultad se logra concluir que una de las finalidades del Estado social de derecho colombiano es garantizar la prestación de los servicios públicos de manera adecuada, es decir, que el aparato estatal debe contar con la capacidad suficiente para cumplir con esta función encomendada por el constituyente primario, bien sea de manera directa o a través de particulares, como ha venido ocurriendo en Colombia a partir del año 1994, lo cual supone que las actividades económicas propias de la prestación del servicio de energía se encuentren en armonía con los principios constitucionales de la libre iniciativa privada, libertad económica, libertad de entrada

y salida, libertad de empresa, libre competencia entre agentes, bajo la continua regulación, inspección y vigilancia del aparato estatal².

Es así que a lo largo del ordenamiento jurídico colombiano encontramos un conjunto de disposiciones normativas encaminadas a cumplir con los cometidos constitucionales para la prestación de los servicios públicos a los habitantes del territorio nacional.

Para el asunto que hoy nos convoca, en materia de la prestación eficiente del servicio de energía eléctrica en todo el territorio colombiano, encontramos que el Estado colombiano incluyó dentro del ordenamiento jurídico el denominado Cargo por Confiabilidad, en los términos de la Resolución CREG -071 de 2006.

En virtud del Cargo por Confiabilidad, su naturaleza jurídica y sus efectos, podemos señalar que trae consigo las siguientes consecuencias:

- La obligación de los agentes generadores de garantizar la disponibilidad de activos de generación con las características y parámetros declarados.
- La garantía de cumplimiento de la Obligación de Energía Firme que le fue asignada a un generador en una subasta de energía.
- El compromiso para garantizar a los usuarios la confiabilidad en la prestación del servicio de energía eléctrica bajo condiciones críticas.
- La obligación del generador de entregar energía en condiciones de baja hidrología durante un año.
- Para el Estado, la obligación legal de remunerar la Capacidad de Generación de Respaldo de que trata el artículo 23 de la Ley 143 de 1994.

Pues bien, como lo veremos en el numeral titulado “Inconveniencia de la iniciativa”, quedará en evidencia que los cambios introducidos por el proyecto de ley bajo análisis desnaturalizan la figura del Cargo por Confiabilidad en cuanto

² En efecto, se tiene que el artículo 7° de la Ley 143 de 1994 prevé:

Artículo 7°. En las actividades del sector podrán participar diferentes agentes económicos, públicos, privados o mixtos, los cuales gozarán de libertad para desarrollar sus funciones en un contexto de libre competencia, de conformidad con los artículos 333, 334 y el inciso penúltimo del artículo 336 de la Constitución Nacional, y el artículo 3° de esta ley. En los casos señalados por la ley, para operar o poner en funcionamiento los proyectos, se deberán obtener de las autoridades competentes los permisos respectivos en materia ambiental, sanitaria, uso de aguas y los de orden municipal que sean exigibles.

Parágrafo. La actividad de comercialización solo puede ser desarrollada por aquellos agentes económicos que realicen algunas de las actividades de generación o distribución y por los agentes independientes que cumplan las disposiciones que expida la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

¹ **ENFICC:** máxima energía eléctrica que es capaz de entregar una planta de generación continuamente, en condiciones de baja hidrología, en un periodo de un año. Consulta en línea <http://www.xm.com.co/Paginas/Mercado-de-energia/verificacion-de-energia-firme.aspx>.

dificulta y agrava la consecución de las finalidades por el cual fue creado y los importantes logros adquiridos en 24 años.

IV. DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2018

4.1 La Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional desconoce las características propias de una contribución parafiscal

De acuerdo a lo señalado en el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al Congreso de la República “Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”.

Es así que por mandato Constitucional, la iniciativa legislativa en materia de contribuciones fiscales es del Congreso de la República y de manera excepcional para las contribuciones parafiscales.

Para el asunto que hoy nos convoca, esto es, la *Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional*, tenemos que el proyecto de ley le otorga la naturaleza jurídica de una contribución parafiscal.

A propósito de lo anterior, la Corte Constitucional, en su desarrollo jurisprudencial y de acuerdo a lo señalado en la Constitución Política y la ley orgánica de presupuesto³, con meridiana claridad ha señalado las características

propias de las contribuciones parafiscales, en los siguientes términos:

“Según la Constitución y la ley orgánica de presupuesto, y de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, las características esenciales de las contribuciones parafiscales son: 1ª. Son obligatorias, porque se exigen, como todos los impuestos y contribuciones, en ejercicio del poder coercitivo del Estado; 2ª. Gravan únicamente un grupo, gremio o sector económico; 3ª. Se invierten exclusivamente en beneficio del grupo, gremio o sector económico que las tributa; 4ª. Son recursos públicos, pertenecen al Estado, aunque están destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa; 5ª. El manejo, la administración y la ejecución de los recursos parafiscales pueden hacerse por personas jurídicas de derecho privado (generalmente asociaciones gremiales), en virtud de contrato celebrado con la Nación, de conformidad con la ley que crea las contribuciones, o “por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación; 6ª. El control fiscal de los recursos originados en las contribuciones parafiscales, para que se inviertan de conformidad con las normas que las crean, corresponde a la Contraloría General de la República; 7ª. Las contribuciones parafiscales son excepcionales. Así lo consagra el numeral 12 del artículo 150 al facultar al Congreso para establecer “excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”⁴. (Se subraya y se resalta).

Pues bien, de una lectura detallada del articulado contenido en el Proyecto de ley número 130 de 2018, sin mayor dificultad se logra concluir que la *Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional* desconoce las características intrínsecas de una contribución parafiscal según lo establecido por la Corte Constitucional, en especial las relativas a i) **que la contribución parafiscal grava únicamente un grupo, gremio o sector; y ii) que los recursos generados se invierten exclusivamente en beneficio del grupo o sector económico que tributa.**

En efecto, de acuerdo a lo señalado en el texto del artículo tercero del proyecto de ley aprobado en primer debate, la tarifa de la Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional será de 60 pesos por kilovatio hora (\$/kWh) despachado o su equivalente en dólares americanos.

Nótese que la citada disposición señala una tarifa general de la contribución, cuyo sujeto pasivo serán todos los usuarios del servicio de energía eléctrica en Colombia. Luego de fuerza es concluir que esta contribución parafiscal **no está destinada a un gremio o sector, sino a**

³ **Artículo 29.** <Artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, *inexecutable*, con los efectos diferidos hasta el 31 de diciembre de 2015> <Artículo 12 de la Ley 179 de 1994, por este artículo compilado, modificado por el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:> Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que no forman parte del Presupuesto General de la Nación, independientemente de su naturaleza jurídica, se incorporarán en un presupuesto independiente que requerirá la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), salvo aquellas destinadas al financiamiento del Sistema General de Seguridad Social.

Parágrafo. El Ministro de Hacienda y Crédito Público presentará al Congreso de la República un informe anual con el detalle de los presupuestos aprobados por el Confis.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-152 de 1997. Magistrado Ponente: Doctor Jorge Arango Mejía.

una universalidad, lo cual desconoce una de las características propias de las contribuciones parafiscales.

Asimismo, se tiene que el artículo segundo del Proyecto de ley número 130 de 2018, al determinar el alcance de la *Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional*, señala que esta será destinada a garantizar i) la confiabilidad del sector eléctrico; ii) el financiamiento de los subsidios de los estratos 1 y 2 del servicio de energía; y iii) el fondeo de las inversiones necesarias para la estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional en los porcentajes establecidos en el artículo 4 del mismo proyecto de ley. Es decir, no tiene una destinación específica.

En efecto, el máximo órgano constitucional⁵ indica que *“una condición esencial de la parafiscalidad, según la Constitución, la ley y la jurisprudencia, es la destinación exclusiva de los recursos al beneficio del sector, gremio o grupo que los tributa. Esa destinación es posible en la medida en que los sujetos pasivos conforman un grupo homogéneo, identificable tanto para la imposición del tributo como para beneficiarse con la inversión de sus propios recursos”*.

En todo caso la Corte Constitucional⁶ dispuso que *“La destinación exclusiva en favor del grupo, gremio o sector que tributa los recursos parafiscales no impide que se beneficien personas que no pertenecen a él”*.

Para el caso en concreto del Proyecto de ley número 130 de 2018, se reitera que la *Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional* no grava a un sector específico, sino que en últimas el sujeto pasivo de la contribución será cada uno de los beneficiarios del servicio de energía eléctrica en Colombia y lo recaudado estará destinado a una diversidad de finalidades que persigue esta contribución; pues de un lado le otorga el 55% para las variables de confiabilidad dejando abierto a que sea el Ministerio de Minas quien lo determine vía reglamentación; el 15% para garantizar proyectos de inversión para garantizar la estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional definidos como prioritarios, por el Ministerio de Minas; y finalmente el 30% para subsidios de energía en los estratos 1 y 2, los cuales, valga decir, encuentran su origen en el artículo 3° de la Ley 1117 de 2006⁷, *“Por la cual se expiden*

normas sobre normalización de redes eléctricas y de subsidios para estratos 1 y 2”, los cuales a la fecha se encuentran vigentes en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1753 de 2015, *“por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*”, publicada en el *Diario Oficial* número 49.538 de 9 de junio de 2015, donde se dispuso que *“Los subsidios establecidos en el artículo 3° de la Ley 1117 de 2006, prorrogados a su vez por el artículo 1° de la Ley 1428 de 2010 y por el artículo 76 de la Ley 1739 de 2014, se prorrogan, como máximo, hasta el 31 de diciembre de 2018”*.

Nótese que desde la expedición de la Ley 1117 de 2006 la vigencia de los subsidios para estratos 1 y 2, los cuales según lo dispuesto por este cuerpo normativo **son cubiertos con recursos de los Fondos de Solidaridad, aportes de la Nación y/o de las entidades territoriales**, ha sido prorrogada por vía del Plan Nacional de Desarrollo⁸, por lo que hoy ya existen rubros destinados a este concepto, tal como lo pretende este proyecto de ley.

Adicional a lo anterior, podemos afirmar que de acuerdo al artículo primero, referente al objeto del proyecto de ley, esta contribución parafiscal también está encaminada **a garantizar a los usuarios la estabilidad y confiabilidad en la prestación del servicio, en especial para los siete departamentos que conforman la región Caribe**, con lo cual se hacen más evidentes los yerros en que incurre el proyecto de ley, pues grava a todos los usuarios del servicio de energía eléctrica en Colombia, y no obstante su objeto se encamina a beneficiar a la región Caribe.

Con esto no se quiere significar que desconocemos y somos indemnes a la grave crisis que atraviesa la región Caribe con la prestación del servicio de energía eléctrica. Sin embargo, no consideramos que cambiar la naturaleza jurídica y destinación del Cargo por Confiabilidad sea el sendero idóneo para conjurar esta dificultad.

por; sin embargo, en ningún caso el porcentaje del subsidio será superior al 60% del costo de la prestación del servicio para el estrato 1 y al 50% de este para el estrato 2.

Los porcentajes máximos establecidos en el presente artículo no aplicarán para el servicio de energía eléctrica de las zonas no interconectadas.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) ajustará la regulación para incorporar lo dispuesto en este artículo a más tardar el 31 de diciembre de 2010. **Este subsidio podrá ser cubierto con recursos de los Fondos de Solidaridad, aportes de la Nación y/o de las entidades territoriales.**

Parágrafo. En los servicios públicos domiciliarios de energía y gas combustible por red de tuberías, se mantendrá en el régimen establecido en la Ley 142 de 1994 para la aplicación del subsidio del estrato 3 (se resalta).

⁸ Luego no sería extraño que en el Plan de Desarrollo 2019-2022 se contemple una prórroga para este tipo de subsidios.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ **Artículo 3°. Aplicación de subsidios.** La aplicación de subsidios al costo de prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica y de gas combustible para uso domiciliario distribuido por red de tuberías de los usuarios pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2 a **partir del mes de enero de 2011 hasta diciembre de 2014*** deberá hacerse de tal forma que el incremento tarifario a estos usuarios en relación con sus consumos básicos o de subsistencia corresponda en cada mes como máximo a la variación del Índice de Precios al Consumi-

4.2 La Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional vulnera el principio de seguridad jurídica y confianza legítima de los generadores

La concepción del Cargo por Confiabilidad como una figura regulatoria en virtud de la cual se garantiza el abastecimiento de energía en periodos críticos generó una responsabilidad a cargo del agente generador de entregar obligaciones de energía firme cuando se le requiere, obligación cuya fuente es la declaración unilateral de voluntad del sujeto que se obliga con sujeción al reglamento de operación expedido por el regulador.

Dicho esto, es preciso decir que el Cargo por Confiabilidad ha permitido la expansión del parque generador de energía eléctrica bajo la premisa de la seguridad jurídica, en el sentido de que el inversionista generador decide participar en las subastas de obligaciones de energía firme que se remuneran bajo la legítima confianza en obtener una remuneración por garantizar el suministro de energía en periodos críticos por vía de Cargo por Confiabilidad.

Cambiar la naturaleza del Cargo por Confiabilidad implicaría la disminución de dicha prima, que por lo tanto afectaría al inversionista que participó en el esquema del Cargo por Confiabilidad e hizo su inversión bajo la estabilidad financiera y flujo de caja que le permitiría el Cargo por Confiabilidad. Es decir, habiendo adquirido la obligación de energía firme, así mismo se consolidó un derecho a obtener la remuneración del Cargo por Confiabilidad, sin la cual quizás no se hubiese ejecutado el proyecto.

Así las cosas, el proyecto desconoce la seguridad jurídica y confianza legítima del inversionista.

V. INCONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

En primer lugar, se hace necesario referenciar la definición y los aspectos técnicos y operativos del Cargo por Confiabilidad, base para la discusión de no conveniencia del Proyecto de ley número 130 de 2018:

El Cargo por Confiabilidad es un mecanismo que promueve la expansión del parque de generación en el país, y que además garantiza en situaciones de escasez que la energía de las plantas existentes y nuevas esté disponible para abastecer la demanda a un precio eficiente. Para lograr esto, con una antelación de cuatro años se subastan entre los generados las Obligaciones de Energía Firme (en adelante “OEF”) que se requieren para cubrir la demanda del Sistema.

El generador al que se le asigna una OEF recibe una remuneración conocida y estable durante una vigencia y se compromete a entregar durante ese período una determinada cantidad de energía cuando el precio de bolsa supera un umbral denominado “precio de escasez”, o precio marginal de escasez.

La cantidad de OEF que pueden suscribir los generadores está acotada por la Energía Firme verificada que tengan sus plantas de generación, y, por consiguiente, la Energía Firme para el Cargo por Confiabilidad (ENFICC) es el parámetro fundamental que soporta el esquema. Esta Energía Firme representa la cantidad de energía eléctrica que una central de generación está en capacidad de entregar a un sistema bajo condiciones críticas de abastecimiento.

5.1 Modificación del modelo de prestación del servicio, leyes 142 y 143 de 1994

El proyecto de ley propuesto establece como deber el pago de una contribución por parte de los usuarios para que con porcentaje de los recursos recaudados se realicen inversiones en el sector. Si bien en el texto no se señala expresamente, lo que está implícito en la propuesta es que será el Estado, la Nación, quien, con los recursos de la contribución, deba acometer las inversiones en generación, transmisión y distribución.

Asignar recursos directamente para que sea el Estado quien haga las inversiones es regresar al modelo que existía antes de 1994, cuyo fracaso está plenamente probado, documentado y evidente en el racionamiento del año 1992. En el modelo anterior, la prestación del servicio de energía eléctrica era responsabilidad exclusiva del Estado. Este además debería asegurar adicionalmente la expansión del sector contratando las obras requeridas (CREG, 2006)⁹, bajo pocas consideraciones de eficiencia económica. Por esta razón, en esa época el país tenía un sistema eléctrico insostenible; las inversiones provenían del capital público, con la limitación en recursos y alto nivel de endeudamiento, resultando pasivos por cerca de USD 2.000 millones, valor que tuvo que asumir la Nación, cantidad que llegó a representar el 40% del total de la deuda externa del país.

Adicionalmente, el sector eléctrico de aquella época se caracterizaba por

- Tener plantas ineficientes con una disponibilidad apenas del 57% en térmicas y del 69% en hidráulicas, como consecuencia de que no había criterios empresariales en su manejo.
- Capacidad hidráulica del 78% y térmica del 22%, producto de la inversión estatal principalmente.
- Manejar embalses en niveles agregados del 39% al inicio de los veranos.
- No tener la capacidad de enfrentar épocas de hidrologías bajas.

Por las razones anteriormente expuestas, la CREG puso especial énfasis en la definición de instrumentos precisos que les permitieran a los

⁹ Tomado de: <http://www.creg.gov.co/cxc/secciones/sopORTE JURÍDICO/SOPORTE JURÍDICO.HTM>.

inversionistas actuales y futuros un nivel adecuado de seguridad jurídica, sin depender de un contrato con el Estado. En el esquema actual de prestación del servicio, es en principio el inversionista privado quien asume la ejecución de los proyectos, hace las inversiones y asume los riesgos, y el Estado mantiene el control y vigilancia de la prestación del servicio y sólo participa directamente en la prestación del servicio cuando lo anterior no es posible.

Actualmente, en el sector eléctrico colombiano existen empresas en las que el capital privado y público coexisten, siendo un modelo para otros países de América Latina, con una inversión cercana a los USD 10.000 millones, que no ha requerido respaldo económico por parte del Gobierno nacional, ya que el Cargo por Confiabilidad fue el mecanismo implementado para mitigar el riesgo de inversión en el país. Los niveles de endeudamiento pasaron a niveles adecuados de acuerdo con las necesidades de las empresas, y el sector pasó de requerir recursos de la Nación a ser uno de los sectores con mayores aportes.

Desde el punto de vista técnico, el sistema actual se caracteriza, a diferencia del anterior, por

- Tener las reservas por encima del 60% al inicio de los veranos.
- Alcanzar una capacidad hidráulica del 67%, térmica del 29% y de plantas menores más procesos de cogeneración del 4%, productos de mercado e inversión privada.
- Lograr que las plantas sean más eficientes y tengan los incentivos para mejorar su disponibilidad.
- Contar con la generación por las plantas térmicas del 52% de la energía que se requiere en situaciones de bajos aportes hidrológicos.
- No intervenir el mercado y establecer un límite de confiabilidad de energía con valor esperado del racionamiento del 1,5%.

Es importante mencionar que en el sistema actual, de acuerdo con el Institute Choiseul-KPMG¹⁰, organismo que elabora el Global Energy Competitive Index, Colombia fue el único país de América Latina que se encontró entre los 13 primeros países para el año 2017, al ocupar el 11 puesto en competitividad energética entre 146 países, tomando como criterios de comparación el precio, la calidad, el acceso a la prestación del servicio, los niveles de disponibilidad del servicio y la compatibilidad con las políticas energéticas de cambios ambientales.

Con el cambio propuesto en el proyecto se desarticula todo el esquema actual que durante más de 20 años ha permitido ampliar sustancialmente la cobertura en la prestación del servicio, prevenir nuevos racionamientos, incluso

en situaciones críticas como en el periodo 2015-2016, mejorar la calidad, entre otros logros. Sin desconocer que hay lugar a ajustes y cosas por mejorar y que hay casos particulares en los que el esquema no está funcionando como debe ser, no se justifica hacer el cambio de fondo que se propone para solucionar la situación particular de una sola empresa.

5.2. Situación de riesgo para la confiabilidad del sistema

Como se ha dicho, el mecanismo del Cargo por Confiabilidad se adoptó en el año 2006, en reemplazo del mecanismo de cargo por capacidad con el fin de asegurar la atención de la demanda en periodos de condición crítica. En estos períodos, la capacidad de los generadores hidráulicos, que corresponde al 67% de la capacidad instalada, se ve afectada por las condiciones de sequía, por lo que el mecanismo busca asegurar la disponibilidad de una energía firme.

En forma resumida, el mecanismo asegura el suministro de energía en cualquier periodo del año mediante las llamadas Obligaciones de Energía Firme, que implica que un generador se obliga a hacer entrega física de una cantidad de energía determinada cuando se presente la condición crítica. A cambio, el generador recibe un ingreso por Cargo por Confiabilidad y la energía que entregue efectivamente al sistema se le paga al Precio Marginal de Escasez. De esta forma, se asegura además que la demanda que no se encuentre cubierta en contratos no tendrá que pagar los altísimos precios que puede alcanzar la bolsa de energía durante los períodos de condición crítica, sino un precio tope denominado precio marginal de escasez.

Cuando el balance de energía firme proyectado con cuatro años de antelación permita evidenciar que para el período de análisis no se contará con suficiente energía firme, el mecanismo del Cargo por Confiabilidad permite dar la señal para la instalación de nuevas plantas que aporten la energía firme faltante, al asignar el derecho a la remuneración por un período de hasta 20 años. Esta señal permite viabilizar financieramente proyectos al asegurar un flujo de caja que sirve de respaldo ante los bancos para efectos de los créditos que se adquieran para poder ejecutar la inversión. Es así como luego de las dos subastas realizadas en el 2008 y 2011, el parque de generación colombiano contará con 850 MW térmicos y 3.055 MW hidráulicos adicionales, que representan más de 20 TWh/año.

El mecanismo ha sido efectivo y exitoso en promover la instalación en el sistema de nueva capacidad de generación que aportando una cantidad de energía firme adicional ha permitido al país soportar dos fenómenos de El Niño sin incurrir en racionamientos de energía. Sin embargo, este proyecto modifica el instrumento que durante los últimos 12 años ha impulsado la

¹⁰ Tomado de: <http://choiseul.info>.

instalación de nueva generación y garantizado la prestación del servicio a los usuarios y no establece el mecanismo por el cual se garantice el cumplimiento de dicho objetivo.

Con los diferentes fenómenos de El Niño que se han presentado en el país, la confiabilidad ha estado soportada en las diferentes tecnologías: térmicas e hidráulicas con energía firme. Un caso específico fue el último Fenómeno de El Niño (2015-2016), en donde el sector respondió a las necesidades energéticas de los usuarios y garantizó el sostenimiento de manera continua de la actividad y desarrollo económico del país, y se logró con 50% de generación en plantas térmicas y 50% en plantas hidráulicas. Esto quiere decir que durante los períodos críticos las plantas hidráulicas bajan su participación en la energía que se requiere para atender la demanda, pasando del 70% al 50%, pero en todo caso tienen una participación importante en la confiabilidad del sistema. En ese sentido, no es viable enfocar los recursos de confiabilidad solamente a las plantas térmicas ya que seguramente se pondrá en riesgo la atención de la demanda en condiciones críticas, dado que las otras tecnologías no tendrán ninguna obligación de generar.

El mecanismo del Cargo por Confiabilidad permite que las plantas generadoras de energía eléctrica destinen esos ingresos a

- Remunerar los grandes proyectos de infraestructura, con grandes inversiones a riesgo de las empresas (la empresa generadora no recibe ingresos durante la etapa de construcción de esos proyectos).
- Garantizar la disponibilidad de generación en los momentos de criticidad hidrológica, asegurando su sostenibilidad financiera para la operación y continuidad en el servicio para los usuarios del servicio.

Por lo tanto, al modificar el cargo, no sería posible tener confiabilidad en un sector con empresas en situaciones de insolvencia financiera.

5.3 Disminución de la inversión privada en el sector

Al convertir el Cargo por Confiabilidad en un tributo con destinación específica, desaparece el instrumento diseñado por el regulador para garantizar una oferta energética que asegure la prestación continua del servicio público domiciliario de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional y envía a los inversionistas una señal de inestabilidad en las reglas del mercado mayorista de energía, de desconocimiento de las competencias de un regulador independiente, de vulneración de la seguridad jurídica en un sector en el cual las empresas privadas nacionales y extranjeras han hecho cuantiosas inversiones y de desconocimiento de los tratados internacionales, lo cual produce una percepción de riesgo en las inversiones del sector que puede llevar a su parálisis.

El servicio público de electricidad es intensivo en capital y para hacer posible su prestación continua, eficiente y de calidad a todos los habitantes del territorio nacional, como lo establece la Constitución Política, se requiere la concurrencia de inversores privados que lleven a cabo las grandes obras de generación, transporte y distribución de energía, de tal forma que el sistema tenga la capacidad de responder al crecimiento permanente y constante de la demanda de energía de una sociedad cada vez más energizada.

Estas inversiones, por su monto, no pueden retornar al inversionista en el corto plazo, sino en periodos largos (20 y 30 años), razón por la cual un requisito esencial para que se realicen es que el Estado brinde seguridad de que no va a haber una modificación arbitraria de los riesgos asumidos por el inversionista cuando tomó la decisión de invertir. La inestabilidad en asuntos esenciales y no predecibles, como lo es la eliminación de uno de los esquemas de recuperación de la inversión diseñados por el Estado, es un riesgo que ningún inversionista quiere asumir, razón por la cual este tipo de decisiones constituiría un claro desincentivo a la inversión en un sector que requiere atraer capital para ejecutar las obras que garanticen la prestación continua y confiable del servicio.

Mediante la Resolución CREG 104 de 2017, la Comisión convocó a la realización de una subasta del Cargo por Confiabilidad con el fin de hacer las asignaciones de obligaciones de energía firme para el período de 1° diciembre de 2022 al 2023. Estas asignaciones permitirán incentivar la inversión en nueva generación que asegure que aun si durante el periodo señalado se presenta un Fenómeno de El Niño, la demanda tendrá suministro de energía.

5.4. Eliminación de la cobertura de precios en época de escasez

Desmontar el Cargo por Confiabilidad como esquema de remuneración de las inversiones en generación está eliminando la cobertura de precios de los usuarios, ya que uno de los beneficios asociados es el que los usuarios no deben pagar el precio de bolsa o los costos de la energía en momentos de escasez, es decir, precios de energía superiores al precio de escasez del Cargo por Confiabilidad.

Este procedimiento de cobertura de precio que viene intrínseco en el esquema del Cargo por Confiabilidad tiene dos fases:

- La primera considera los beneficios históricos hasta el año 2018: Estos beneficios se estiman en \$17 billones en cifras de 2016 por la cobertura dada en los años 2014, 2015 y 2016¹¹.

¹¹ DNP. Estudio del Mercado Mayorista de Energía 2016; XM.

- La segunda considera los beneficios hipotéticos ante un eventual Fenómeno de El Niño durante el año 2019, cuyas probabilidades de ocurrencia son del 75% de acuerdo con el Climate Prediction Center de la National Oceanic and Atmospheric Administration¹². El beneficio acumulado que tendrían los usuarios por la cobertura del precio de escasez ante este Fenómeno de El Niño en el año 2019 (periodo entre diciembre 2018 y marzo 2019) estaría entre los \$1.6 billones y \$14,4 billones.

Para efectos ilustrativos, podemos ejemplarizar lo referenciado anteriormente con lo que habría pasado con el costo unitario de prestación del servicio de energía eléctrica a los usuarios residenciales de la costa atlántica si no hubiese existido la cobertura de precios del Cargo por Confiabilidad en el Fenómeno de El Niño. El comercializador de la región tenía cubierto con contratos de largo plazo el 70% de la demanda de energía y el resto lo recibía diariamente a precio de bolsa; este último precio se liquidó en la parte final del periodo crítico a \$800 el kW, pero la comercializadora solo tuvo que pagar el precio de escasez, que era de \$457 el kW¹³.

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Plenaria de la Cámara de Representantes el ARCHIVO del Proyecto de ley número 130 de 2018, *por el cual se modifica el Cargo*

¹² Tomado de: http://www.cpc.ncep.noaa.gov/products/analysis_monitoring/enso_evolution-status-fcsts-web.pdf.

¹³ Ministerio de Minas y Energía.

por Confiabilidad y se dictan normas para la estabilidad del sector eléctrico colombiano.

Cordialmente,



HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ NÚÑEZ

CONTENIDO

Gaceta número 356 - Miércoles, 15 de mayo de 2019
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto con modificaciones propuesto al Proyecto de ley orgánica número 378 de 2019 Cámara, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.....	1
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 238 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, se establecen medidas para la sustitución de vehículos de tracción animal en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.....	18
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 371 de 2019 Cámara, por medio de la cual se reconoce como patrimonio cultural inmaterial de la Nación el Festival Provinciano de Acordeones, Canción Inédita y Piquería, del municipio de Pivijay, Magdalena, y se dictan otras disposiciones.	29
Informe de ponencia negativa para segundo debate en Cámara del Proyecto de ley número 130 de 2018, por el cual se modifica el cargo por confiabilidad y se dictan normas para la estabilidad del sector eléctrico colombiano.....	34