



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1006

Bogotá, D. C., miércoles, 9 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 52 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 NÚMERO 004 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se prohíbe el porte
y consumo de sustancias alcohólicas y
alucinógenas o prohibidas, en lugares públicos
educativos y recreativos, donde se encuentren
presentes menores de edad*

Bogotá, D. C., 7 octubre de 2019

Presidente

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Referencia: informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 004 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se prohíbe el porte y consumo de sustancias alcohólicas y alucinógenas o prohibidas, en lugares públicos educativos y recreativos, donde se encuentren presentes menores de edad.*

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 004 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se prohíbe el porte y consumo de sustancias alcohólicas y alucinógenas o prohibidas, en lugares públicos educativos y recreativos, donde se encuentren presentes menores de edad.*

Conforme a lo previsto en la reglamentación interna, el informe se presenta en tres ejemplares impresos y en medio magnético (CD). El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO

El 20 de julio de 2019 fue radicado el Proyecto de ley número 004 de 2019 Cámara, por medio de la cual se prohíbe el porte y consumo de sustancias alcohólicas y alucinógenas o prohibidas, en lugares públicos educativos y recreativos, donde se encuentren presentes menores de edad; por iniciativa del Congresista Jaime Felipe Lozada Polanco, honorable Representante a la Cámara por el departamento del Huila.

El proyecto de ley fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 655 de 2019 y remitido a la Comisión Primera Constitucional de Cámara para su estudio correspondiente, de conformidad con la Ley 3ª de 1992.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara mediante Acta número 009 del 4 de septiembre de 2019 designó como ponentes para primer debate a los honorables Representantes Juan Manuel Daza Iguarán, -C-, Buenaventura León León -C-, Jorge Méndez Hernández, Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, Jorge Enrique Burgos Lugo, Juanita María Goebertus Estrada y Luis Alberto Albán Urbano.

De conformidad con lo anterior, por instrucciones del Presidente de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, y en atención a la solicitud radicada por los representantes ponentes, se concedió prórroga para rendir ponencia para primer debate.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley inicialmente pretende introducir al ordenamiento jurídico, normas sin articulación, creando vacíos interpretativos y luego hace una remisión al Código Nacional de Policía. Por ello, se propone modificar la Ley 1801 de 2016, con el fin de prohibir el consumo de sustancias alcohólicas, estupefacientes, sicotrópicas o prohibidas, en presencia de menores de edad, en espacio público, lugares abiertos al público, o que siendo privados trascienden a lo público. Lo anterior, con el fin de garantizar la especial protección constitucional de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 004 de 2019 Cámara contiene cuatro artículos incluyendo la vigencia. En el artículo primero se presenta una modificación al inciso C del numeral 2 del artículo 33 de la Ley 1801 de 2016, “*por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”, donde se establece una prohibición frente al consumo de sustancias alcohólicas, estupefacientes, sicotrópicas o prohibidas, en presencia de menores de edad, en espacio público, lugares abiertos al público, o que siendo privados trascienden a lo público.

El artículo segundo, por su parte presenta una excepción a mencionada prohibición, únicamente frente al consumo de alcohol, siempre y cuando el Alcalde reglamente el consumo de dichas bebidas en sus territorios durante las festividades con arraigo tradicional o eventos culturales. De conformidad con lo anterior, el artículo tercero establece las sanciones que tendrán lugar en caso de incumplir con lo estipulado y finalmente, el artículo cuarto determina la vigencia en cuestión.

IV. CONSIDERACIONES

1. NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

El presente Proyecto de ley tiene por objeto, modificar la Ley 1801 de 2016, con el fin de prohibir el consumo de sustancias alcohólicas, estupefacientes, sicotrópicas o prohibidas, en presencia de menores de edad, en espacio público, lugares abiertos al público, o que siendo privados trascienden a lo público, para tal fin es necesario reconocer la importancia de hacer explícita la protección especial de los derechos de los niños y niñas, consagrada desde la declaración de Ginebra donde se hace mención a la obligación por parte de los estados de reconocer el derecho de los niños a disponer de los medios para su desarrollo material y moral, seguido por la declaración Universal de los derechos humanos de naciones unidas que entró a proclamar por primera vez, que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.

En el ámbito Interamericano, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 19, estableció el derecho de los niños y niñas a ser protegidos conforme a su condición de personas menores de edad, en 1959 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó el primer instrumento no vinculante en materia de derechos de los niños y las niñas, a saber, la Declaración sobre los Derechos del Niño (DDN). En esta se reconoce que los niños y niñas deben gozar de una protección especial, para lo cual, se debe atender al principio del interés superior del niño. (Compilación de la Normativa internacional y nacional en materia de Derechos de los Niños, las Niñas y Adolescentes Autora: Ana María Jiménez Pava).

El anterior marco normativo llega a su punto culmen con la promulgación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN), adoptada por las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 en la cual se estableció un catálogo amplio de derechos de los niños y las niñas, los principios especiales para la interpretación de las normas allí contenidas, las reglas mínimas de aplicación de los sistemas de responsabilidad juvenil y adopciones, entre otros mecanismos, de donde se obtiene el primer punto a resaltar dentro del presente proyecto de ley que es el reconocimiento del principio del interés superior de los niños y niñas como un instrumento de interpretación y aplicación a los estados partes que lo adoptaron.

Es importante resaltar que en países como Colombia en donde prevalece una situación de conflicto armado y en la cual los niños y niñas tienen un mayor grado de vulnerabilidad esta normatividad de carácter internacional tiene una aplicación especial en el marco del bloque de constitucional.

Por otra parte Constitucionalmente el proyecto de ley se fundamenta en el artículo 44 donde se establece que:

“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”.

Teniendo en cuenta el siguiente texto la norma constitucional reconoce en el Estado colombiano los intereses superiores de los menores procurando su desarrollo armónico e integral, en concordancia con el artículo 1° donde se establece que en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho el respeto a la dignidad humana de los niños, niñas y adolescentes se constituye como pilar fundamental del Estado colombiano, razón por la cual el proyecto de ley se materializa en promulgar una ley en la que se evidencia la supremacía de la protección a los menores desde los diferentes estamentos sociales como lo son la familia y la sociedad.

Ahora bien en el marco legal colombiano se ratificó la Convención de los derechos de los niños mediante la Ley 12 de 1991, y a su vez se obligó a adoptar la legislación interna en el marco del reconocimiento de la superioridad de los derechos de los niños y niñas, razón por la cual con la promulgación de la Ley 1098 de 2006, *“por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”*, se incorporó al bloque de constitucionalidad la importancia de los intereses superiores de los niños y niñas y la protección a los mismos.

Con la adopción por parte del Estado colombiano del siguiente grupo normativo:

1. Ley 12 de 1991, “por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989”.

2. Ley 1098 de 2006, “por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”.

3. Conpes 3629 de 2009, “Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA): Política de Atención al Adolescente en Conflicto con la ley”.

4. Ley 173 de 1994, “por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre Aspectos Civiles del Secuestro Internacional de Niños, suscrito en La Haya en 1980”.

5. Decreto 0859 de 1995, “por el cual se crea el Comité Interinstitucional para la erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador”.

6. Ley 375 de 1997, “por la cual se crea la Ley de la Juventud y se dictan otras disposiciones”.

7. Ley 470 de 1998, “por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores”, hecha en México en 1994”.

8. Ley 515 de 1999, “por medio de la cual se aprueba el “Convenio 138 sobre la Edad Mínima de Admisión de Empleo”, adoptada por la OIT, en 1973”.

9. Ley 670 de 2001, “por medio de la cual se desarrolla parcialmente el artículo 44 de la C. P. para garantizar la vida, la integridad física y la recreación del niño expuesto al riesgo por manejo de artículos pirotécnicos o explosivos”.

10. Ley 679 de 2001, “por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores”.

11. Ley 704 de 2001, “por medio de la cual se aprueba el “Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación”.

Se da prioridad a la primera infancia garantizando sus derechos para el desarrollo integral desde los diferentes aspectos como el social y psicológico, toda vez que acciones puntuales para la protección de sus derechos hace decisivo la estructura de personalidad y comportamiento dentro de un entorno social, en la medida del reconocimiento de la superioridad de sus derechos.

Así las cosas se concluye que una vez analizada la parte normativa se establece el principio del interés superior de los niños y niñas en relación con decisiones y medidas que afecten su bienestar y la reglamentación en legislación, políticas públicas, decisiones administrativas y judiciales y que así se ponderen derechos fundamentales para el resto del conglomerado social debe prevalecer el principio del interés superior del niño. Ello incluye las medidas que los afecten directamente como el hecho de que estar expuestos al consumo de sustancias alcohólicas y alucinógenas o prohibidas, en lugares públicos educativos y recreativos.

1.1. DESARROLLO JURISPRUDENCIAL

La Corte Constitucional mediante Sentencia 253 de 2019 declaró la inexecutable de las expresiones “alcohólicas, psicoactivas o” contenidas en el artículo 33 (literal c), numeral 2) del Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016) y las expresiones “bebidas alcohólicas” y “psicoactivas o” contenidas en el artículo 140 (numeral 7) del Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016).

En este fallo la Corte Constitucional no realizó un estudio estricto de ponderación de los derechos fundamentales en choque, basado en la teoría de argumentación jurídica del profesor alemán Robert Alexy, vinculada al positivismo metodológico o conceptual y la filosofía analítica. La doctrina precedente de la Corte había tenido adherencia al sistema de ponderación de Alexy, denominado neoconstitucionalismo; corriente que parte de considerar que por debajo de los enunciados constitucionales (derecho positivo) existe una estructura axiológica de valores objetivos. El neoconstitucionalismo –al igual que el derecho natural– adhiera a la tesis monista según la cual, existe un vínculo necesario entre

el derecho y la moral en oposición al positivismo metodológico o conceptual que adhiera a la tesis dualista (separación entre derecho y moral). Para el caso en concreto, la Corte se limitó a realizar un estudio del espíritu del legislador en el trámite de la norma que desde el positivismo el legislador quiso advertir la naturaleza constitucional de la norma, y un somero y enunciativo juicio de proporcionalidad, racionalidad y necesidad.

La ley de ponderación puede sintetizarse en la siguiente regla:

“Cuanto mayor sea el grado de no satisfacción o restricción de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro”¹.

Sería inadecuado afirmar que la Corte cambió la doctrina de ponderación de Robert Alexy por la de cualquier otro constitucionalista contemporáneo o la postura no positivista de Ronald Dworkin (2002), para quien el positivismo solo tiene en cuenta las normas jurídicas, y deja sin explicar otros componentes del derecho de gran importancia, como los principios, quien también rechaza asimismo la tesis de la separación entre Moral y Derecho. Es mas, la Corte no hace referencia expresa a ninguna corriente o doctrina constitucional, se limita a enunciar las exposiciones de motivos del trámite legislativo y posteriormente a afirmar que:

“Una vez ha sido presentado el contexto normativo en que se encuentran las reglas legales acusadas en el presente proceso, pasa la Sala a analizar el texto de cada una de las normas legales que las contienen”.

El único intento de ponderación de derechos que hace la Corte es que ningún derecho fundamental es absoluto, pero que no sea absoluto, no quiere decir que no pueda protegerlo como absoluto sobre los demás, de la siguiente manera: 6.1.1. (...) No obstante, reconocer que ningún derecho fundamental es absoluto bajo un estado (SIC) social y democrático de derecho no implica, en modo alguno, aceptar que toda limitación que se imponga a un derecho en virtud de la protección de los derechos de los demás, sea razonable y proporcionada constitucionalmente.

Posteriormente la Corte afirma que de acuerdo con los accionantes en el presente caso la dignidad humana estaría comprometida por cuenta de las reglas legales acusadas, afectando así el libre desarrollo de la personalidad que garantiza la autonomía a toda persona y que en ese orden de ideas, “las personas no podrían vivir como quieren”, discriminándolos y excluyéndose.

También dice la Corte que las normas acusadas entran en tensión con derechos como la libertad de conciencia y religiosa “a sujetos de especial protección como personas afectadas en su salud, minorías étnicas y culturales, o habitantes de la

calle, o los derechos de autogobierno y autonomía territorial”. Pero no se pregunta la Corte si los habitantes de calle en realidad quieren estar así, o si sus vidas son consecuencia lógica del consumo de alucinógenos, en tensión con derecho a la salud y a la vida, este último de carácter absoluto.

La Corte Constitucional en este fallo contradice su propia jurisprudencia sobre uso de dosis personal, en especial la Sentencia 221 de 1994, M. P. Carlos Gaviria. En ese mismo orden de ideas puede el legislador válidamente, sin vulnerar el núcleo esencial de los derechos a la igualdad y a la libertad, desconocidos por las disposiciones que serán retiradas del ordenamiento, regular las circunstancias de lugar, de edad, de ejercicio temporal de actividades, y otras análogas, dentro de las cuales el consumo de droga resulte inadecuado o socialmente nocivo, como sucede en la actualidad con el alcohol y el tabaco. Es esa, materia propia de las normas de policía. Otro tanto cabe predicar de quienes tienen a su cargo la dirección de actividades de instituciones, públicas o privadas, quienes derivan de esa calidad la competencia de dictar reglamentos internos que posibiliten la convivencia ordenada, dentro de los ámbitos que les incumbe regir².

¿Entonces podría decirse que en virtud del libre desarrollo de la personalidad, se puede fumar en espacios cerrados, o conducir en estado de embriaguez? Según el pronunciamiento de la Corte sí, dado que entre tanto no se produzca un resultado lesivo para los derechos de los demás, se pueden ejercer dichas actividades.

Para la Corte cualquier tipo de consumo de bebidas o sustancias no implica necesariamente, una afectación de los fines que se busca proteger como la afectación de la tranquilidad como consecuencia de las riñas, por el contrario para la Corte “la evidencia y el sentido común parecen sugerir lo contrario”. Esto es que el consumo de sustancias hace que la gente sea más pacífica. (Numeral 6.2.3.1).

Así las cosas, la Sentencia 253 de 2019, carece categóricamente de alguna doctrina constitucional aceptada, la hermenéutica jurídica conocida como proporcionalidad, racionalidad y necesidad, se encuentran en desuso por su subjetividad, dentro del neoconstitucionalismo. Es un fallo desacertado dado que no respeta el precedente jurisprudencial sobre afirmar que el libre desarrollo de la personalidad no es un derecho absoluto, dado que para la Corte es desproporcionado afirmar que el consumo de licor y sustancias psicoactivas en parques y espacios públicos vulneran la tranquilidad y las relaciones respetuosas.

Uno de los argumentos de este histórico fallo de la Corte para soportar la decisión, es que cuando las amigas consumen empanadas y cerveza en

¹ Alexy (2009:30).

² Sentencia sobre dosis personal (C-221 de 1994. M. P.: Dr. Carlos Gaviria).

horario laboral en los parques se quedan dormidas y por eso no son peligrosas, así: Tal es el caso de un par de personas amigas que una tarde, mientras hacen diligencias, paran sus labores para comerse una empanada con un par de cervezas en un parque. Hay personas a las que el consumo de bebidas alcohólicas, incluso excesivas, puede llevarla (SIC) a dormirse o quedarse sin mayor movilidad, pero nunca a estar en condiciones de actividad, y mucho menos a tener fuerzas para atacar a los demás o afectar la tranquilidad o las relaciones respetuosas.

• LEY DE PONDERACIÓN Y FÓRMULA DE PESO

La ponderación es un método para resolver conflictos entre principios o derechos.

Con la finalidad de evitar juicios subjetivos sobre la ponderación de derechos, a continuación, se realiza el análisis de colisión de estos, con base en la ley de ponderación y fórmula de peso del doctrinante neoconstitucionalista Robert Alexy:

DENOMINACIÓN

P: Principio

PC: Peso Concreto, el cual es el grado de afectación actual que está presentando el principio.

PA: Peso Abstracto, le corresponde la importancia respecto al derecho o principio.

Los anteriores se miden de la siguiente manera:

Leve = 1

Media = 2

Intensa = 4

PS: Peso Empírico, es el grado de afectación futura con la implementación de la medida propuesta.

MEDICIÓN:

Improbable (1/4) = 0.25

Plausible (1/2) = 0.5

Segura (1) = 1

FÓRMULAS:

$$P_1P_2 = \frac{PCP1*PAP1*PSP1}{PCP2*PAP2*PSP2}$$

$$P_2P_1 = \frac{PCP2*PAP2*PSP2}{PCP1*PAP1*PSP1}$$

• CASO EN CONCRETO

Una persona consumidora de estupefacientes o alcohol pretende consumir en un espacio donde hay niños, la comunidad le solicita no consumir esas sustancias en frente de los niños por afectación de sus derechos, el consumidor alega su libre desarrollo a la personalidad.

P1: Derecho de los Niños.

PC = Medio (2), Porque los niños no están consumiendo directamente pero sí podrían estar siendo inducidos al consumo temprano.

PA = Intenso (4), Porque todos los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

PS = Seguro (1), Porque al prevalecer el derecho al libre desarrollo de la personalidad se permitiría el consumo de estupefacientes o alcohol en espacios donde hay niños, vulnerando así el derecho de los mismos.

P2: Derechos al libre desarrollo de la personalidad.

PC= Leve (1), Porque la persona que pretende consumir tiene la libertad de hacerlo en cualquier parte, pero en ausencia de niños.

PA= Medio (2), Porque el derecho al libre desarrollo de la personalidad está limitado por los derechos de los demás.

PS= Improbable (1/4), Porque al no permitir el consumo de estupefacientes o alcohol en espacios donde hay niños no se le estaría vulnerando a los consumidores su derecho al libre desarrollo de la personalidad porque el mismo nunca podría ser absoluto.

$$P_1P_2 = \frac{2*4*1}{1*2*0.25} = 16$$

$$P_2P_1 = \frac{1*2*0.25}{2*4*1} = 0,0625$$

Consecuencialmente, y después de haber realizado el análisis de ponderación de Robert Alexy, se puede evidenciar que el derecho de los niños tiene más peso frente al derecho al libre desarrollo de la personalidad, en caso de colisión.

• ANÁLISIS SENTENCIA 221 DE 1994

Según la mencionada sentencia el legislador no puede válidamente establecer más limitaciones que aquellas que estén en armonía con el espíritu de la Constitución. La primera consecuencia que se deriva de la autonomía, consiste en que es la propia persona (y no nadie por ella) quien debe darle sentido a su existencia y, en armonía con él, un rumbo. Si a la persona se le reconoce esa autonomía, no puede limitarla sino en la medida en que entra en conflicto con la autonomía ajena. El considerar a la persona como autónoma tiene sus consecuencias inevitables e inexorables, y la primera y más importante de todas consiste en que los asuntos que solo a la persona atañen, sólo por ella deben ser decididos. Decidir por ella es arrebatarle brutalmente su condición ética, reducirla a la condición de objeto, cosificarla, convertirla en medio para los fines que por fuera de ella se eligen. (...) Que las personas sean libres y autónomas para elegir su forma de vida mientras esta no interfiera con la autonomía de las otras, es parte vital del Interés común en una sociedad

personalista, como la que ha pretendido configurar la Carta Política que hoy nos rige.

En esta ocasión la Corte fue enfática al sostener que el legislador puede válidamente sin vulnerar el núcleo esencial de los derechos a la igualdad y a la libertad regular las circunstancias de lugar, de edad, de ejercicio temporal de actividades, y otras análogas, dentro de las cuales el consumo de droga resulte inadecuado o socialmente nocivo, y que esto se debe hacer mediante la modificación al Código de Policía.

En conclusión, es claro que la Corte Constitucional antes de la declaratoria de inexecutable del artículo 33 (literal c), numeral 2) del Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016), mediante Sentencia 253 de 2019, nunca había afirmado que el derecho al libre desarrollo de la personalidad, era absoluto, por el contrario, siempre fue reconocido que tiene limitantes en los derechos de otras personas y que es posible la limitación al consumo de drogas y alcohol en circunstancias de espacio, modo y lugar reguladas por el legislador, que esa regulación se debe realizar mediante el Código de Policía, por afectar la convivencia ciudadana, no reconocerlo así, implicaría que las personas, por ejemplo fumen en espacios cerrados, conduzcan en estado de embriaguez o cometan conductas que en este momento son ilegales o ilícitas, alegando el libre desarrollo de la personalidad, si fuese reconocido como absoluto.

2. EXPOSICIÓN DE CONVENIENCIA

La realidad social de los últimos años en cuanto al consumo de sustancias alcohólicas, estupefacientes, psicotrópicas y/o prohibidas, ha llevado a que diferentes sectores sociales y entidades busquen diversas soluciones, colocando especial énfasis en el campo de la prevención del consumo, con el fin de tratar de evitar las consecuencias sociales y personales del consumo en niños, niñas y adolescentes. La prevención representa sin duda la máxima prioridad frente al consumo en menores de edad.

Por lo anterior, la prevención no es simplemente una cuestión de buenas intenciones, sino que requiere por su parte de planificación, educación y por supuesto efectividad de la ley. Entre las múltiples dificultades que existen actualmente para impulsar los procesos de generalización de los programas preventivos, encontramos la legislación vigente anteriormente descrita como una limitante. Para ello, es conveniente para el contexto actual de nuestro país presentar la iniciativa legislativa en cuestión con el fin de prevenir mediante el uso efectivo de la norma el consumo en niños, niñas y adolescentes.

Toda intervención, a pesar de ser legislativa, debe ir precedida de la identificación de los factores de riesgo y protección en la población general o en poblaciones particulares. Para tal efecto, es necesario tomar medidas que permitan

evitar que nuestros jóvenes caigan en el consumo de sustancias y que, con ello, puedan entrar al mundo del crimen.

En la niñez y la adolescencia el sujeto está experimentando una serie de cambios decisivos para su vida futura. En el ámbito neurobiológico se sabe que las funciones de planificación y toma de decisiones, están contenidas dentro de la corteza cerebral, estructura involucrada en el juicio. Mencionada estructura es la última en desarrollarse en los adolescentes, lo que puede ayudar a explicar por qué los adolescentes tienden a tomar riesgos más altos (Maturana, 2011). De esta manera se entiende, por qué la exposición al alcohol y a las sustancias psicoactivas se convierten en escenarios críticos para los niños, niñas y adolescentes que, pueden llegar a afectar la propensión hacia una adicción en el futuro.

El alcohol y la droga, entendida como “*puerta de entrada*”, es definida como la secuencia en la cual el uso de una sustancia precede y aumenta de manera significativa la probabilidad del uso de otra sustancia ilícita y posiblemente más fuerte (Fergusson, Boden, & Horwood, 2006). Dentro de las sustancias conocidas como puerta de entrada, se encuentra principalmente el alcohol y la marihuana.

Por otra parte, dentro de las consecuencias negativas derivadas del consumo de alcohol y de sustancias psicoactivas se encuentran las repercusiones en la salud pública, la aparición de diversas enfermedades, daños, perjuicios y problemas físicos y psíquicos como enfermedades cardiovasculares, hepáticas, pulmonares y la alta probabilidad de padecer una amplia gama de trastornos psicológicos.

De conformidad con lo anterior, la presente iniciativa pretende dotar de herramientas a la Policía Nacional para regular y controlar de manera efectiva los escenarios públicos en donde los menores de edad pueden ser víctimas o incentivados hacia el consumo de sustancias. Según un estudio realizado en 2011 por el Observatorio del Delito de la Policía Nacional, las drogas constituyen una problemática compleja y multidimensional dada su naturaleza, incidencia y consecuencias.

3. ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

A nivel internacional, al menos en los países investigados, existe un consenso general sobre la prohibición de consumo de sustancias que alteren el juicio de los individuos, sea este por motivos recreativos o médicos.

Si bien, ya no se persigue al consumidor como un delincuente, los esfuerzos se han centrado en mantener el consumo en espacios reducidos, de modo que no se afecte a quienes no consumen este tipo de sustancias, ni a los menores de edad.

En efecto, Portugal ha despenalizado el consumo de todas las drogas, pero aun así no

permite que estas se consuman en público, otros países más conservadores como Chile, permiten el consumo de algunas sustancias, pero en lugares privados con previo consentimiento del dueño del lugar, por lo que en materia de permisividad frente al consumo de estas sustancias, la regla general es evitar el consumo en espacios públicos, o donde haya menores de edad presentes.

ARGENTINA

De acuerdo con la Ley Penal 23.737, exceptuando el consumo, los demás actos relacionados con la producción (sea para consumo personal o venta), el comercio, el almacenamiento, el transporte y el hacer apología al uso de drogas es delito³, pero esto no implica que el consumo en vía pública sea legalizado o permitido, de hecho, estas actividades deben realizarse en un espacio privado y con escasa cantidad. En ese mismo sentido, se aprobó la Ley 24.788, en la que se contempla que el consumo de bebidas alcohólicas en espacio público, en parques o estadios queda prohibido, esto teniendo en cuenta los efectos secundarios que tienen estas sustancias en las personas, y evitar que los menores de edad se vean influenciados por estas actuaciones.

BRASIL

Cambios legislativos en 2002 y 2006 mediante la Ley de Drogas 11.343 del 23 de agosto de 2006, y el Código Penal, resultaron en una despenalización parcial de la posesión para uso personal. Las penas de prisión ya no se aplican y fueron sustituidas por medidas educativas y servicios comunitarios⁴.

Esta regulación se debe, entre otras cosas a que “En la franja etárea de 10 a 12 años, 41,2% de los estudiantes ya había consumido alcohol por lo menos una vez en la vida”⁵, de modo que el porcentaje de menores de edad expuestos al consumo de sustancias alucinógenas es muy elevado, justificando con ello la adopción de medidas restrictivas; esta situación es similar a la colombiana.

CANADÁ

El cultivo de Cannabis es actualmente legal en Canadá, a pesar de que disfruta de una gran aceptación entre los habitantes del territorio, por ello se han creado una especie de Coffee Shop, para que quienes pretendan consumir, lo hagan en un ambiente seguro, sin perturbar la tranquilidad de los terceros, lo mismo sucede con el consumo de alcohol en vía pública, pues solo se puede tomar en bares, pubs o restaurantes.

CHILE

El consumo de drogas en Chile, a diferencia del narcotráfico, no es considerado delito; sin embargo, se sanciona como falta el que se haga en espacios públicos⁶. En efecto, la Ley 20.000 sanciona el consumo de estupefacientes en la vía pública.

Sobre el consumo de alcohol en la calle, la Ley 19.925 prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas en calles, caminos, plazas, paseos y demás lugares de uso público.

PORTUGAL

Desde el año 1999 el consumo de drogas está despenalizado en el país, el enfoque que se le ha dado a la lucha contra este flagelo ha sido desde la perspectiva de la Salud Pública, pero el consumo de Drogas en la vía pública no está permitido.

4. ESTUDIOS O DOCUMENTOS DE INSTITUCIONES NACIONALES O EXTRANJERAS SOBRE EL TEMA

En atención al proyecto de ley presentado, es necesario precisar sobre los conceptos que se han emitido sobre la relación que existe entre el consumo de alcohol, sustancias psicoactivas con los lugares públicos en donde se encuentren presentes menores de edad y cómo estas sustancias están afectando la vida y salud de los menores.

En este sentido, dentro de un estudio realizado en el año 2014 por el Ministerio de Justicia y Derecho “Informe Final- Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia” se pone de presente la necesidad de rediseñar una política pública encaminada a salvaguardar a los menores de edad que se encuentren expuestos al consumo de alcohol, pues señala que “Llama la atención el reporte de consumo de bebidas alcohólicas en el 20% de la población con edades entre 12 y 17 años, siendo que está prohibida la venta de alcohol a menores de edad y que el consumo de alcohol en esta población es particularmente riesgoso. Los resultados sugieren la necesidad de reforzar la conciencia social en torno al acceso al alcohol de los menores de edad, no solo en el comercio, sino en los mismos hogares”⁷.

Así mismo, un informe presentado en el año 2016 por el Observatorio de Drogas de Colombia, el Ministerio de Justicia y del Derecho, El Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social “Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar”, arrojó que 1 de cada 2 estudiantes con edades entre los 17 y 18 años manifestó haber consumido alguna bebida alcohólica dentro del último mes;

⁶ Ley 20.000.

⁷ Ministerio de Justicia y Derecho, Observatorio de Drogas de Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social “Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar”. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf

³ Ley Argentina de Estupefacientes.

⁴ Ley de Drogas 11.343 del 23 de agosto de 2006

⁵ http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/Statistics/siduc/Info-Final_Estudio_Comparatio.pdf

de otro lado, 1 de cada 4 estudiantes con edades entre los 12 y 14 años manifestó haber consumido alcohol dentro del mismo periodo de tiempo. Es por esto, que el informe, insta a “fortalecer los programas de prevención de consumo de alcohol y tabaco en el ámbito escolar, esas dos sustancias son las más prevalentes entre los estudiantes escolares”.

De igual forma, en lo que tiene que ver con las sustancias psicoactivas, el mencionado informe, aporta datos relevantes sobre el consumo de marihuana, pues señala que 7 de cada 10 estudiantes manifestaron haber consumido esta sustancia dentro del último año. Adicionalmente, se señala que “la Marihuana es la sustancia ilícita que el mayor porcentaje de los estudiantes declara conseguir con facilidad, seguida del basuco, la cocaína, los inhalables y el éxtasis (37.3%, 12.4%, 12%, 8,5%, y 7% respectivamente).

Por otra parte, una investigación realizada por el Ministerio de Justicia y Derecho, el Ministerio de Educación y El Ministerio de Salud y Protección Social “Estudio Nacional de Consumo de Sustancias psicoactivas en Población Escolar Colombia - 2011”⁸, advierte sobre la necesidad de adoptar programas encaminados a prevenir el consumo de drogas de las edades tempranas, pues se alude que; “el estudio permitió constatar casos de inicios muy tempranos de consumo de sustancias tanto lícitas como ilícitas. Este Resultado señala la necesidad de afianzar los programas preventivos sobre drogas desde edades más tempranas o cursos inferiores como el quinto grado”.

Adicionalmente, la citada investigación hace referencia también a la necesidad de prevenir mediante políticas efectivas el consumo del alcohol “El consumo de bebidas alcohólicas se evidencia en un porcentaje importante de niños con edades desde los 11 años, lo cual debería generar acciones contundentes”.

De esta misma forma, en un estudio realizado por la Corporación Nuevos Rumbos “Consumo de alcohol en menores de 18 años en Colombia: 2008 un Estudio con Jóvenes Escolarizados de 12 a 17 años en 7 capitales de departamento y dos municipios pequeños”⁹ se anota, que: “el consumo

de alcohol en los menores de edad es un asunto de gran importancia en Colombia: cerca del 90% de estos jóvenes ha consumido alcohol, cerca del 70% lo hizo el último año (bebedores activos), 28% tomó alcohol en el último mes (lo que indica un consumo más frecuente) y 13% en la última semana (probables bebedores problemáticos)”.

Finalmente, la directora del Programa de Desarrollo Psicoafectivo y Educación Emocional Pisotón, Ana Rita Russo, señaló respecto al fallo emitido por la Corte Constitucional el 16 de abril de 2018, sobre una demanda de inconstitucionalidad en donde se derogó los artículos 33 y 140 del Código de Policía, los cuales prohibía del consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas en espacio público, que “Un ambiente sano para un niño no puede ser aquel en el que haya riesgos a nivel emocional y social, y que limite sus desplazamientos de manera confiada y segura, por el temor que pueda generar sobre las familias, cuidadores y en el niño mismo. La decisión de la Corte, aunque permite la libre expresión de quienes han estructurado una personalidad o acciones de ella, me parece desconoce el desarrollo de quienes están en proceso de estructuración de la misma: los niños y las niñas”¹⁰.

5. BIBLIOGRAFÍA

Alexy, R. (1993). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Centro de Estudios Internacionales, Madrid, España.

Fergusson D.M., Boden J.M., & Horwood L.J. (2006). “Cannabis use and other illicit drug use: testing the cannabis gateway hypothesis”. *Addiction*. Apr; 101 (4):556-69. 2006.

Maturana, A. (2011). “*Consumo de alcohol y drogas en adolescentes*”. Departamento de Psiquiatría. Unidad de Psiquiatría Infantojuvenil. [Rev. MED. CONDES -2011; 22(1) 98-109].

Observatorio del delito de la Policía Nacional. (2011). “*Investigación Criminológica*”. Publicación de la Policía Nacional de Colombia ISSN 2256-1005 (Investig. Criminol.) Volumen II, número 2, diciembre 2011 Periodicidad semestral.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). (Diciembre, 2013). “*Abuso de drogas en adolescentes y jóvenes y vulnerabilidad familiar*”. Centro de Información y Educación para la prevención del abuso de drogas.

sumo/estudios/locales/CO031052008-consumo-alcohol-menores-de-18-anos-colombia-2008.pdf

¹⁰ Rodríguez, José. “Alcohol, Drogas y espacio público, un análisis al fallo que incomoda”. Universidad del Norte. Disponible en: https://www.uninorte.edu.co/rss-uninorteco/-/asset_publisher/10Qyg2d9nLC8/content/consumo-de-alcohol-y-droga-en-espacio-publico-debat-e/73923?InheritRedirect=false

⁸ Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Protección Social. “Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar Colombia – 2011. Disponible en: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/CO03282011-estudio-nacional-consumo-sustancias-psicoactivas-poblacion-escolar-colombia-2011-.pdf>

⁹ Gómez Pérez, Augusto. Scoppetta, Orlando. “Consumo de alcohol en menores de 18 años en Colombia: 2008 un Estudio con Jóvenes Escolarizados de 12 a 17 años en 7 capitales de departamento y dos municipios pequeños”. Corporación nuevos rumbos [consultado el 1° de octubre de 2019-hora 12:27 p. m.]. Disponible en:

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

PROYECTO DE LEY NÚMERO 004 DE 2019	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA															
<p><i>“Por medio de la cual se prohíbe el porte y consumo de sustancias alcohólicas y alucinógenas o prohibidas, en lugares públicos educativos y recreativos, donde se encuentren presentes menores de edad”.</i></p>	<p><i>“Por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016 y se prohíbe el consumo de sustancias alcohólicas, estupefacientes, sicotrópicas o prohibidas en presencia de menores de edad”</i></p>															
<p>Artículo 1°. Prohíbese el consumo de sustancias alcohólicas, alucinógenas o prohibidas en espacios públicos educativos y recreativos, donde se encuentren presentes menores de edad.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el literal C numeral 2 del artículo 33 de la Ley 1801 de 2016 <i>“por la cual se expide el Código Nacional de la Policía y Convivencia”</i>, el cual quedará así:</p> <p>(...)</p> <p>c) Consumir sustancias alcohólicas, estupefacientes, sicotrópicas o prohibidas en presencia de menores de edad.</p>															
	<p>Artículo 2°. (Nuevo). Adiciónese un Parágrafo al artículo 30 de la Ley 1801 el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo (Nuevo). Para el literal C, numeral 2, durante las festividades con arraigo tradicional o eventos culturales, les corresponderá a los Alcaldes reglamentar el consumo de bebidas alcohólicas en sus territorios.</p>															
<p>Artículo 2°. Quien incumpla la anterior disposición, se le aplicará una medida correctiva, materializada en una Multa General Tipo 2, consistente en ocho (8) salarios mínimos diarios legales vigentes (SMDLV), Lo anterior de acuerdo a la Ley 1801 de 2016 por el cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.</p>	<p>Artículo 3°. Modifíquese el parágrafo 1° del artículo 33 de la Ley 1801 de 2016 <i>“por la cual se expide el Código Nacional de la Policía y Convivencia”</i>, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 1°. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:</p> <table border="1" data-bbox="699 1349 1469 2045"> <thead> <tr> <th data-bbox="699 1349 1089 1463">COMPORTAMIENTOS</th> <th data-bbox="1089 1349 1469 1463">MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="699 1463 1089 1643">Numeral 1</td> <td data-bbox="1089 1463 1469 1643">Multa General tipo 3; Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="699 1643 1089 1684">Numeral 2, literal a)</td> <td data-bbox="1089 1643 1469 1684">Multa General tipo 3.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="699 1684 1089 1725">Numeral 2, literal b)</td> <td data-bbox="1089 1684 1469 1725">Multa General tipo 3.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="699 1725 1089 1947">Numeral 2, literal c)</td> <td data-bbox="1089 1725 1469 1947">Multa General tipo 2; Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas. <u>Destrucción del bien incautado.</u></td> </tr> <tr> <td data-bbox="699 1947 1089 1988">Numeral 2, literal d)</td> <td data-bbox="1089 1947 1469 1988">Amonestación.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="699 1988 1089 2045">Numeral 2, literal e)</td> <td data-bbox="1089 1988 1469 2045">Multa general tipo 1.</td> </tr> </tbody> </table>		COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR	Numeral 1	Multa General tipo 3; Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.	Numeral 2, literal a)	Multa General tipo 3.	Numeral 2, literal b)	Multa General tipo 3.	Numeral 2, literal c)	Multa General tipo 2; Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas. <u>Destrucción del bien incautado.</u>	Numeral 2, literal d)	Amonestación.	Numeral 2, literal e)	Multa general tipo 1.
COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR															
Numeral 1	Multa General tipo 3; Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.															
Numeral 2, literal a)	Multa General tipo 3.															
Numeral 2, literal b)	Multa General tipo 3.															
Numeral 2, literal c)	Multa General tipo 2; Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas. <u>Destrucción del bien incautado.</u>															
Numeral 2, literal d)	Amonestación.															
Numeral 2, literal e)	Multa general tipo 1.															
<p>Artículo 3°. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>															

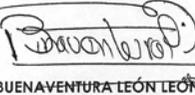
VI. PROPOSICIÓN

De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable y en consecuencia se solicita a los miembros de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 004 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se prohíbe el porte y consumo de sustancias alcohólicas y alucinógenas o prohibidas, en lugares públicos y recreativos, donde se encuentren presentes menores de edad.*

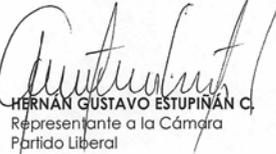
De los honorables Representantes,

De los Honorables Representantes:


JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN
 Representante a la Cámara
 Partido Centro Democrático


BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
 Representante a la Cámara
 Partido Conservador


JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO
 Representante a la Cámara
 Partido de la U


HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN C.
 Representante a la Cámara
 Partido Liberal


JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 004 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016 y se prohíbe el consumo de sustancias alcohólicas, estupefacientes, sicotrópicas o prohibidas en presencia de menores de edad.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el literal C numeral 2 del artículo 33 de la Ley 1801 de 2016 “*por la cual se expide el Código Nacional de la Policía y Convivencia*”, el cual quedará así:

(...)

C) Consumir sustancias alcohólicas, estupefacientes, sicotrópicas o prohibidas en presencia de menores de edad.

Artículo 2º. Adiciónese un párrafo al artículo 30 de la Ley 1801 el cual quedará así:

Parágrafo 3º. Para el literal C, numeral 2, durante las festividades con arraigo tradicional o eventos culturales, les corresponderá a los Alcaldes reglamentar el consumo de bebidas alcohólicas en sus territorios.

Artículo 3º. Modifíquese el párrafo 1º del artículo 33 de la Ley 1801 de 2016 “*por la cual se expide el Código Nacional de la Policía y Convivencia*”, el cual quedará así:

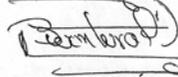
Parágrafo 1º. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR
Numeral 1	Multa General tipo 3; Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.
Numeral 2, literal a)	Multa General tipo 3.
Numeral 2, literal b)	Multa General tipo 3.
Numeral 2, literal c)	Multa General tipo 2; Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de Público no complejas: <u>Destrución del bien incautado.</u>
Numeral 2, literal d)	Amonestación.
Numeral 2, literal e)	Multa general tipo 1.

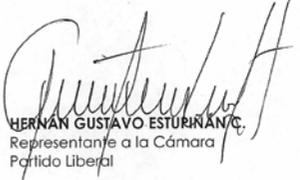
Artículo 3º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,


JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN
 Representante a la Cámara
 Partido Centro Democrático


BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
 Representante a la Cámara
 Partido Conservador


JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO
 Representante a la Cámara
 Partido de la U


HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN C.
 Representante a la Cámara
 Partido Liberal


JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se adiciona un numeral al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019

(Código General Disciplinario).

Bogotá, D. C., octubre de 2019

Honorable Representante

JUAN CARLOS LOSADA

Presidente

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 145 de 2019 Cámara, *por medio del cual se adiciona un*

numeral al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario).

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 145 de 2019 Cámara, *por medio del cual se adiciona un numeral al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario)*. El informe de ponencia se rinde en los siguientes términos:

I. Trámite Legislativo y Antecedentes

El 28 de agosto de 2018 fue radicado por el Presidente de la República, Iván Duque Márquez, el Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, La Ministra de Justicia y del Derecho, Gloria María Borrero y por la Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez, el Proyecto de ley número 117 de 2018 Senado, 256 de 2018 Cámara, *por medio del cual se adoptan medidas para promover la probidad administrativa, combatir la corrupción, establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas, fortalecer el Ministerio Público y se dictan otras disposiciones*. Texto del proyecto original y la exposición de motivos fueron publicados en la *Gaceta del Congreso* número 631 de 2018. Este proyecto pretendía ser un mecanismo que busca materializar la probidad administrativa, enfrentar la corrupción y todas sus manifestaciones, así mismo buscaba establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Esta iniciativa fue archivada por no completar su trámite de conformidad con el artículo 162 de la Constitución Política.

El Proyecto de ley número 145 de 2019 Cámara, *por medio del cual se adiciona un numeral al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario)*. Fue presentado por todos los integrantes de la Comisión Legal de Cuentas, los Representantes a la Cámara Alvaro Henry Monedero Rivera, Martha Patricia Villalba Hodwalker, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, José Élver Hernández Casas, Katherine Miranda Peña, Héctor Javier Vergara Sierra, Faber Alberto Muñoz Cerón, Jennifer Kristin Arias Falla, Diego Javier Osorio Jiménez, Diego Patiño Amariles.

El pasado 3 de septiembre de 2019, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes designó como ponente al Representante a la Cámara Oscar Sánchez León (coordinador).

II. Consideraciones de los Ponentes

El Proyecto de ley número 145 de 2019 pretende adicionar un numeral al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019, *por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario*, artículo que plantea las faltas relacionadas con la hacienda pública.

El numeral que se busca adicionar plantea una investigación y sanción disciplinaria para el representante legal u ordenador del gasto que haya

estado al frente de la dirección de una entidad del nivel central durante las dos últimas vigencias fiscales, y que se le dictamine por la Contraloría General de la República los estados financieros con negación o abstención de opinión y no le fenezca la cuenta fiscal. Así mismo se busca implementar una acción de carácter disciplinario para los exrepresentantes legales o exordenadores del gasto que al momento de la presentación de la auditoría de balance general tenían a su cargo el fenecimiento de las cuentas fiscales durante las dos últimas vigencias consecutivas.

Por último, se pretende con esta iniciativa que la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara informe a la Procuraduría General de la Nación qué entidades presentan dictamen negativo o con abstención de opinión a sus estados financieros en los dos últimos años al recibir el informe sobre la auditoría al Balance General.

El artículo 1º nos plantea el objeto del proyecto, el cual pretende tipificar como falta gravísima el obtener durante dos vigencias fiscales consecutivas negación o abstención de opinión a sus estados financieros y como sujetos de la Ley 1952 de 2019 a los representantes legales u ordenadores del gasto funcionarios y/o contratistas de las áreas administrativas, financieras, de contratación y de gestión misional, de las entidades, empresas, fondos y patrimonios autónomos. Sin embargo, en el artículo 2º Se adiciona el siguiente numeral al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019:

“Artículo 57. Faltas relacionadas con la hacienda pública.

...

19. Será sujeto de investigación y sanción disciplinaria de conformidad con la Ley 1952 de 2019 el representante legal u ordenador del gasto así haya delegado la representación legal, a quien durante las dos (2) últimas vigencias fiscales consecutivas al frente de la dirección de una entidad se le dictamine por la Contraloría General de la República en ejercicio del Control Fiscal establecido en la Ley 42 de 1993 los estados financieros con negación o abstención de opinión o no le fenezca la cuenta fiscal. Serán igualmente sujetos de esta acción los funcionarios y/o contratistas de las áreas administrativas, financieras, de contratación y de gestión misional cuyas actuaciones u omisiones tengan relación directa, con ocasión de sus funciones, con el no fenecimiento de la cuenta fiscal.

Igualmente serán objeto de acción disciplinaria los exrepresentantes legales y exordenadores del gasto así no se encuentren ocupando el cargo, pero que al momento de la presentación de la auditoría al Balance General (Estado de Situación Financiera) tenían a su cargo el fenecimiento de las cuentas fiscales durante las dos (2) últimas vigencias consecutivas.

La Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, una vez reciba el informe constitucional y legal sobre la auditoría al Balance

General de la Nación (Estado de Situación Financiera) de cada vigencia y determine cuáles entidades presentan dictamen negativo o con abstención de opinión a sus estados financieros en los dos (2) últimos años le informará inmediatamente a la Procuraduría General de la Nación para los efectos de la presente ley”.

Este artículo 57 nos habla acerca de las faltas que se relacionan con la hacienda pública, el numeral que se pretende agregar a este artículo no es preciso respecto la falta que se comete, sino por el contrario se estaría enfatizando en la sanción como tal que se pretende imponer por el incumplimiento con los estados financieros, es decir, que el texto que se agrega no tiene relación directa con el objeto del proyecto y la finalidad del mismo artículo que es tipificar como falta el no fenecer la cuenta fiscal, y que los estados financieros se dictaminen con negación o abstención de opinión.

Si bien es cierto, la Ley 1952 de 2019, “*por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el Derecho Disciplinario*” no tipifica como falta no fenecer la cuenta fiscal ni tampoco que dictaminen los estados financieros con negación o abstención de opinión, es necesario que se plantee como falta para así poder imponer la respectiva sanción a que dé lugar.

Debido a la falta de relación que presenta el artículo con el objeto propio del proyecto, se debe redactar de manera diferente el artículo 2° de esta iniciativa, con el fin de que se plantee como una falta y no como una sanción.

El artículo 46 de la Ley 1952 de 2019 (Código Disciplinario) plantea 3 tipos de faltas, gravísimas, graves y leves, entendiendo como gravísimas todas aquellas faltas que están relacionadas con la infracción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, con la libertad de otros Derechos Fundamentales, con la contratación pública relacionadas con el servicio o la función pública, con el régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflictos de intereses, con la hacienda pública, con la acción de repetición, con la salud pública, los recursos naturales y el medio ambiente, con la intervención en política, con el servicio, la función y el trámite de asuntos oficiales, con la moralidad pública, faltas atribuibles a los funcionarios judiciales y a los jueces de paz, con el régimen penitenciario y carcelario y faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal.

Esta iniciativa busca que se tipifique como falta gravísima el obtener durante las 2 últimas vigencias fiscales consecutivas negación o abstención de opinión a sus estados financieros y no le fenezca la cuenta fiscal, al adicionar este tipo de falta al artículo 57 del Código Disciplinario, inmediatamente se estaría tipificando como falta gravísima, al hacer parte de las faltas relacionadas con la hacienda pública.

Dentro de las modificaciones que se proponen en la exposición de motivos se argumenta que desde el año 1993 no se ha fenecido la cuenta General del Presupuesto y el Tesoro y el Balance General de la Nación, debido a que las entidades, fondos y patrimonios autónomos han obtenido por parte de la Contraloría General de la República dictamen con abstención o negación de opinión a sus estados financieros y pese a esto no se ha sancionado disciplinaria, penal o fiscalmente a las entidades. Sin embargo, no se han presentado cifras o informe alguno que sustente dicho incumplimiento. Fue presentado, un cuadro preparado por la Contraloría General, donde se demuestra la evolución de los dictámenes de los estados financieros durante el periodo 2014, 2015, 2016, y 2017, en los cuales podemos evidenciar que de las 184 entidades auditadas en estos periodos de tiempo se presentaron varias opiniones negativas y algunos otros se abstuvieron de emitir opinión, situación que generaría detrimento del Presupuesto General de la Nación, imposibilitando a la vez que se lleve a cabo el fenecimiento de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y el Balance General Consolidado de la Nación (Estado de Situación Financiera).

El informe de Auditoría del Balance de la Nación para el año 2018, presentado por le Contraloría General de la República, plantea que para este año el 33,6% de las entidades auditadas, obtuvo opinión negativa y el 2,9% de estas presentó abstención de opinión:

*“Frente a las opiniones resultantes de una muestra de 104 entidades auditadas, se encontró que de las opiniones emitidas por las contralorías delegadas sectoriales a los estados financieros individuales de los sujetos de control, el 40,4% tuvo opinión sin salvedades, 23,1% tuvo opinión con salvedades, 33,6% tuvo opinión negativa y 2,9% presentó abstención de opinión”.*¹

Debido a estas inconsistencias que alcanzaron los \$100,8 billones que equivalen al 7.3% de los activos consolidados en el sector público², en el Balance General de la Nación, la Contraloría General de la República emitió dictamen negativo para la vigencia del año 2018.

Es por esto que se hace necesario que se tipifique como falta a la hacienda pública el no fenecer la cuenta, obtener opinión negativa o abstención de opinión frente a la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y el Balance General Consolidado de la Nación (Estado de Situación Financiera).

¹ Contraloría General de la República, Auditoría del Balance General de la Nación, (2018). Recuperado de: https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1565284/Resumen_Auditoria_Balance_General.pdf/0ebd8032-7fca-4151-8365-35ea5bb38f22.

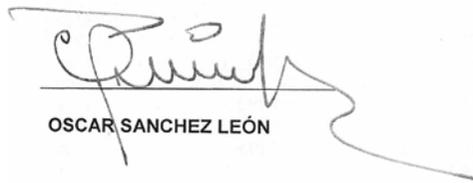
² Contraloría General de la República, Auditoría del Balance General de la Nación, (2018). Recuperado de: https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1565284/Resumen_Auditoria_Balance_General.pdf/0ebd8032-7fca-4151-8365-35ea5bb38f22.

III. Pliego de modificaciones:

PROYECTO DE LEY	PLIEGO DE MODIFICACIONES
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto, adicionar un numeral al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019, en el sentido de tipificar como falta y sujetos de dicha ley, a aquellos representantes legales u ordenadores del gasto, funcionarios y/o contratistas de las áreas administrativas, financieras, de contratación y de gestión misional, de las entidades, empresas, fondos y patrimonios autónomos que obtengan durante dos (2) vigencias fiscales consecutivas negación o abstención de opinión a sus estados financieros.</p>	
<p>Artículo 2°. Se adiciona el numeral 19 al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 57. Faltas relacionadas con la hacienda pública. ... 19. Será sujeto de investigación y sanción disciplinaria de conformidad con la Ley 1952 de 2019 el representante legal u ordenador del gasto así haya delegado la representación legal, a quien durante las dos (2) últimas vigencias fiscales consecutivas al frente de la dirección de una entidad se le dictamine por la Contraloría General de la República en ejercicio del Control Fiscal establecido en la Ley 42 de 1993 los estados financieros con negación o abstención de opinión o no le fenezca la cuenta fiscal. Serán igualmente sujetos de esta acción los funcionarios y/o contratistas de las áreas administrativas, financieras, de contratación y de gestión misional cuyas actuaciones u omisiones tengan relación directa, con ocasión de sus funciones, con el no fenecimiento de la cuenta fiscal.</p> <p>Igualmente serán objeto de acción disciplinaria los exrepresentantes legales y exordenadores del gasto así no se encuentren ocupando el cargo, pero que al momento de la presentación de la auditoría al Balance General (Estado de Situación Financiera) tenían a su cargo el fenecimiento de las cuentas fiscales durante las dos (2) últimas vigencias consecutivas.</p> <p>La Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, una vez reciba el informe constitucional y legal sobre la auditoría al Balance General de la Nación (Estado de Situación Financiera) de cada vigencia y determine cuáles entidades presentan dictamen negativo o con abstención de opinión a sus estados financieros en los dos (2) últimos años le informará inmediatamente a la Procuraduría General de la Nación para los efectos de la presente ley”.</p>	<p>Artículo 57. Faltas relacionadas con la hacienda pública. ...</p> <p><u>“19. Obtener abstención o negación de opinión a los estados financieros durante dos vigencias fiscales consecutivas, que no permitan fenecer la cuenta fiscal de conformidad con el dictamen proferido por la Contraloría General de la República”.</u></p> <p><u>Parágrafo.</u> Para lo dispuesto en el numeral anterior serán igualmente sujetos de esta acción los funcionarios y/o contratistas de las áreas administrativas, financieras, de contratación y de gestión misional y <u>Revisores Fiscales y controladores para el caso de los bancos estatales</u> cuyas actuaciones u omisiones tengan relación directa, con ocasión de sus funciones, con el no fenecimiento de la cuenta fiscal.</p> <p>Igualmente serán objeto de acción disciplinaria los exrepresentantes legales y exordenadores del gasto.</p> <p><u>Los exfuncionarios y/o ex contratistas de las áreas administrativas, financieras, de contratación y de gestión misional y ex Revisores Fiscales y ex Controladores para el caso de los bancos estatales,</u> así no se encuentren ocupando el cargo, pero que al momento de la presentación de la auditoría al Balance General Estado de Situación Financiera tenían a su cargo el fenecimiento de las cuentas fiscales durante las dos (2) últimas vigencias consecutivas.</p>
<p>Artículo 3°. Vigencia. La presente ley entrará en vigencia a partir del 1° de julio de 2021. en concordancia con el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022”.</p>	

Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 145 de 2019 Cámara, *por medio del cual se adiciona un numeral al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario).*



OSCAR SANCHEZ LEÓN

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se adiciona un numeral al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019

(Código General Disciplinario).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto, adicionar un numeral al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019, en el sentido de tipificar como falta y sujetos de dicha ley, a aquellos representantes legales u ordenadores del gasto, funcionarios y/o contratistas de las áreas administrativas, financieras, de contratación y de gestión misional, de las entidades, empresas, fondos y patrimonios autónomos que obtengan durante dos (2) vigencias fiscales consecutivas negación o abstención de opinión a sus estados financieros.

Artículo 2°. Adiciónese el numeral 19 al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 57. *Faltas relacionadas con la hacienda pública. ...*

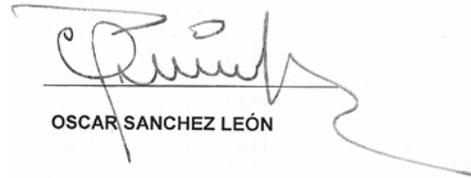
19. Obtener abstención o negación de opinión a los estados financieros durante dos vigencias fiscales consecutivas, que no permitan fenecer la cuenta fiscal de conformidad con el dictamen proferido por la Contraloría General de la República”.

Parágrafo. Para lo dispuesto en el numeral anterior serán igualmente sujetos de esta acción los funcionarios y/o contratistas de las áreas administrativas, financieras, de contratación y de gestión misional y Revisores Fiscales y contralores para el caso de los bancos estatales cuyas actuaciones u omisiones tengan relación directa, con ocasión de sus funciones, con el no fenecimiento de la cuenta fiscal.

Igualmente serán objeto de acción disciplinaria los ex-representantes legales y ex-ordenadores del gasto.

Los exfuncionarios y/o ex contratistas de las áreas administrativas, financieras, de contratación y de gestión misional y ex Revisores Fiscales y ex Contralores para el caso de los bancos estatales, así no se encuentren ocupando el cargo, pero que al momento de la presentación de la auditoría al Balance General Estado de Situación Financiera tenían a su cargo el fenecimiento de las cuentas fiscales durante las dos (2) últimas vigencias consecutivas.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley entrará en vigencia a partir del 1° de julio de 2021.



OSCAR SANCHEZ LEÓN

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 168 DE 2019 CÁMARA

por la cual se adopta una estrategia para propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable en instituciones educativas públicas y privadas.

Bogotá, D. C., 7 de octubre de 2019

Presidente

EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO

Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 168 de 2019 Cámara, *por la cual se adopta una estrategia para propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable en instituciones educativas públicas y privadas.*

Respetado Presidente, cordial saludo.

En cumplimiento de la honrosa designación recibida de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y conforme de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, atentamente nos permitimos rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 168 de 2019 Cámara, *por la cual se adopta una estrategia para propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable en instituciones educativas públicas y privadas.*

Para efectos de la presente ponencia, se indican a continuación:

- I. Introducción
- II. Objeto

- III. Exposición de motivos
- IV. Marco Jurídico
- V. Impacto Fiscal
- VI. Pliego de modificaciones
- VII. Proposición
- VIII. Texto propuesto

I. INTRODUCCIÓN

El presente Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 168 de 2019, *por la cual se adopta una estrategia para propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable en instituciones educativas públicas y privadas*, fue elaborado en cumplimiento de la honrosa designación recibida de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El 5 de septiembre de 2019 se notificó por parte de la Secretaría General de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes la designación como ponentes de los honorables Representantes León Fredy Muñoz (Coordinador), María José Pizarro, Oswaldo Arcos, Alfredo Ape Cuello y Diego Patiño, en tal sentido se procedió a elaborar el documento legislativo solicitado.

Vale la pena resaltar que el presente proyecto de ley fue apoyado y presentado por diferentes Congresistas de Partidos Políticos en Cámara y Senado como el Partido Conservador, Partido de la U, Partido Liberal, Cambio Radical, Partido Alianza Verde, Coalición Decentes, Polo Democrático, ASI, FARC y MAIS, entre otros, los cuales con el fin de combatir este tipo de enfermedades asociadas con una mala nutrición y por el bienestar de nuestro niñas, niños y adolescentes aunaron esfuerzos para la lucha contra un mal común.

Teniendo en cuenta lo anterior y conforme a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, atentamente me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de Ley en mención, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones.

II. OBJETO

La presente ley tiene por objeto lograr que las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media, implementen estrategias que aseguren entornos alimentarios saludables en donde se ofrezca una alimentación balanceada y saludable a los niños, niñas y adolescentes que acceden al servicio público educativo.

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

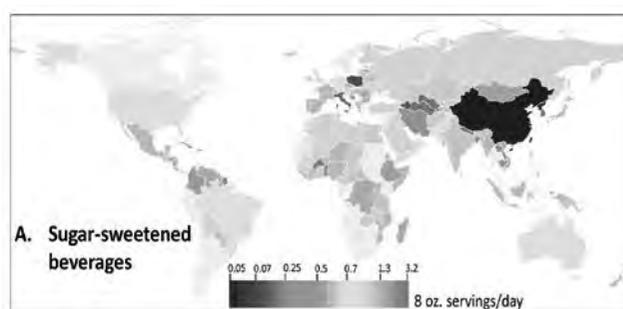
Problemática actual

En Colombia, las cifras de obesidad y sobrepeso en niñas y niños en edad escolar (5 -12 años) vienen aumentando de manera vertiginosa. Mientras la Encuesta Nacional de Situación

Nutricional de 2010 (ENSIN 2010) registraba que uno (1) de cada seis (6) escolares se encontraban en situación de obesidad o sobrepeso, para 2015 esta cifra había aumentado a uno (1) de cada cuatro (4).

Además, la Encuesta Nacional de Situación Escolar (ENSE) demuestra que ocho (8) de cada diez (10) escolares consumen productos de paquete, y por el contrario solo 1 de cada 10 consumen la cantidad recomendada de frutas y verduras recomendadas y cuatro (4) de cada diez (10) consumen la cantidad de lácteos que se sugieren.

A nivel global, Colombia se destaca como uno de los lugares donde se consumen mayor cantidad de bebidas azucaradas, incluso supera a los Estados Unidos de América, como se indica en la siguiente gráfica:



1

Estas cifras ponen de presente un gravísimo problema de salud pública frente al que se evidencia un déficit regulatorio y de protección que amerita una urgente atención por parte de todos los órganos correspondientes del Estado. El Congreso de la República debe actuar con prontitud para enfrentar esta problemática. Se deben abordar de manera decidida los factores de riesgo que contribuyen a la obesidad y a otras enfermedades crónicas no transmisibles. De lo contrario, el problema se agravará y conllevará al deterioro de las condiciones de salud de niños, niñas y adolescentes.

El principal factor de riesgo en la aparición de estas enfermedades es la alimentación. Por ello, resulta primordial limitar en el entorno escolar la disponibilidad de productos que contribuyen de manera decisiva en la aparición de estas enfermedades. Así mismo, resulta indispensable controlar la publicidad, a fin de evitar la difusión de mensajes que induzcan a engaño o confusión sobre las calidades de los productos, de manera que las decisiones de consumo no estén viciadas. Al respecto es importante anotar que del noventa y tres por ciento (93%) de los productos publicitados para niños, niñas y adolescentes, setenta y tres

¹ Singh GM, Micha R, Khatibzadeh S, Shi P, Lim S, Andrews KG, *et al.* Global, Regional, and National Consumption of Sugar-Sweetened Beverages, Fruit Juices, and Milk: A Systematic Assessment of Beverage Intake in 187 Countries. Müller M, editor. PLOS ONE. 2015 Aug. 5;10(8): e0124845.

por ciento (73%) fueron identificados como “no permitidos” de acuerdo con el perfil de nutrientes para Europa de la Organización Mundial de la Salud².

Así mismo, los productos dirigidos a niños, niñas y adolescentes son más altos en azúcar, sodio y grasas saturadas (nutrientes críticos) que los productos dirigidos al resto de la población³. De otra parte, hay evidencia que demuestra que los niños y niñas de preescolar son aún más vulnerables a consumir productos no saludables si los consumen sus compañeros, si son anunciados como productos aptos para niñas y niños, o vienen acompañados de personajes reconocidos⁴.

En consecuencia, resulta de la mayor importancia adoptar medidas efectivas para proteger a los niños, niñas y adolescentes. **Uno de los ámbitos en donde resulta más apremiante esta protección es en el entorno escolar**, en el que niñas, niños y adolescentes permanecen parte considerable de su tiempo, donde se deben formar hábitos de vida saludables y donde se deben procurar alimentos saludables.

2. **La alimentación en el entorno escolar**

Antes de referir las particularidades de la alimentación escolar, resulta conveniente analizar su relevancia dentro del marco constitucional colombiano. En consecuencia, se examinará primeramente el derecho a la educación. Luego se revisarán los cuatro componentes del núcleo esencial del derecho a la educación, y se hará énfasis en la accesibilidad material al servicio educativo.

Efectuado el anterior análisis, se estudiará la alimentación escolar como estrategia para procurar la accesibilidad al servicio público educativo. En este punto se aludirá el precedente constitucional, según el cual, la alimentación escolar, además de procurar el acceso a este servicio público esencial, debe asegurar la continuidad en su prestación, atendiendo al postulado de no-regresividad.

2.1. **Sobre el derecho a la educación**

La Constitución Política de Colombia le ha atribuido una doble connotación a la educación: como servicio público, y como derecho humano⁵.

En su calidad de servicio público, la educación exige unas actuaciones concretas de parte de la familia y del Estado, relacionadas con su prestación eficiente “en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable”⁶.

En su condición de derecho, es preciso recalcar el carácter fundamental que puede ostentar, comoquiera que constituye condición “sine qua non” para el ejercicio de otras garantías fundamentales como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio, la participación política, entre otras⁷. Por este motivo, y a pesar de las variaciones de la jurisprudencia constitucional en torno a la justificación de la “justiciabilidad” de las prestaciones asociadas al servicio público educativo⁸, es claro que la educación se erige como pilar fundamental dentro del Estado social de derecho en la medida en que sirve como instrumento para la garantía de los derechos de los asociados.

La educación, concebida como el proceso de formación permanente, personal, cultural y social de la persona humana⁹, cumple un papel cardinal dentro de la organización política, toda vez que permite el pleno desarrollo de la personalidad de los individuos sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico¹⁰. Por este motivo, la Corte Constitucional ha establecido que en el Estado social de derecho, “la educación deja de ser un privilegio y se consagra como un derecho de los individuos, en cuanto se predica como una necesidad inherente a la condición de dignidad que los distingue”¹¹.

En relación con el núcleo fundamental del derecho a la educación, en una primera época la Corte Constitucional estableció que comprendía el acceso y la permanencia en el sistema educativo¹². Sin embargo, con posterioridad al Informe prestado por la Relatora de la Organización de las Naciones Unidas, Katarina Tomasevski, el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional adoptó los criterios establecidos por el Comité del Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en su Observación General número 13. De acuerdo con el Comité del PIDESC, el núcleo fundamental del derecho a la educación lo comprenden cuatro componentes esenciales, a saber: (i) asequibilidad, (ii) accesibilidad, (iii) adaptabilidad y (iv) aceptabilidad¹³. Estos componentes han sido descritos por la Corte Constitucional con fundamento en lo establecido en la Observación número 13 del PIDESC de la siguiente manera:

⁷ *Ibid.*

⁸ *La justiciabilidad de los derechos sociales fundamentales*, Rodolfo Arango, Revista de Derecho Público N° 12, Universidad de los Andes, 2001.

⁹ Artículo 1° de la Ley 115 de 1994.

¹⁰ Numeral 1 del artículo 5° de la Ley 115 de 1994.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T- 743 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-612 de 1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T-533 de 2009 M.P. Humberto Sierra Porto.

² Ver: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6566923/>

³ Ver: www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23639698

⁴ Ver: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3261590/>

⁵ Artículo 67 de la Constitución Política de Colombia

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-743 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

“La educación vista como derecho fundamental y como servicio público, ha sido reconocida por la doctrina nacional e internacional como un derecho de contenido prestacional que comprende cuatro dimensiones: a) disponibilidad del servicio, que consiste en la obligación del Estado de proporcionar el número de instituciones educativas suficientes para todos los que soliciten el servicio; b) la accesibilidad, que consiste en la obligación que tiene el Estado de garantizar que en condiciones de igualdad, todas las personas puedan acceder al sistema educativo, lo cual está correlacionado con la facilidad, desde el punto de vista económico y geográfico para acceder al servicio, y con la eliminación de toda discriminación al respecto; c) adaptabilidad, que consiste en el hecho de que la educación debe adecuarse a las necesidades de los demandantes del servicio, y, que se garantice la continuidad en su prestación, y, d) aceptabilidad, que hace referencia a la calidad de la educación que debe brindarse”¹⁴.

De esta forma y siguiendo lo establecido por la jurisprudencia constitucional, cada uno de estos componentes apareja obligaciones de parte del Estado y también de la familia, a fin de que el derecho a la educación sea real y efectivo. En lo que respecta a la asequibilidad, no solo debe el Estado garantizar la oferta pública educativa requerida para satisfacer de manera adecuada la demanda, sino que además debe asegurar que los particulares puedan fundar establecimientos educativos siempre que cumplan con los requisitos legales y reglamentarios que al efecto se establezcan. Por su parte, los padres o acudientes deben adelantar las gestiones necesarias para asegurar que sus hijos accedan al servicio educativo oficial o privado, de acuerdo con las preferencias y posibilidades de estos.¹⁵

Ahora bien, en lo que hace a la accesibilidad, el Estado no solo debe prohibir cualquier tipo de discriminación en el acceso al servicio público educativo, sino que debe adoptar las medidas conducentes para que la geografía y el ingreso no se conviertan en obstáculos para que los estudiantes accedan al sistema educativo. Por este motivo, el Estado se ha visto obligado en repetidas oportunidades a ofrecer servicio de transporte a estudiantes que se les dificulta llegar al establecimiento educativo¹⁶, o ha ordenado la reapertura de sedes educativas en lugares apartados para asegurar que los estudiantes puedan acceder al servicio educativo. Con fundamento en lo anterior, el máximo órgano de la jurisdicción constitucional ha dispuesto que la gratuidad sea garantizada en los establecimientos educativos

oficiales¹⁷. También, dentro de esta misma línea, ha reconocido el derecho a que los estudiantes reciban el servicio de alimentación escolar, como mecanismo para asegurar que el servicio educativo sea prestado en condiciones de dignidad¹⁸.

Frente a la adaptabilidad, la Corte Constitucional ha advertido que un aspecto connatural del sistema educativo es que debe adaptarse a las necesidades del estudiante y no viceversa. Por ello, debe concederse especial atención a las personas que padezcan cualquier tipo de discapacidad, así como a aquellas que demuestren capacidades excepcionales¹⁹.

Finalmente, en lo que toca a la aceptabilidad, el alto tribunal ha señalado que la educación debe reunir unas condiciones específicas de calidad, esto implica, que sea “impartida en las mejores condiciones, garantizando unos parámetros mínimos que permitan otorgar las herramientas necesarias para el desarrollo formativo de la comunidad”²⁰.

2.2. La alimentación escolar como estrategia de accesibilidad a la educación

Hechas las anteriores precisiones sobre las cuatro dimensiones que comprende el núcleo esencial del derecho a la educación, es pertinente pasar a analizar la alimentación escolar como una de las estrategias mediante las cuales se garantiza la accesibilidad a la educación.

La prestación del servicio de alimentación escolar facilita el acceso y la permanencia al sistema educativo de las personas, particularmente cuando estas se encuentran en situación de pobreza²¹. Las raciones suministradas a los estudiantes contribuyen positivamente al proceso de formación y aligeran una carga prestacional que corresponde primeramente a los padres, quienes deben procurar alimentos congruos a sus hijos, dentro de los parámetros establecidos por la ley y la jurisprudencia.

En atención a la relevancia de esta prestación en el marco del acceso y permanencia al servicio público educativo, la Corte Constitucional ha referido que el Estado debe propender por su implementación progresiva. Así mismo, debe evitar medidas regresivas que menoscaben los derechos de quienes se encuentran gozando de esta prestación.

En una sentencia hito proferida en 2014, el alto tribunal concluyó que la interrupción del servicio

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-376 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T- 273 de 2014 M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-592 de 2015 M.P. Gloria Stella Díaz Delgado.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia T- 743 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia T- 641 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T- 743 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-533 de 2009 M.P. Humberto Sierra Porto.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-1259 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

de alimentación escolar en varios municipios del departamento de Casanare menoscababa el derecho fundamental a la educación de los estudiantes que venían recibiendo esta prestación. A pesar de que la interrupción se había originado por una reducción de los recursos de regalías que recibía el departamento como consecuencia de un cambio normativo en el esquema de distribución de estos recursos, la Corte observó que no había una razón válida para interrumpir la prestación de este servicio²².

Además, hizo énfasis en el carácter progresivo de su implementación y se refirió a su precedente en relación con las limitaciones a las medidas regresivas. De esta manera, la sentencia amparó el derecho a la educación, y dictó lo que la propia Corte Constitucional ha dado en llamar una “orden compleja” para que las autoridades administrativas del departamento adelantaran las gestiones pertinentes con el apoyo y la orientación del Gobierno nacional para remediar la situación y garantizar la continuidad del servicio de alimentación escolar entre otros²³.

La anterior sentencia recoge el precedente de la Corte Constitucional en esta materia. Además reafirma la importancia de esta prestación como estrategia para asegurar la accesibilidad al servicio educativo, así como la procedencia de la tutela para amparar el derecho fundamental a la educación cuando quiera que esta prestación se interrumpa²⁴.

Con fundamento en lo anterior, a continuación se revisarán las siguientes modalidades en que se ofrece la alimentación escolar, a saber: (a) el Programa de Alimentación Escolar (“PAE”), (b) el servicio de alimentación escolar como cobro periódico, (c) la tienda escolar, y (d) la lonchera, esto es, la información que los estudiantes llevan para ser consumida en la institución educativa.

2.2.1. El Programa de Alimentación Escolar (PAE)

Considerando la importancia del servicio de alimentación escolar como estrategia para garantizar el acceso al servicio público educativo, es preciso analizar del funcionamiento del Programa de Alimentación Escolar (PAE). En orden a entender cabalmente el actual modelo de funcionamiento del PAE se deben revisar los antecedentes de este programa.

2.2.1.1. Antecedentes

A continuación se referirán los antecedentes del actual esquema de operación del PAE. Se mencionarán los órganos competentes, las fuentes presupuestales y las determinaciones que motivaron los diferentes cambios.

2.2.1.1.1. Orígenes

Luego de que el Decreto 219 de 1936 estableciera que habría una asignación presupuestal permanente para restaurantes escolares, el Decreto 319 de 1941 introdujo el primer esquema de carácter nacional de administración del servicio de alimentación a estudiantes.

De acuerdo con el modelo establecido en la cita norma, el Ministerio de Educación Nacional debía girar un aporte de manera proporcional entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías los recursos para los restaurantes escolares. El valor del aporte variaba, tratándose de departamentos este equivalía a treinta y tres por ciento (33%) del costo, en el caso de las Intendencias era del sesenta y seis por ciento (66%), y para las Comisarías este aporte equivalía al cien por ciento (100%) del costo de sostenimiento. Los giros se efectuaban por trimestre anticipado y tenían como fundamento una serie de informes que presentaban por los Directores de Educación de las entidades territoriales de manera periódica. En el evento en que sobraran recursos, el Ministerio de Educación Nacional podía reasignarlos a las entidades que hubieran reportado mayor movimiento²⁵.

Adicionalmente, la norma establecía que el Ministerio de Educación Nacional debía adelantar la inspección y funcionamiento para asegurar el adecuado manejo de los recursos. En el evento en el cual se registrara cualquier tipo de irregularidad el Ministerio podía suspender el servicio²⁶.

2.2.1.1.2. Administración por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Posteriormente, en 1968 se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el cual asumió las funciones del Instituto Nacional de Nutrición que había sido creado mediante la Ley 44 de 1947, y que cumplía funciones de “investigación de los problemas de alimentación y nutrición del país; preparación y capacitación de personal técnico en estos campos, planeación, desarrollo y evaluación de programas de nutrición aplicada a escala nacional, en coordinación con otras entidades gubernamentales y privadas; y supervisión del programa de yodización de la sal”²⁷. En el ejercicio de estas funciones estaba previsto que el ICBF continuara dando preferencia al mejoramiento de la nutrición de los niños y de las mujeres en período de gestación y lactancia.

Luego de ser creado, el ICBF dio especial atención al desarrollo de proyectos de alimentación

²² Corte Constitucional. Sentencia T- 273 de 2014 M.P. María Victoria Calle Correa.

²³ *Ibid.*

²⁴ Conforme lo señaló la Corte Constitucional en la aludida Sentencia T-641 de 2016 “una vez se amplía el nivel de satisfacción de uno de estos derechos, la libertad de desarrollo del mismo por parte del legislador y de las demás autoridades públicas –incluyendo las autoridades de las entidades territoriales– se ve mermada, pues todo retroceso respecto de ese nivel se presume inconstitucional.”

²⁵ Ver Decreto 319 de 1941.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Ley 75 de 1968.

los cuales para todos los efectos vino a reemplazar el esquema de administración de la alimentación de escolares establecido en las normas anteriormente referidas. Incluso el nombre del PAE vino a ser acuñado durante este período. Considerando el monto de los recursos que administraba el ICBF, su esquema desconcentrado y la posibilidad de contratación especial que le permitió el artículo 127 del Decreto 2388 de 1979²⁸, esta entidad adelantó directamente la contratación de la alimentación que fue provista a establecimientos educativos focalizados por el propio ICBF.

Luego en 2006, el PAE vino a ser considerado como una herramienta para hacer frente a la deserción escolar y a mejorar el desempeño cognitivo de los estudiantes mediante la provisión de raciones alimentarias, ya fueran de tipo complemento o almuerzo²⁹.

2.2.1.1.3. Traslado de competencias al Ministerio de Educación

Atendiendo a la importancia del PAE dentro del sistema educativo, la Ley 1450 de 2011 por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” ordenó el traslado de la ejecución del PAE del ICBF al Ministerio de Educación Nacional. De acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo 4 del artículo 136 de la citada norma:

Con el fin de alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar (PAE), el Gobierno nacional trasladará del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN), la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales.

Para el efecto, el MEN realizará la revisión, actualización y definición de los lineamientos técnicos-administrativos, de los estándares, y de las condiciones para la prestación del servicio para la ejecución del Programa, que serán aplicados por las entidades territoriales, los actores y operadores del programa. El PAE se financiará con recursos de diferentes fuentes. El MEN cofinanciará sobre la base de los estándares mínimos definidos para su prestación, para lo cual podrá celebrar contratos de aporte en los términos del artículo 127 del Decreto 2388 de 1979 y promoverá esquemas de bolsa común con los recursos de las diferentes fuentes que concurran en el financiamiento del Programa.

Las entidades territoriales podrán ampliar cupos y/o cualificar la complementación con recursos diferentes a las asignaciones del SGP.

En ningún caso podrá haber ampliación de coberturas y/o cualificación del programa, mientras no se garantice la continuidad de los recursos destinados a financiar dicha ampliación y/o cualificación³⁰.

En cumplimiento de lo dispuesto en la norma recién aludida, y dada la complejidad de la operación del PAE, el ICBF y el Ministerio de Educación Nacional conformaron una Mesa Técnica desde la cual se orientó el proceso de transición que tardó un poco más de dos años. Concluida la Mesa Técnica, el Ministerio de Educación Nacional inició la operación del programa el 9 de septiembre de 2013 mediante un esquema de convenio con el ICBF³¹.

Posteriormente, en 2014, el Ministerio administró el PAE de manera directa y sin mediación del ICBF. En el nuevo esquema de operación, el Ministerio de Educación Nacional buscó que las entidades territoriales aportaran recursos adicionales para así aumentar la cobertura del PAE. De esta forma, celebró convenios de asociación con aquellas entidades que estaban comprometidas a aportar recursos al PAE y les transfirió el aporte de la Nación a fin de que estas adelantaran la contratación del servicio de alimentación escolar. En el caso de las entidades territoriales que no manifestaron su voluntad para aportar recursos al PAE, el Ministerio de Educación Nacional adelantó la contratación del servicio de alimentación escolar como se describirá más adelante. Lo anterior atendiendo al propósito de mantener la continuidad del servicio de alimentación, dada su importancia, como lo ha reconocido la propia Corte Constitucional.

2.2.1.1.4. Marco normativo vigente

A pesar de los esfuerzos adelantados por el Ministerio de Educación Nacional para que las entidades territoriales certificadas en educación cofinanciaran el PAE, la multiplicidad de fuentes que pueden ser utilizadas para la financiación del PAE y la dispersión normativa en materia de alimentación y restaurantes escolares parecía imposibilitar la consolidación de un esquema de operación articulado que aprovechara eficientemente los recursos. Por este motivo resultó necesaria la expedición de una nueva reglamentación sobre la materia.

2.2.1.1.2 La dispersión de fuentes presupuestales para la financiación del Programa de Alimentación Escolar (PAE)

Uno de los principales desafíos que enfrenta el PAE –si no el más complejo– tiene que ver con la variedad de fuentes que pueden ser utilizadas para la financiación de este programa. Así mismo, existe un complejo entramado de entidades que detentan diferentes competencias en la gestión

²⁸ Hoy incorporado en el artículo 2.4.3.2.9 del Decreto 1084 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Inclusión Social y Reconciliación). Trata sobre el contrato de aporte.

²⁹ Ministerio de Educación Nacional en: <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-349950.html>

³⁰ Parágrafo 4º. Artículo 136 de la Ley 1450 de 2011.

³¹ Ministerio de Educación Nacional en: <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-349950.html>

y administración de estos recursos, lo que hace sobremanera complicado el funcionamiento del PAE. A continuación se referirán las fuentes públicas que pueden utilizarse para financiar el PAE con indicación de las entidades que intervienen en su gestión:

2.2.1.2.1. Presupuesto General de la Nación (PGN)

Uno de los principales aportes que recibe el PAE –si no el más cuantioso– corresponde a los recursos de inversión que se asignan en el Presupuesto General de la Nación al Ministerio de Educación Nacional con destinación específica a alimentación escolar. Estos recursos los puede ejecutar el Ministerio de Educación Nacional, mediante suscripción de convenios, o transferencias directas a las entidades territoriales certificadas en educación para que sean utilizados por estas últimas en la contratación del servicio de alimentación escolar. Sin embargo, también pueden ser ejecutados en la suscripción de contratos de aporte para atender desde el nivel central la prestación del servicio de alimentación escolar³².

Durante los últimos dos años se ha observado una tendencia relevante, en la medida en que los recursos de inversión del PGN han disminuido ostensiblemente, y se han redirigido fundamentalmente para atender la demanda de raciones tipo almuerzo que demanda la implementación de la jornada única escolar.

2.2.1.2.2. Sistema General de Participaciones (SGP)

De acuerdo con lo establecido en la Ley 715 de 2001 los recursos del Sistema General de Participaciones se pueden invertir en el PAE. A continuación se refieren las reglas aplicables a recursos específicos³³ de esta fuente que admiten este uso.

2.2.1.2.3. Recursos Prestación del Servicio

En primer lugar, deben referirse los recursos correspondientes a la participación de educación que por disposición expresa de la norma deben invertirse en la prestación del servicio educativo. Aun cuando estos recursos se invierten mayoritariamente en el pago de la nómina docente existe una porción denominada recursos adicionales mediante los cuales se puede atender el servicio de alimentación escolar. La gestión y administración de estos recursos corresponde directamente a las entidades territoriales certificadas en educación³⁴.

2.2.1.2.4. Recursos de Calidad

Adicionalmente, dentro de la partida de educación del SGP se encuentran los denominados recursos de calidad que son girados directamente por el Ministerio de Educación Nacional a los municipios para pago de otros conceptos distintos a los de nómina, dentro de los cuales se encuentra la alimentación escolar. El manejo de estos recursos por parte de los municipios no certificados impone retos considerables en la medida en que exige una articulación del accionar administrativo con los departamentos en lo que se encuentran³⁵.

2.2.1.2.5. 0,5% de los Recursos del SGP

Por último lugar se encuentran los recursos correspondientes al 0,5% del SGP que por disposición expresa del parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 deben invertirse en alimentación escolar. Estos recursos como lo establece la citada norma y el artículo 76 numeral 17 serán asignados a los distritos y municipios. La administración de estos recursos de acuerdo con lo establecido en la citada norma debe involucrar a los rectores y directores de las instituciones educativas³⁶.

2.2.1.2.6. Sistema General de Regalías (SGR)

Los recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR) también pueden ser utilizados para financiar el PAE. En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012:

Los programas y proyectos de alimentación escolar y régimen subsidiado que en virtud de las normas sobre regalías vigentes antes de la expedición de la presente ley, sean financiados con recursos de regalías directas por las entidades territoriales a que se refiere el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política, serán cofinanciados por la Nación en el monto necesario para alcanzar la media nacional, y los que sean financiados con recursos de regalías por las entidades territoriales que al entrar en vigencia de la presente ley tengan cobertura por encima del promedio nacional recibirán el monto necesario para mantener la media nacional más un cinco por ciento (5%) adicional, por un periodo de diez (10) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley³⁷.

2.2.1.2.7. Recursos propios de las entidades territoriales

Por último, pero no menos importante, son los recursos provenientes ingresos de las entidades territoriales. Aunque en algunos casos el aporte de estos recursos puede ser porcentualmente menor que las demás fuentes, algunas entidades territoriales certificadas en educación invierten ingentes recursos que incluso superan los que

³² Ver Ministerio de Educación Nacional En: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-357704_foto_portada.pdf

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.* (Artículo 15 de la Ley 715 de 2001).

³⁵ *Ibid.* (Artículo 17 de la Ley 715 de 2001).

³⁶ Artículos 2° y 76 de la Ley 715 de 2001.

³⁷ Artículo 145 de la Ley 1530 de 2012.

reciben por otras fuentes. Ese ha sido el caso del Distrito Capital de Bogotá³⁸. Ahora bien, como se aludió anteriormente, existen importantes desafíos para asegurar que los recursos que aportan los municipios no certificados sean utilizados de manera unificada y eficiente junto con los del Departamento.

2.2.1.3. La dispersión normativa en el Programa de Alimentación Escolar (PAE)

Además de la multiplicidad de fuentes que pueden ser utilizadas para financiar el PAE, la variedad de normas sobre quienes detentan efectivamente las competencias dentro del programa generaban enorme confusión entre las entidades territoriales y la nación. Efectivamente, mientras que la Ley 1450 de 2011 le asigna al Ministerio de Educación Nacional “la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales”³⁹, otras normas parecían conferirle el manejo de los restaurantes escolares de manera exclusiva a los Distritos y Municipios.

A manera de ejemplo, el numeral 17 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001 establece de manera expresa que corresponde a los distritos y municipios garantizar, directa o indirectamente, el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción, y que en desarrollo de esta competencia deberán adelantar programas de alimentación escolar con los recursos descontados para tal fin, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 2° de la misma ley. Adicionalmente, dispuso que la ejecución de los recursos para restaurantes escolares se debe programar con el concurso de los rectores y directores de las instituciones educativas y que estos recursos se distribuirán conforme a la fórmula para la distribución de recursos de la participación de propósito general.

Por otro lado, la Ley 1551 de 2012, “por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, prescribe en el numeral 20 del artículo 6° que es función de cada municipio ejecutar el PAE con sus propios recursos y los provenientes del Departamento y la Nación, los cuales podrán brindar acompañamiento técnico de acuerdo con sus competencias. La expedición de esta norma suscitó interrogantes sobre la supuesta derogatoria de la norma del Plan de Desarrollo 2010-2014. Sin embargo, la interpretación del Gobierno nacional era que ambas normas estaban vigentes y debía brindarse claridad en el reglamento sobre cómo coexistían y se articulaban las competencias de las entidades territoriales y la Nación.

2.2.1.3.1. El Decreto 1852 de 2015 y la descentralización de la administración del Programa de Alimentación Escolar (PAE)

Una de las consecuencias que trajo consigo la dispersión de fuentes de financiamiento y normas sobre las competencias de las entidades en el PAE, fue el manejo desarticulado e ineficiente de los recursos de la alimentación escolar. En efecto, varias de las veintisiete entidades territoriales certificadas en educación que manifestaron su negativa a suscribir convenios de asociación con el Ministerio de Educación Nacional para cofinanciar el PAE mediante un esquema de operación unificado, utilizaron los recursos a su disposición para contratar sus propios operadores del servicio de alimentación escolar. Por este motivo en lugar de contratarse un único operador para una zona definida, se contrataban dos o más operadores que algunas oportunidades se encontraban en la cocina de un mismo establecimiento educativo.

Frente a esta situación y otras anomalías que fueron ampliamente divulgadas, el Ministerio de Educación Nacional impulsó la expedición del Decreto 1852 de 2015 que entró en vigencia el 16 de septiembre de ese año. Por medio de esta norma se brindó claridad sobre el esquema de funcionamiento de la alimentación escolar. Para lograr el adecuado manejo de una bolsa común de recursos, la norma dispuso que el Ministerio de Educación Nacional debe girar directamente los recursos de inversión del PGN a las entidades territoriales certificadas en educación para que estas los incorporen en sus presupuestos y los aúnen a los recursos de lo que dispongan, para luego adelantar la contratación del servicio de alimentación escolar de forma unificada y eficiente⁴⁰.

Así mismo, en este esquema, las entidades territoriales certificadas en educación deben determinar, según los recursos disponibles y el valor unitario de la ración, la cobertura, el número de cupos que alcanzará el programa en su jurisdicción, teniendo en cuenta que es quien conoce las necesidades más apremiantes. De otra parte, deben cumplir con los lineamientos técnico-administrativos del PAE que fueron actualizados mediante la Resolución 16.432 de octubre 2 de 2015.

2.2.1.4.2. El esfuerzo normativo por asegurar el funcionamiento de una bolsa común de recursos en el Programa de Alimentación Escolar (PAE)

El pasado 25 de mayo el Presidente de la República sancionó la Ley 1955 de 2019 que dispone en su artículo 189 la creación de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar. Esta nueva tiene dentro de sus funciones: (i) fortalecer los esquemas de financiación del Programa de Alimentación Escolar, (ii) definir esquemas para promover la transparencia en

³⁸ Ver

³⁹ Parágrafo 4° Artículo 136 de la Ley 1450 de 2011.

⁴⁰ Ver Decreto 1852 de 2015.

la contratación del Programa de Alimentación Escolar, (iii) ampliar la cobertura y garantizar la continuidad con criterios técnicos de focalización, (iv) proponer modelos de operación para fortalecer la territorialidad en esta materia.

La nueva entidad debe entrar en funcionamiento en el año 2020. Sin embargo, para el momento resulta incierto cuál será el esquema de operación propuesto. Si será uno que promueva la descentralización, o si por el contrario promoverá la centralización del programa dentro de un único esquema de contratación.

Adicionalmente, es incierto cuáles serán los mecanismos para lograr la concentración de recursos, en la medida en que cada fuente se gobierna por sus propias normas y estas no han sido modificadas por la citada Ley 1955 de 2019.

Sin embargo, en orden a garantizar la adecuada protección del derecho de los estudiantes, resulta esencial que se provean alimentos sanos y no productos ultraprocesados como ocurre actualmente en virtud de los Lineamientos Técnicos Administrativos actualmente vigentes.

2.2.1.5. Servicio de alimentación en las instituciones educativas no oficiales

Mientras que el PAE se ofrece en un número significativo de instituciones educativas oficiales previamente focalizadas de acuerdo con otros criterios técnicos; las instituciones educativas privadas proveen comúnmente servicios de alimentación escolar a los estudiantes. Este servicio debe ser contratado por los propios estudiantes, y es por regla general voluntario. En concordancia con lo dispuesto en el artículo 2.3.2.2.1.4 del Decreto 1075 de 2015, se considera un cobro periódico adicional a la pensión, y se define de la siguiente manera:

Cobros Periódicos: son las sumas que pagan periódicamente los padres de familia o acudientes que voluntariamente lo hayan aceptado, por concepto de servicios de transporte escolar, alojamiento escolar y alimentación, prestados por el establecimiento educativo privado. Estos cobros no constituyen elemento propio de la prestación del servicio educativo, pero se originan como consecuencia del mismo.

La prestación de este servicio debe estar alineada con las regulaciones sanitarias aplicables a la preparación de alimentos. En ese orden de ideas quien los prepare, ya sea la propia institución educativa, o un tercero designado deben cumplir con las condiciones de infraestructura y de higiene en la preparación de alimentos para asegurar su inocuidad.

No obstante, resulta preciso anotar que no existe ninguna regulación específica aplicable a los alimentos que se deben ofrecer a los estudiantes. De ahí que cualquier producto (salvo que se encuentre restringido por norma los menores de 18 años como es el caso de las bebidas alcohólicas)

siempre que cumpla las condiciones sanitarias de inocuidad puede ser ofrecido a los estudiantes. En consecuencia, no existe ninguna disposición que obligue a los establecimientos educativos a proveer alimentos reales a los estudiantes.

Con todo es preciso anotar que los establecimientos educativos pueden asegurar a través de sus Proyectos Educativos Institucionales (PEI) que los alimentos provistos a través de esta modalidad sean alimentos reales y saludables.

2.2.1.6. Tienda escolar

Las tiendas escolares son otro de los espacios en los cuales los estudiantes acceden a los alimentos. Sobre estas, vale anotar que no existen normas nacionales que les obliguen a los establecimientos educativos a cumplir con estándares específicos. Por norma general deben ofrecer alimentos vigentes con registro sanitario, o preparados de acuerdo con las normas sanitarias aplicables.

El Distrito de Bogotá es la única entidad territorial certificada en educación que a la fecha ha impartido una regulación específica aplicable a las tiendas escolares de las instituciones educativas oficiales. Esta regulación contenida en la Resolución Distrital 2092 de 2015 busca eliminar de manera gradual la oferta de productos fritos, empaquetados, comidas rápidas, y bebidas azucaradas. El año en que se espera que las tiendas escolares de las instituciones educativas oficiales hayan eliminado por completo estos productos, es 2023. Por lo que ha habido solicitudes de la sociedad civil para agilizar este proceso.

De otra parte, se registran algunas iniciativas tendientes a procurar alimentos sanos a los estudiantes en las tiendas escolares de los establecimientos educativos de las siguientes entidades territoriales: (i) Cali, (ii) Valle del Cauca, (iii) Cundinamarca, (iv) Medellín.

Adicionalmente, es preciso observar que los establecimientos educativos pueden asegurar a través de sus PEI que los alimentos provistos a través de esta modalidad sean alimentos reales y saludables.

3. Medidas que se pretenden implementar para hacer frente a la problemática

La alimentación de niñas, niños y adolescentes debe ser equilibrada y nutritiva a fin de procurar el mejor nivel de salud y de prevenir la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles. Considerando que uno de los ámbitos en los que niños, niñas y adolescentes se alimentan es en el entorno escolar, se debe asegurar que este sea el más adecuado para procurar los mejores alimentos posibles que contribuyan de la mejor forma a la adecuada alimentación de estos sujetos de especial protección constitucional.

3.1. Idoneidad del proyecto de ley

En ese orden de ideas y atendiendo a la estructura administrativa relacionada con la provisión de alimentos en el entorno escolar,

específicamente en las instituciones educativas oficiales y no oficiales de preescolar, básica y media el proyecto de ley introduce una serie de medidas orientadas a restringir la provisión de productos ultraprocesados y otros que estén fuertemente correlacionados con la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles, y dar paso a la oferta de alimentos saludables que en lo posible correspondan a la producción local de alimentos y que sean respetuosos de las tradiciones gastronómicas de la población.

Para lograr este objetivo, el proyecto establece un período de transición para que los alimentos que son provistos tanto por las instituciones educativas como por terceros (como es el caso del PAE) cumplan las calidades que la propuesta normativa define y que tienen como objetivo asegurar la alimentación saludable de los estudiantes. El proceso establece unas condiciones uniformes para efectos de que las autoridades competentes puedan adelantar el control correspondiente.

Así mismo, el proyecto normativo busca hacer frente a la publicidad de estos productos ultraprocesados para efectos de prevenir el consumo por otras vías y en otros escenarios. De igual forma brinda coherencia a la acción que adelantan las instituciones educativas, logrando que el diagnóstico mencionado en los títulos anteriores, sea efectivamente combatido a través de una herramienta como es la alimentación que reciben y/o es ofrecida a los niños, niñas y adolescentes en sus respectivas instituciones educativas.

3.2. Contenido del proyecto de ley

El primer artículo del proyecto de ley contiene el objetivo, el cual es: “lograr que las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media, implementen estrategias que aseguren entornos alimentarios saludables en donde se ofrezca **una alimentación balanceada y saludable a los niños, niñas y adolescentes** que acceden al servicio público educativo.” (Resaltado fuera de texto).

En el segundo artículo se establece el campo de aplicación indicando que la ley le será aplicable a: (1) Ministerio de Educación Nacional, a (2) la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, a (3) los departamentos (4) distritos y (5) municipios certificados en educación, y a (6) todas las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media.

El tercer artículo contiene las definiciones necesarias para entender y aplicar el proyecto de ley, estas son 20 y definen conceptos como alimentación saludable, los diferentes tipos de azúcares, bebidas azucaradas, preparaciones típicas, productos ultraprocesados, y tienda escolar, entre otras.

En el cuarto artículo se establecen las estrategias de promoción para una alimentación saludable, crear conciencia sobre el consumo habitual

de productos de paquete, bebidas azucaradas, y comidas rápidas el cual tiene relación con enfermedades no transmisibles.

Las estrategias versarán sobre aplicar un contenido transversal sobre la importancia de llevar una dieta equilibrada, actividades donde participe la comunidad educativa y se divulgue el entendimiento de los factores de riesgo asociados con estos consumos, una oferta de alimentos naturales y nutritivos en la tienda escolar y en el PAE.

En el artículo quinto establece que las estrategias en comento deben ser incorporadas en los Planes Educativos Institucionales - PEI, con el propósito de que la comunidad educativa los conozca y participe activamente en su mejoramiento. Por otro lado, estos PEI deberán contener prohibiciones a la publicidad de los productos ultraprocesados y no saludables en comento dentro de las instituciones y de las actividades que promuevan.

El artículo séptimo señala una transitoriedad en el PAE con el propósito de que paulatinamente se dejen de ofrecer productos ultraprocesados y no saludables dentro de este programa de alimentación.

Por último, el artículo octavo señala, Las Secretarías de Educación de los Departamentos, Distritos y municipios ofrecerán la asistencia técnica que requieran las instituciones educativas públicas y privadas en la puesta en marcha de las estrategias de que trata la presente ley, y en el artículo noveno se plasma la vigencia de la ley, la cual será inmediata.

IV. MARCO JURÍDICO

El presente proyecto de ley se fundamenta en:

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Los derechos constitucionales consagrados en la Constitución Política en armonía con los instrumentos internacionales que fijan las obligaciones del Estado y los deberes de los distintos actores económicos, políticos y sociales en materia de seguridad alimentaria y nutricional, hace que se prioricen acciones orientadas a la implementación de esquemas intersectoriales de coordinación, para asegurar su integridad y una mayor efectividad de las acciones a desarrollar en las instituciones educativas públicas y privadas del país.

Artículo 44. Derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada (...), que gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia (...), que 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 (...),

y que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de excepción, prevalecen en el orden interno y que los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (...).

2. LEGISLACIÓN NACIONAL

Ofrecer alimentación escolar sana y balanceada ha sido objeto de referencia legal en algunas normas, sin embargo, el desarrollo de la estrategia ha sido precaria en las instituciones educativas, a continuación, se enuncia la normatividad que antecede el proyecto de ley el cual busca complementar y hacer eficaz las medidas adoptadas:

- **Ley 1098 de 2006** “Código de la Infancia y la Adolescencia”. Consigna en el artículo 24 que “*los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social (...)*”. Así mismo, dispone en el numeral 4 del artículo 44 que es obligación complementaria de las instituciones educativas “*garantizar a los niños, niñas y adolescentes el pleno respeto a su dignidad, vida, integridad física y moral dentro de la convivencia escolar*”.

- **Ley 115 de 1994**, “por la cual se expide la ley general de educación”. Consagra en el numeral 12 del artículo 5, que uno de los fines de la educación es la “*formación para la promoción y preservación de la salud y la higiene, la prevención integral de problemas socialmente relevantes, la*

educación física, la recreación, el deporte y la utilización adecuada del tiempo libre”.

- **Ley 1355 de 2009**, “por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención”. Obliga a los diferentes sectores de la sociedad a impulsar una alimentación balanceada y saludable y en particular el artículo 4º determina que “*los establecimientos educativos públicos y privados del país en donde se ofrezcan alimentos para el consumo de los estudiantes deberán garantizar la disponibilidad de frutas y verduras*” y que además “*deberán adoptar un Programa de Educación Alimentaria siguiendo los lineamientos y guías que desarrollen el Ministerio de la Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para promover una alimentación balanceada y saludable, de acuerdo con las características culturales de las diferentes regiones de Colombia*”.

La aludida Ley 1355 de 2009 establece en el artículo 11 que las “*(...) instituciones educativas públicas y privadas deberán implementar estrategias tendientes a propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable que permitan a los estudiantes tomar decisiones adecuadas en sus hábitos de vida donde se resalte la actividad física, recreación y el deporte, y se adviertan los riesgos del sedentarismo y las adicciones (...)*”.

Lo dispuesto en la Ley 1355 de 2009, en 2014 el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos, las cuales señalan de manera precisa que se debe restringir la ingesta de comidas rápidas, productos de paquete, gaseosas, bebidas azucaradas y energizantes.

- **Resolución 3803 de 2016.** El Ministerio de Salud y Protección Social estableció las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN) para la población colombiana.

3. NORMAS INTERNACIONALES

- **El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales adoptado en la Asamblea General de las Naciones Unidas** el 16 de diciembre de 1966, e incorporado mediante la Ley 74 de 1968, establece, entre otras cosas, el compromiso de los Estados de “*adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de*

los derechos”, y de manera particular “*el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*”.

- El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, también denominado **el Protocolo de San Salvador** incorporado al ordenamiento mediante la Ley 319 de 1996 prescribe que “[t]oda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social” y que “[t]oda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual”.

- **La Convención sobre los Derechos del Niño incorporada al ordenamiento mediante Ley 12 de 1991**, dispone que los Estados “*reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud*” y para tal efecto deberán, entre otras, “[c]ombatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”.

- **La Observación número 15 del Comité de los Derechos del Niño** establece en sus numerales 46 y 47 que “[e]s deseable la alimentación escolar para garantizar a todos los alumnos acceso a una comida completa al día, algo que, además, puede elevar la atención de los niños en aras del aprendizaje y aumentar la matrícula escolar” y que “[l]os Estados también deberán hacer frente a la obesidad infantil, que se vincula con la hipertensión, indicios tempranos de enfermedades cardiovasculares, la resistencia a la insulina, efectos psicológicos, una mayor probabilidad de obesidad en la edad adulta y fallecimientos prematuros. Debe limitarse la exposición de los niños a la “comida rápida” de alto contenido en grasas, azúcar o sal, que es muy energética pero carece de suficientes micronutrientes, y a bebidas de alto contenido en cafeína u otras sustancias de posibles efectos nocivos. Debe controlarse la comercialización de estas sustancias, especialmente cuando sus destinatarios son niños, así como su disponibilidad en las escuelas y otros lugares”.

- **La Organización Panamericana de la Salud (OPS)** ha sugerido adoptar medidas tendientes a ofrecer alimentos balanceados y saludables en los entornos escolares, lo que además es congruente con las observaciones formuladas por el Comité de los Derechos del Niño, la Ley 1355 de 2009 y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

V. IMPACTO FISCAL

Para determinar la importancia en el estudio de impacto fiscal del proyecto de ley que decreta gasto público, es menester resaltar el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 el cual exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios se debe explicar cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo.

En tal sentido, se considera que el presente proyecto de ley no tiene una ordenanza de gasto pública concreta y se puede llevar a cabo el mismo sin ninguna erogación adicional de recursos, no obstante, si en alguna instancia del trámite legislativo se pensara en lo contrario, es imperativo señalar que de acuerdo a las Sentencias C-315 de 2008 y C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.

El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. **Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.** Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno.

(...). El artículo 7° de la Ley 819/03 **no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.**” (Resaltado fuera del texto.)

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado a destinar los recursos necesarios para promover la educación, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 **constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República,** con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, **el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función**

legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.” (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho en Sentencia C-315 de 2008:

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Por lo anteriormente señalado, se concluye que el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los recursos requeridos para lograr el objetivo del presente Proyecto de Ley, sin que ello implique que la justificación del mismo y la planeación de tipo presupuestal y económica, se convierta en una traba dentro del trámite legislativo para la aprobación de la presente ley.

En todo caso, se reitera que la presente iniciativa legislativa no involucra ningún gasto público adicional, y, por el contrario, puede derivar en menores gastos de tratamientos por enfermedades asociadas a los problemas que produce la mala nutrición.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

A continuación se presentan las modificaciones realizadas al texto para primer debate. Los artículos que no se encuentren en el siguiente cuadro comparativo no tienen ninguna modificación.

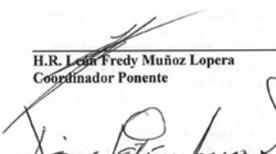
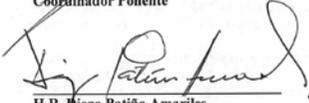
TEXTOS DEL PROYECTO DE LEY	TEXTOS PROPUESTOS PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 4°. Estrategias de promoción de una alimentación balanceada y saludable. Las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica deberán adoptar estrategias específicamente encaminadas a promover el consumo de alimentos saludables, así como a generar conciencia sobre la relación entre el consumo habitual de productos de paquete, bebidas azucaradas y comidas rápidas con la aparición de enfermedades no transmisibles.</p>	<p>Artículo 4°. Estrategias de promoción de una alimentación balanceada y saludable. Las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media deberán adoptar estrategias específicamente encaminadas a promover el consumo de alimentos saludables, así como a generar conciencia sobre la relación entre el consumo habitual de productos de paquete, bebidas azucaradas y comidas rápidas con la aparición de enfermedades no transmisibles.</p>	<p>Se incluye a la “educación media” con el fin de hacer armónico el proyecto de ley con el objeto del mismo conforme el artículo 1° del articulado propuesto donde sí se incluye este nivel académico.</p>

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Dichas estrategias deberán comprender cuando menos los siguientes componentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contenido transversal sobre la importancia de una dieta equilibrada. 2. Actividades en las que participe la comunidad educativa y se promueva el entendimiento acerca de factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles. 3. Oferta de alimentos naturales en la tienda escolar y en los servicios de cafetería o restaurante escolar conforme se encuentra definidos en el Decreto 1075 de 2015 o el que haga sus veces; y 4. Oferta de alimentos saludables en el Programa de Alimentación Escolar (PAE). 	<p>Dichas estrategias deberán comprender cuando menos los siguientes componentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contenido transversal sobre la importancia de una dieta equilibrada. 2. Actividades en las que participe la comunidad educativa y se promueva el entendimiento acerca de factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles. 3. Oferta de alimentos naturales en la tienda escolar y en los servicios de cafetería o restaurante escolar conforme se encuentra definidos en el Decreto 1075 de 2015 o el que haga sus veces; y 4. Oferta de alimentos saludables en el Programa de Alimentación Escolar (PAE). 	<p>Se incluye a la “educación media” con el fin de hacer armónico el proyecto de ley con el objeto del mismo conforme el artículo 1° del articulado propuesto donde sí se incluye este nivel académico.</p>
<p>Artículo 6°. Oferta de alimentos balanceados y saludables. Con el propósito de procurar el acceso de los niños, niñas y adolescentes a alimentos balanceados y saludables, las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media deberán asegurar que las tiendas escolares, así como el servicio de restaurante escolar se ofrezcan en lo posible los siguientes productos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Agua potable. 2. Frutas (enteras, picadas o en jugo). 3. Barras de cereal, frutos secos, derivados de cereales. 4. Lácteos y sus derivados que no contengan azúcares libres, siempre que la tienda garantice las condiciones de refrigeración apropiadas. 5. Preparaciones típicas. <p>Parágrafo. Idéntica disposición aplicará al Ministerio de Educación Nacional, a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, a los departamentos, distritos y municipios certificados en educación, respecto del Programa de Alimentación Escolar.</p>	<p>Artículo 6°. Oferta de alimentos balanceados y saludables. Con el propósito de procurar el acceso de los niños, niñas y adolescentes a alimentos balanceados y saludables, las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media deberán asegurar que las tiendas escolares, así como el servicio de restaurante escolar se ofrezcan en lo posible los siguientes productos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Agua potable. 2. Frutas (enteras, picadas o en jugo). 3. Barras de cereal, frutos secos, derivados de cereales <u>no ultraprocesados.</u> 4. Lácteos y sus derivados que no contengan azúcares libres, siempre que la tienda garantice las condiciones de refrigeración apropiadas. 5. Preparaciones típicas. <p>Parágrafo. Idéntica disposición aplicará al Ministerio de Educación Nacional, a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, a los departamentos, distritos y municipios certificados en educación, respecto del Programa de Alimentación Escolar.</p>	<p>Se hace específico que las barras de cereal, frutos secos y derivados de cereales deben ser productos que NO sean ultraprocesados, pues no tendría sentido incluirlos dado el espíritu del proyecto de ley.</p>

VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a la Comisión Sexta constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate, al Proyecto de ley número 168 de 2019, *por la cual se adopta una estrategia para propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable en instituciones educativas públicas y privadas.*

De los congresistas,

 H.R. León Freddy Muñoz Lopera Coordinador Ponente	 H.R. María José Pizarro Ponente
 H.R. Diego Patiño Amariles Ponente	 H.R. Oswaldo Arcos Benavides Ponente
 H.R. Alfredo Ape Cuello Ponente	

VIII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 168 DE 2019 CÁMARA

por la cual se adopta una estrategia para propiciar entornos alimentarios saludables en las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto lograr que las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media, implementen estrategias que aseguren entornos alimentarios saludables en donde se ofrezca una alimentación balanceada y saludable a los niños, niñas y adolescentes que acceden al servicio público educativo.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en esta ley están dirigidas al Ministerio de Educación Nacional, a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, a los departamentos, distritos y municipios certificados en educación, y a todas las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media.

Artículo 3°. Definiciones. Para todos los efectos los siguientes términos tendrán la definición que a continuación se refiere:

1. Alimentación saludable. Es aquella que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todas las etapas de la vida, considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento. Promueve el suministro de nutrientes de la madre al feto, la práctica de la lactancia materna, incluye alimentos ricos en nutrientes en la alimentación complementaria y se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con

una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes.

2. Alimentos naturales. Son aquellos que pertenecen a los siguientes grupos de alimentos y que no contienen edulcorantes, azúcar, sal ni grasa agregada: Cereales, raíces, tubérculos y plátanos, frutas (entera, en jugo o zumo), verduras, productos lácteos y derivados sin ningún tipo de adición de sal o azúcar, carnes, huevos y leguminosas secas, nueces y semillas sin ningún tipo de aditivo alimentario.

3. Ambiente obesogénico. Es el conjunto de factores externos al individuo que incentivan la apropiación de malos hábitos alimentarios favoreciendo comportamientos que conducen al exceso de peso. Los ambientes obesogénicos se caracterizan por la disponibilidad, accesibilidad y promoción de comestibles y bebidas además de incentivar la mala alimentación incitan al sedentarismo⁴¹.

4. Azúcares intrínsecos. Son los que se encuentran presentes en las células de las paredes de las plantas, principalmente en frutas (fructosa) o como la lactosa en la leche.

5. Azúcares libres. Incluyen los monosacáridos y los disacáridos añadidos intencionalmente a los alimentos y a las bebidas por el fabricante, el cocinero o el consumidor (sacarosa, jarabe de maíz alto en fructosa, jarabe de malta, miel y melaza) más los azúcares naturalmente presentes en la miel, los jarabes, los jugos de frutas y los concentrados de jugos de frutas.

6. Bebidas azucaradas. Son todas aquellas bebidas que contienen azúcar artificial o natural que exceden el promedio de la cantidad establecida en el perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para la ingesta de niños, niñas y adolescentes. Las bebidas endulzadas con azúcar o edulcorantes naturales, artificiales o ambos abarcan las bebidas carbonatadas o gaseosas; las bebidas con sabor a frutas, al igual que las bebidas energizantes. La definición excluye a los jugos puros o naturales, de solo fruta.

7. Bebida gaseosa o carbonatada. Es toda bebida alcohólica, no fermentada, elaborada por disolución de gas carbónico (CO₂) en agua tratada, lista para el consumo humano directo; con adición o no de: edulcorantes naturales, artificiales o ambos, jugos de frutas, concentrados de frutas y aditivos permitidos por la normativa vigente.

8. Calidad proteica. Es una expresión de su capacidad para cubrir el requerimiento de nitrógeno y aminoácidos necesarios para el crecimiento, mantenimiento y reparación de

⁴¹ Glanz K., Sallis J.F., Saelens B.E., Frank L.D. Healthy nutrition environments: Concepts and measures. Am. J. Health Promot. 2005; 19:330-333. doi: 10.4278/0890-1171-19.5.330.

tejidos, y comprende dos factores como son la digestibilidad y la composición de aminoácidos esenciales de la proteína.

9. Comidas rápidas. Se definen como cualquier comida que se cocina fácilmente y debe ser consumida rápidamente. Estos productos son hechos particularmente con grasas saturadas, llamativas por el alto contenido de componentes como salsas, sal, aditivos, colorantes, entre otros.

10. Digestibilidad. Índice que cuantifica el proceso de transformación que sufren los alimentos en el tracto gastrointestinal desde su ingestión hasta la excreción de los residuos de alimentos no aprovechados.

11. Enfermedades no transmisibles. Relacionadas con la dieta no saludable, la nutrición y otras características del estilo de vida, como el sedentarismo, el tabaquismo y el consumo de alcohol; representan una carga importante para la salud pública, tanto en términos de costo directo para la sociedad como en términos de años de vida ajustados por discapacidad. Estas enfermedades incluyen, entre otras, la enfermedad cardiovascular, enfermedades respiratorias crónicas, obesidad, diabetes y cáncer.

12. Fibra dietaria. Son carbohidratos, análogos de carbohidratos y lignina, que no son hidrolizados por las enzimas endógenas del tracto gastrointestinal de los humanos.

13. Grupo de alimentos. Conjunto de alimentos con características nutricionales similares. Bajo este criterio, el “Plato saludable de la familia colombiana” agrupa los alimentos, así: a) cereales, tubérculos, raíces, plátanos y derivados, b) frutas y verduras, c) leche y productos lácteos, d) carnes, huevos, leguminosas secas, frutos secos y semillas, e) grasas, y f) azúcares.

14. Ingredientes culinarios. Son sustancias extraídas directamente de alimentos naturales que por lo general se consumen (o pueden consumirse) como ingredientes de preparaciones culinarias. El proceso de extracción puede incluir prensado, molienda, trituración, pulverización y secado. Estas sustancias se usan para sazonar y cocinar alimentos naturales y crear platos recién preparados.

15. Preparaciones típicas. Se entienden como aquellos productos elaborados a partir del aprovechamiento de los recursos naturales comestibles que a la par que preservan el patrimonio intangible e inmaterial se distinguen por su capacidad de aportar valores, sabores, modos, estilos y sazones que se materializan en un platillo o una manufactura para el paladar y la nutrición.

16. Productos de paquete. Son los que se conocen como “productos empaquetados”, altos en sodio, grasa y azúcares, porque tienen exceso de aditivo, preservantes, y de nutrientes como el sodio, las grasas y los carbohidratos, los

cuales pueden no ser benéficos para la salud si se consumen frecuentemente.

17. Productos procesados. Son todos aquellos productos de elaboración industrial, en la cual se añade sal, azúcar u otros ingredientes culinarios a alimentos naturales a fin de preservarlos o darles un sabor más agradable. Los productos procesados derivan directamente de alimentos naturales y se reconocen como una versión de los alimentos originales. En su mayoría tienen 2 o 3 ingredientes. Los procesos usados en la elaboración de estos pueden incluir diferentes métodos de cocción.

18. Productos ultraprocesados. Son formulaciones industriales fabricadas con varios ingredientes. Contienen algunos ingredientes culinarios como grasas, aceites, sal y azúcar. No obstante, se distinguen de los productos procesados por la presencia de otras sustancias extraídas de alimentos que no tienen ningún uso común como la caseína, el suero de leche, los aceite hidrogenados, los almidones modificados y otras sustancias que no están presentes naturalmente en lo alimentos.

19. Programa de Alimentación Escolar (PAE). Programa que busca suministrar un complemento alimentario que contribuya al acceso con permanencia en la jornada académica, de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, registrados en la matrícula oficial, fomentando hábitos alimentarios saludables.

20. Tienda escolar. Espacio ubicado dentro de las instituciones educativas destinado al expendio de productos para el consumo de la comunidad educativa, en particular de niños, niñas y adolescentes. Podrá ser gestionada y administrada por la propia institución educativa o por un tercero en virtud de una relación contractual.

Artículo 4°. Estrategias de promoción de una alimentación balanceada y saludable. Las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media deberán adoptar estrategias específicamente encaminadas a promover el consumo de alimentos saludables, así como a generar conciencia sobre la relación entre el consumo habitual de productos de paquete, bebidas azucaradas y comidas rápidas con la aparición de enfermedades no transmisibles.

Dichas estrategias deberán comprender cuando menos los siguientes componentes:

1. Contenido transversal sobre la importancia de una dieta equilibrada.

2. Actividades en las que participe la comunidad educativa y se promueva el entendimiento acerca de factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles.

3. Oferta de alimentos naturales en la tienda escolar y en los servicios de cafetería o restaurante escolar conforme se encuentran definidos en el Decreto 1075 de 2015 o el que haga sus veces; y

4. Oferta de alimentos saludables en el Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Artículo 5°. Revisión y ajuste de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI). Las estrategias tendientes a propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable deberán ser incorporadas en los PEI y en las actualizaciones que de los mismos se hagan, con el propósito de que la comunidad educativa las conozca y participe activamente en su continuo mejoramiento. Adicionalmente, los PEI deberán incorporar restricciones a la publicidad de bebidas azucaradas, productos de paquete, o comidas rápidas dentro de la institución educativa, o en las actividades que promueva la institución educativa.

Las Secretarías de Educación de los departamentos, distritos o municipios certificados en educación verificarán anualmente el cumplimiento de esta medida.

Artículo 6°. Oferta de alimentos balanceados y saludables. Con el propósito de procurar el acceso de los niños, niñas y adolescentes a alimentos balanceados y saludables, las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media deberán asegurar que las tiendas escolares, así como el servicio de restaurante escolar ofrezcan en lo posible los siguientes productos:

6. Agua potable.
7. Frutas (enteras, picadas o en jugo).
8. Barras de cereal, frutos secos, derivados de cereales no ultraprocesados.
9. Lácteos y sus derivados que no contengan azúcares libres, siempre que la tienda garantice las condiciones de refrigeración apropiadas.
10. Preparaciones típicas.

Parágrafo. Idéntica disposición aplicará al Ministerio de Educación Nacional, a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, a los departamentos, distritos y municipios certificados en educación, respecto del Programa de Alimentación Escolar.

Artículo 7°. Transición. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley no se podrán ofrecer bebidas azucaradas, productos de paquete y comidas rápidas en el PAE, en las tiendas escolares y en el servicio de restaurante escolar los días, lunes martes y miércoles.

Cumplido un año de vigencia de la presente ley no se podrán ofrecer en las tiendas escolares bebidas azucaradas, productos de paquete y comidas rápidas los días, lunes martes, miércoles y jueves.

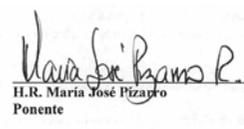
Cumplidos dos años de vigencia de la presente ley no se podrán ofrecer en las tiendas escolares bebidas azucaradas, productos de paquete y comidas rápidas ningún día de la semana.

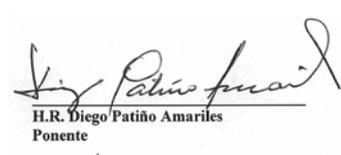
Artículo 8°. Acompañamiento técnico por las Secretarías de Educación. Las Secretarías de Educación de los departamentos, distritos y

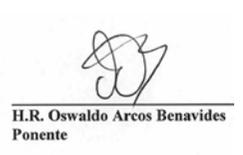
municipios ofrecerán la asistencia técnica que requieran las instituciones educativas públicas y privadas en la puesta en marcha de las estrategias de que trata la presente ley.

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


H.R. León Fredy Muñoz Lopera
Coordinador Ponente


H.R. María José Pizarro
Ponente


H.R. Diego Patiño Amariles
Ponente


H.R. Oswaldo Arcos Benavides
Ponente


H.R. Alfredo Ape Cuello
Ponente

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE

Bogotá, D. C., 8 de octubre de 2019

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 168 de 2019 Cámara, por la cual se adopta una estrategia para propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable en instituciones educativas públicas y privadas.

Dicha ponencia fue firmada por los honorables Representantes León Fredy Muñoz (Coordinador Ponente), María José Pizarro, Oswaldo Arcos, Alfredo Ape Cuello, Diego Patiño Amariles.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 511 / del 8 de octubre de 2019, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria General

INFORME DE PONENCIA POSITIVA
PARA PRIMER DEBATE EN
COMISIÓN TERCERA DE CÁMARA DE
REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 185 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 32 de la Ley 3ª de 1986.

En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia, previa las siguientes consideraciones:

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 185 de 2019 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 32 de la Ley 3ª de 1986*, fue radicado el 21 de agosto de 2019 en Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 780 de 2019.

Con lo anterior, el asunto fue remitido a la Comisión Tercera de la corporación, por lo que la Mesa Directiva de la citada célula legislativa procedió a designar el 3 de septiembre de 2019 como ponente al honorable Representante Christian Munir Garcés Aljure, en la misma fecha se nombró como ponentes coordinadores a los honorables Representantes Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza y Edwin Alberto Valdés Rodríguez. Abordado el mismo, se solicitó prorroga sobre el término inicialmente otorgado para presentar la ponencia para primer debate, la cual fuera otorgada.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Objeto: Esta iniciativa pretende introducir un ajuste en la destinación de la denominada Estampilla Pro Desarrollo Departamental, creada como un tributo territorial por el artículo 32 de la Ley 3ª de 1986, a fin de redistribuir sus recaudos en sectores fundamentales de inversión social de los departamentos, entre ellos, la población en situación de discapacidad.

En particular, esta modificación al artículo 32 de la Ley 3ª de 1986, busca ampliar la destinación de este tributo, que actualmente está encaminado a la financiación de construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva de los departamentos; para que no solo se reoriente en las que ya están contempladas, sino que también se tenga en cuenta programas de atención a personas en situación de discapacidad.

Con la modificación a la destinación de este tributo territorial, las administraciones departamentales también podrán disponer de recursos para la atención de sectores de Indudable prioridad social y protección constitucional, como el caso de la población en situación de discapacidad, que hoy carecen de rentas de destinación específica para garantizar una atención integral.

Desde luego, cabe precisar que esta iniciativa no pretende modificar los demás elementos sustantivos de este tributo y mucho menos de generar nuevas cargas tributarias a los contribuyentes, solo es que haya una ampliación

de los parámetros, que permita incluir la población en situación de discapacidad.

Contenido: El proyecto de ley presentado por el autor consta de dos (2) artículos, incluido el relativo al de su vigencia y derogatoria, y un párrafo así:

Artículo 32. Autorízase a las Asambleas Departamentales para ordenar la emisión de estampillas “Pro Desarrollo Social Departamental”, cuyo producido se destinará a financiar: a) Programas de atención y rehabilitación de la población en condición de discapacidad; b) Fomento y construcción de infraestructura para el deporte; y c) Construcción de infraestructura educativa y de educación superior.

Las ordenanzas que dispongan cada emisión determinará su monto, que no podrá ser superior a la cuarta parte del correspondiente presupuesto departamental; la tarifa, no podrá exceder el dos por ciento (2%) del valor del documento o instrumento gravado; las exenciones a que hubiere lugar; las características de las estampillas; la distribución se hará de manera equitativa entre los sectores de inversión previstos; y todo lo demás que se considere necesario para garantizar su recaudo y adecuada inversión.

Parágrafo. Los recaudos que se asignen con destino a la población en situación de discapacidad se orientarán exclusivamente hacia la ejecución de la política pública.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

3. NORMAS Y JURISPRUDENCIA QUE SOPORTAN EL PROYECTO DE LEY

La Carta fundamental de 1991, en su artículo 150 establece las funciones que el Congreso de la República debe ejercer mediante leyes, a su vez en el numeral 12 indica la competencia en cuanto a la creación de contribuciones fiscales, a saber:

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. (...).”

En este sentido la Corte Constitucional ha señalado que:

“Bajo esta perspectiva el Congreso de la República aparece como el órgano soberano en materia impositiva. Vale decir, el Congreso a través de ley crea los tributos de estirpe nacional o territorial, pudiendo frente a estos últimos fijar unos parámetros que le permitan a las asambleas y consejos decretarlos dentro de sus respectivas jurisdicciones. Sin perjuicio, claro es, de las facultades reglamentarias que con arreglo a

la Constitución y la ley correspondan a las asambleas y concejos”¹.

Ahora bien, en el artículo 287 superior se determina que “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses” y señala en el numeral 3) “Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”.

No obstante, la Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto indicando que la autonomía no es absoluta, en razón a que tanto los departamentos como los municipios carecen de soberanía fiscal, la cual ostenta de manera exclusiva el Congreso de la República y frente a esto ha dicho:

“No obstante, como lo ha señalado la Corte, con fundamento en los artículos 287, 294, 300-4, 313-4, 317 y 338 de la Constitución no existe una autonomía absoluta en materia fiscal en cabeza de las entidades territoriales, pues su competencia para establecer y regular los tributos debe ejercerse por la autoridad competente, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la ley, lo cual significa que el atributo de la potestad impositiva regional y local es relativo y, en tal virtud, el legislador puede señalar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales para su ejercicio, siempre que se dé esta de modo que se la desvirtúe, desconozca o desnaturalice”².

Hay que mencionar a demás que en cuanto a tributación el artículo 338 constitucional expresa que son titulares para imponer contribuciones fiscales y parafiscales tanto el Congreso como las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales, siendo el primero aquel que por excelencia corresponde el poder impositivo en materia tributaria, con relación a esto el máximo órgano constitucional ha manifestado:

“El artículo 338 de la Constitución no concede a las respectivas asambleas o concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución, ya que existe una conjunción entre este último y los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del Congreso, que permite hallar razonable una interpretación en ese sentido, siempre y cuando se entienda que la intervención del legislador sobre los recursos propios o fuentes endógenas de financiación es justificada en cada caso”³.

Por último, y bajo este señalamiento es el Congreso el órgano soberano en materia impositiva, dado que, a través de la ley, crea los tributos de orden nacional y territorial, pudiendo frente a estos últimos fijar los parámetros, que le permiten a las asambleas y concejos decretarlos en sus respectivas jurisdicciones, en concordancia con la norma superior y la ley, algo semejante manifestó la Corte Constitucional:

“Corresponderá entonces al Congreso de la República la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, los cuales serán apreciados en cada caso concreto en atención a la especificidad del impuesto, tasa o contribución de que se trate. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización”⁴.

4. CONSIDERACIONES DE LA CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY⁵

La estampilla Pro Desarrollo Departamental, aunque no es un tributo representativo, dentro de la estructura de ingresos de los departamentos, sí ha tenido unos recaudos apreciables durante las vigencias 2017 y 2018, según la información reportada por el sistema de información CHIP del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con corte a febrero de 2019. De acuerdo con ello, los departamentos con mayor recaudo en este periodo fueron el Atlántico, Santander, Bolívar, Valle del Cauca, Antioquia, Meta y Cundinamarca, ver Cuadro número 01.

El recaudo generado por estos recursos se destina en cada departamento, según lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 3ª de 1986, y lo adoptado en las respectivas Ordenanzas de rentas, hacia la financiación de la construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva. Como la ley no dispuso una determinada distribución o proporción entre estos sectores allí previstos, los departamentos han priorizado indistintamente su destinación.

El hecho generador lo constituye la suscripción de actos y contratos del departamento y sus entidades descentralizadas. La tarifa ha sido establecida en unos departamentos en el 1% y en otros el 2%, del respectivo documento gravado.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-1097 de 2001. M. P Araújo Rentería Jaime.

² Corte Constitucional, Sentencia C-346 de 1997. M. P Barrera Carbonell Antonio.

³ Corte Constitucional Sentencia C- 538 de 2002. M. P

Araújo Rentería Jaime.

⁴ Corte Constitucional Sentencia C- 227 de 2000. M. P Córdoba Triviño Jaime.

⁵ Algunas consideraciones son tomadas directamente de la exposición de motivos del proyecto de ley.

5. Cuadro número 01

RECAUDOS DE ESTAMPILLA PRODESARROLLO DEPARTAMENTAL
VIGENCIAS 2017 Y 2018
En pesos corrientes

DEPARTAMENTO	2017	2018
Amazonas	675.466.895	535.833.423
Antioquia	16.019.627.499	17.050.061.655
Arauca	1.990.736.248	2.236.525.649
Atlántico	57.881.504.516	53.749.333.017
Bolívar	24.313.660.187	25.406.671.293
Boyacá	2.746.424.014	2.647.832.507
Caldas	6.196.115.753	4.506.281.989
Caquetá	881.754.751	1.762.857.705
Casanare	2.376.998.186	3.580.373.154
Cauca	5.502.841.302	6.074.531.767
Cesar	3.736.712.132	3.822.680.876
Chocó	738.680.693	1.669.372.005
Córdoba	2.748.385.602	4.629.215.645
Cundinamarca	9.285.986.615	12.371.991.810
Guainía	1.137.882.870	1.292.892.300
Guaviare	2.577.794.483	3.036.739.129
Huila	5.288.640.201	5.756.886.835
La Guajira	8.553.814.724	7.084.514.995
Magdalena	4.426.867.718	3.839.125.111
Meta	16.735.466.670	11.862.499.000
Nariño	6.487.876.780	6.643.655.008
Norte de Santander	3.406.073.841	3.388.246.224
Putumayo	189.628.250	227.618.769
Quindío	10.153.842.971	10.604.713.000
Risaralda	5.042.505.751	4.649.369.410
San Andrés y Providencia	-	-
Santander	46.205.956.853	36.214.725.384
Sucre	1.087.120.453	No reporta
Tolima	1.932.702.164	3.289.314.004
Valle del Cauca	15.992.637.830	17.255.556.240
Vaupés	1.075.594.272	1.553.165.683
Vichada	1.053.528.072	1.331.973.234
TOTAL NACIONAL	266.442.828.295	258.074.556.823

Fuente: CHIP. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Febrero de 2019.

Aunque los sectores de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva, beneficiarios de esta estampilla, son de indudable importancia para el desarrollo de los territorios, también es preciso señalar que los mismos disponen de otras fuentes de financiamiento, más significativas. En efecto, con recursos de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), los departamentos y municipios reciben asignaciones específicas para infraestructura educativa y agua potable y saneamiento básico. Así mismo, los sectores que más recursos se comprometen por parte de las entidades beneficiarias del Sistema General de Regalías (SGR)⁶, son el transporte, educación, agua potable y saneamiento básico, vivienda, y cultura, deporte y recreación, en los cuales, el componente de construcción de infraestructura ha sido relevante.

De manera que los departamentos hoy en día disponen de importantes recursos de transferencias y regalías para atender la construcción de infraestructura educativa y sanitaria e incluso deportiva, tal como se ha evidenciado anteriormente.

Por tal razón es necesario y conveniente hacer un replanteamiento a la destinación de los recaudos de la Estampilla Pro Desarrollo Departamental, buscando una incidencia relevante para el desarrollo social de los departamentos. Por esta razón se debe pensar en la atención y rehabilitación de la población en situación de discapacidad, en consonancia con las políticas públicas y los derechos consagrados en la Constitución Política, la Ley 1618 de 2006, las demás disposiciones legales relacionadas y la prolija jurisprudencia

⁶ Véase el informe de la Contraloría General de la República sobre los resultados del SGR a diciembre de 2017, el cual en su análisis tomo la distribución por sectores de inversión por tipo de OCAD en el período 2012-2017. Págs. 76-79.

constitucional que se ha emitido en favor de esta población vulnerable.

En cuanto a la población en situación de discapacidad en nuestro país, podemos indicar que su situación actual no es favorable. El Ministerio de Salud y Protección Social el año anterior realizó un análisis contextual de la discapacidad, el cual mostró, entre otros aspectos, que del total de la población en el Registro para la Localización y Caracterización de las Personas en situación de Discapacidad (RLCPD), un 42,2% lo constituyen personas de la tercera edad (mayores de 60 años), solo el 41% habita en vivienda propia, el 32% no tiene ningún nivel de estudio, un 31% se encuentra con incapacidad permanente para trabajar, el 41% manifiestan que requieren ayuda de otra persona⁷ para realizar sus actividades de la vida diaria, y tienen afortunadamente cobertura total en aseguramiento en salud.

Es importante tener en cuenta que el mismo Ministerio informó que la población en situación de discapacidad inscrita en el RLCPD, es de 1.404.108, con corte de abril de 2018, solo representa un 53% del total de población en situación de discapacidad estimada por el DANE. Ver cuadro número 02. Las entidades territoriales con mayor población en situación de discapacidad reportada en el RLCPD son Bogotá, D. C., Antioquia, Valle del Cauca y Santander.

6. Cuadro número 02

Registro de Localización y Caracterización de
Personas con Discapacidad RLCPD
Por Departamento - Abril 2018

Departamento	RLCPD	%
Guania	389	0,03%
Vaupés	573	0,04%
Vichada	878	0,06%
Archipiélago de San Andrés	1.690	0,12%
Guaviare	1.757	0,13%
Amazonas	2.692	0,19%
No definido	2.737	0,19%
Chocó	4.875	0,35%
Arauca	8.074	0,58%
Putumayo	12.416	0,88%
Caquetá	13.623	0,97%
La Guajira	14.322	1,02%
Casanare	14.892	1,06%
Quindío	23.032	1,64%
Meta	23.491	1,67%
Caldas	26.727	1,90%
Risaralda	29.395	2,09%
Cauca	29.729	2,12%
Norte de Santander	34.243	2,44%
Sucre	36.788	2,62%
Córdoba	36.852	2,62%
Cesar	37.479	2,67%
Tolima	40.407	2,88%
Boyacá	42.015	2,99%
Magdalena	43.465	3,10%
Atlántico	43.556	3,10%
Cundinamarca	48.349	3,44%
Bolívar	49.139	3,50%
Huila	51.631	3,68%
Nariño	59.178	4,21%
Santander	81.789	5,82%
Valle del Cauca	124.541	8,87%
Antioquia	177.992	12,68%
Bogotá DC	285.392	20,33%
Total	1.404.108	100,00%

Fuente: MSPS, Abril de 2018

⁷ De estas personas que los atienden, un 80% lo constituyen mujeres, en su mayoría del mismo grupo familiar y quienes no reciben remuneración por su labor.

Como puede observarse, una alta proporción de esta población vulnerable se encuentra en condiciones inapropiadas de vida y con serias limitaciones para el acceso y pleno ejercicio de sus derechos, lo cual sin duda amerita verdaderas acciones positivas y efectivo respaldo del Estado para asignar recursos hacia la atención integral y su rehabilitación, tal como pretende esta iniciativa legislativa, que permitiría destinar una tercera parte de los recaudos de esta estampilla hacia este propósito.

Finalmente, reafirmar que esta iniciativa, no conllevará a un incremento en las cargas tributarias en los departamentos, sino que, por el contrario, permitirá ampliar los parámetros los recursos generados por el recaudo de este tributo, hacia indudables prioridades sociales de las comunidades, reconocidas por la jurisprudencia y que actualmente merecen una atención estatal, afirmativa y concreta.

4.1. Antecedentes legales del tributo

A través del artículo 32 de la Ley 3ª de 1986, se autorizó a las Asambleas Departamentales, ordenar la emisión de la Estampilla Pro Desarrollo Departamental, como un tributo territorial orientado a la financiación de construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva. Esta disposición contempló lo siguiente:

“Artículo 32. Autorízase a las Asambleas para ordenar la emisión de estampillas “Pro-Desarrollo Departamental”, cuyo producido se destinará a construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva. Las ordenanzas que dispongan cada emisión determinarán su monto, que no podrá ser superior a la cuarta parte del correspondiente presupuesto departamental; la tarifa, que no podrá exceder el dos por ciento (2%) del valor del documento o instrumento gravado; las exenciones a que hubiere lugar; las características de las estampillas; y todo lo demás que se considere necesario para garantizar su recaudo y adecuada inversión”.

El texto de este artículo fue incorporado en el artículo 170 del Decreto 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental) en ejercicio de la facultad de codificación que se le concedió al ejecutivo nacional, en el artículo 35 de la citada Ley 3ª de 1986.

No obstante, en el párrafo del artículo 6º de la Ley 26 de 1990 (por la cual se crea la emisión de la estampilla Pro Universidad del Valle) se introdujo una modificación en la tarifa de esta estampilla Pro Desarrollo Departamental, incrementándola hasta un 2,2%, de los cuales el 0,2% adicional se asignaría hacia la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Nacional Seccional de Palmira (Valle) para atender “gastos de inversión e investigación científica o nuevas tecnologías”.

Posteriormente, mediante la Ley 206 de 1995, en su artículo 2º, se derogó lo dispuesto en el

párrafo del artículo 6º de la Ley 26 de 1990, quedando vigente actualmente el texto que se encuentra establecido en el artículo 32 de la Ley 3ª de 1986 e incorporado al Código de Régimen Departamental.

4.2. Aspectos jurídicos sobre los sectores de inversión Social a los cuales se reorientarían los recaudos de este tributo

Esta iniciativa pretende ampliar los parámetros de la destinación de los recursos de la Estampilla Pro Desarrollo Departamental hacia tres (3) sectores de inversión social, Por lo cual se tendrá en cuenta los contemplados en la ley y se incluirá la población en situación de discapacidad, por lo cual quedará así:

- a) Programas de atención y rehabilitación de la población en situación de discapacidad.
- b) Fomento y construcción de infraestructura para el deporte.
- c) Construcción de infraestructura educativa y de educación superior públicas.

Estos sectores sociales disponen de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento jurídico dada su contribución con el desarrollo integral e incluyente de las comunidades.

Frente a la población en situación de discapacidad, la Constitución Política en sus artículos 1º, 13, 47, 54 y 68 ha establecido una concepción encaminada a permitir la protección y el amparo reforzado de esta población a fin de garantizar el goce pleno de sus derechos fundamentales.

Junto a ello, y dentro del denominado bloque de constitucionalidad⁸, existe una prolija normativa internacional sobre los derechos de esta población que ha sido incorporada a nuestra legislación, entre ellas, la *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas Las Formas De Discriminación Contra las Personas en situación de Discapacidad*, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en ciudad de Guatemala el 6 de julio de 1999, adoptada por la Ley 762 de 2002”, la Declaración de los Derechos de las Personas con Limitación de la ONU del año 1975, la Declaración de las Naciones Unidas concerniente a las Personas con Limitación de 1983, entre otras.

Igualmente, la Corte Constitucional en diversa y reiterada jurisprudencia ha reconocido las diferencias y barreras que deben ser enfrentadas por las personas en situación de discapacidad, asignándole al Estado la obligación de brindar una protección cualificada orientada a: “(i) procurar su igualdad de derechos y oportunidades frente a los demás miembros de la sociedad, (ii) adelantar las políticas pertinentes para lograr su rehabilitación e integración social de acuerdo a

⁸ Con respecto a los alcances del concepto relacionado con el “bloque de constitucionalidad”, véase las sentencias C-582/1999, C-067/03, C-028/06 y C-259/14.

sus condiciones y (iii) otorgarles un trato especial, pues la no aplicación de la diferenciación positiva contribuye a perpetuar la marginación o la discriminación”⁹.

Dentro de las sentencias de Tutela más relevantes que la Corte Constitucional ha emitido sobre los derechos de las personas en situación de discapacidad, se destacan las siguientes:

- **Sentencia T-401 de 1992.¹⁰ Inimputables con Medidas de Seguridad.** La Corte manifestó que el Estado debe proteger y atender de manera especial a las personas con debilidad manifiesta por su condición económica, física y mental.

- **Sentencia T-159 de 1993¹¹. Derecho de Petición.** Expone que se torna indispensable asegurar la protección de las personas que, al contribuir por medio de su fuerza de trabajo con la productividad social, se han visto afectadas en su integridad física y mental.

- **Sentencia T-430 de 1994.¹² Asistencia Médica para Menor con Discapacidad.** Si los padres de una menor no poseen medios económicos suficientes para someterla a tratamiento en una institución especializada, pueden recurrir a los distintos centros médicos de esa índole financiados por el Estado, pues es su obligación suministrar atención especializada a los disminuidos físicos, así como proteger a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

- **Sentencia T-396 de 1996¹³. Régimen subsidiado para persona con discapacidad sin capacidad de pago.** La Corte Constitucional, expresa que las personas con discapacidad que no tengan capacidad de pago, son uno de los sectores sociales a los cuales el legislador les concede una especial importancia dentro del régimen subsidiado de seguridad.

- **Sentencia T-920 de 2000¹⁴. Servicio de Rehabilitación Integral.** La protección especial que merecen los menores obedece fundamentalmente al afán del constituyente de garantizar derechos y oportunidades a un grupo poblacional que se encuentra, por sus propias condiciones personales, en circunstancias de debilidad manifiesta y que está “impedido para participar, en igualdad de condiciones, en la adopción de las políticas públicas que les resultan aplicables”.

- **Sentencia T-1095 de 2004¹⁵. Corrección de Desigualdades Socioeconómicas.** La Corte ha señalado que el Estado Social de Derecho impone a las autoridades el deber primordial de promover la corrección de las desigualdades socioeconómicas, la inclusión de los débiles y marginados, y el mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos, empleando todos los medios que estén a su alcance (artículo 1°, C. P.).

- **Sentencia T-078 de 2005¹⁶. Derecho a la igualdad de las personas con discapacidad.** La Constitución Política contiene varios principios específicos sobre discapacitados. De una parte, consagra para todo colombiano el derecho a circular libremente por el territorio nacional. Adicionalmente prescribe que, con el fin de promover condiciones de igualdad real y efectiva de todos, el Estado tiene la obligación de proteger especialmente a aquellas personas que, por su condición física, económica o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Así mismo, establece que el Estado adelantará una política de integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos y que prestará la atención especializada a quienes lo requieran.

- **Sentencia T-487 de 2007¹⁷. Derecho a la salud y educación de persona con discapacidad.** Esta Corporación ha considerado que derechos fundamentales de la población con discapacidad como la educación o la salud no pueden verse restringidos por el factor edad. En efecto, se trata de sujetos de especial protección constitucional frente a quienes se tienen deberes particulares y a quienes se les prestará la atención que requieran a fin de cumplir los mandatos constitucionales de “prevención, rehabilitación e integración social”, proveer un ámbito laboral acorde con las condiciones de salud de esta población, “la formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran”, así como la educación adecuada.

- **Sentencia T-657 de 2008¹⁸. Suministro de silla de ruedas.** En materia de salud, la atención integral de las personas con discapacidad debe estar dirigida a garantizar su desenvolvimiento en condiciones respetuosas de la dignidad humana. [...] la jurisprudencia constitucional ha reconocido en múltiples ocasiones la necesidad de suministrar aparatos ortopédicos, sillas de ruedas

⁹ Corte Constitucional ST-804 de 2009 M. P. Calle Correa María Victoria

¹⁰ Corte Constitucional ST- 401 de 1992 M. P. Cifuentes Muñoz Eduardo

¹¹ Corte Constitucional ST-159 de 1993. M. P: Naranjo Mesa Vladimiro

¹² Corte Constitucional ST-430 de 1994 M. P. Herrera Vergara Hernando

¹³ Corte Constitucional ST-396 de 1996 M. P. Morón Díaz Fabio

¹⁴ Corte Constitucional ST-920 de 2000. M. P. Cifuentes Muñoz Eduardo

¹⁵ Corte Constitucional ST- 1095 de 2004 M. P. Cepeda Manuel José.

¹⁶ Corte Constitucional ST-078 de 2005. M. P. Monroy Cabra Marco Gerardo.

¹⁷ Corte Constitucional ST-487 de 2007. M. P. Sierra Porto Humberto.

¹⁸ Corte Constitucional ST-657 de 2008. M. P. Sierra Porto Humberto.

y prótesis auditivas, peneanas, oculares, mamarias y de extremidades superiores e inferiores. Implementos todos estos destinados a ayudar al sujeto con discapacidad a suplir las deficiencias físicas.

- **Sentencia T-885 de 2009¹⁹. Derecho al mínimo vital de persona con discapacidad.** En este sentido, una de las características propia del derecho al mínimo vital, consiste en que, su concreción, como conjunto de posiciones jurídicas de derecho a algo (bienes y servicios) o a prestaciones, depende de las calidades o condiciones específicas del titular del derecho que lo invoca. Por lo tanto, en el caso de las personas discapacitadas física y mentalmente, algunos de los derechos que componen el mínimo vital tienen un contenido y un ámbito de protección diferente determinado por sus circunstancias específicas.

- **Sentencia T-285 de 2012²⁰. No discriminación.** El desconocimiento del mandato de no discriminación también puede darse por omisión, (i) al no incluir a algún grupo de personas al momento de otorgar beneficios o privilegios, beneficiando solo a ciertas personas o grupos sin justificación objetiva razonable, (ii) o al no tener en cuenta la obligación de tratar especialmente a las personas en situación de debilidad manifiesta.

Así mismo en las Sentencias de constitucionalidad encontramos:

- **Sentencia C-128 de 2002²¹. Lengua manual colombiana.** Para la Corte, las cláusulas constitucionales y los desarrollos internacionales muestran que el Estado ha asumido compromisos especiales con las personas con limitaciones auditivas, pues no solo debe evitar las eventuales discriminaciones contra esa población, sino que además debe desarrollar políticas específicas, en materia educativa y laboral, que permitan su rehabilitación e integración social, de tal manera que puedan disfrutar de la vida en sociedad, y en especial puedan gozar de todos los derechos constitucionales. Obviamente, la adopción de este tipo de medidas no puede desconocer.

- **Sentencia C-478 de 2003²². Expresiones contrarias a la dignidad humana en el código civil.** De conformidad con la Constitución el compromiso que tiene el Estado para con las personas discapacitadas es doble: por una parte, abstenerse de adoptar o ejecutar cualquier

medida administrativa o legislativa que lesione el principio de igualdad de trato; por otra, con el fin de garantizar una igualdad de oportunidades, remover todos los obstáculos que en los ámbitos normativo, económico y social configuren efectivas desigualdades de hecho que se opongan al pleno disfrute de los derechos de estas personas, y en tal sentido, impulsar acciones positivas.

- **Sentencia C-536 de 2012²³. Medidas regresivas.** Para efectos de realizar una mejor protección de las personas en situación de discapacidad, y atendiendo la diversidad de las discapacidades posibles, ciertos tratos diferentes introducidos por la ley deben ser permisibles. En este sentido, la Corte reconoce que bajo la sombrilla de la igualdad de protección no deberían escampar todas las medidas afirmativas de protección. Menos aun cuando con ellas el Legislador busca proteger de forma especial y diferenciada a personas afectadas con situaciones de discapacidad específicas.

- **Sentencia C-606 de 2012²⁴. Enfoque diferencial.** Por otro lado, desde el punto de vista legal, diferentes regulaciones han definido mecanismos de protección para las personas en situación de discapacidad en materia económica, alimentaria, de vivienda, de seguridad social, etc. Así, por ejemplo, en relación con el régimen de seguridad social de las personas en situación de discapacidad, el artículo 153 de la Ley 100 de 1993 establece el llamado “enfoque diferencial” según el cual la condición de discapacidad es un criterio que debe ser tenido en cuenta por el Sistema General de Seguridad Social en Salud para la eliminación de situaciones de discriminación y marginación.

- **Sentencias C-458 de 2015²⁵ y C-147 de 2017²⁶. Expresiones lingüísticas discriminatorias.** La Corte declaró la inxequibilidad de la expresión “al discapacitado” en algunas normas legales (Ley 100 de 1993 y Ley 1145 de 2007) por considerarla lesiva de la prohibición de discriminación o del principio de dignidad humana, sustituyéndola por la expresión “*persona en condición de discapacidad*”. La Corte señaló que “*Esta expresión usada por el Legislador no es neutral, pues tiene una carga peyorativa que, además, desconoce el enfoque social de la discapacidad. En ese sentido, la palabra contenida en la disposición normativa mencionada previamente, impide reconocer a*

¹⁹ Corte Constitucional ST-885 de 2009 M. P. Henao Juan Carlos.

²⁰ Corte Constitucional ST-285 de 2012. M. P. Calle Correa María Victoria.

²¹ Corte Constitucional C-128 de 2002 M. P. Montealegre Lizeth Eduardo.

²² Corte Constitucional C-478 de 2003. M. P. Hernández Vargas Clara Inés.

²³ Corte Constitucional C-536 de 2012 M. P. Guillen Arango Adriana.

²⁴ Corte Constitucional C-606 de 2012. M. P. Guillen Arango Adriana.

²⁵ Corte Constitucional C-485 de 2015. M. P. Ortiz Delgado Gloria Stella.

²⁶ Corte Constitucional C-147 de 2017 M. P. Ortiz Delgado Gloria Stella.

las personas en condición de discapacidad como sujetos de plenos derechos, con capacidades funcionales diversas, que requieren de un entorno que les permita desenvolverse con la mayor autonomía posible y ser parte de la sociedad si aquella se adapta a sus singularidades y les da el valor que les corresponde como personas”.

De igual modo, el legislador desde el año 1993, ha expedido diversas disposiciones encaminadas a garantizar los derechos constitucionales de esta población vulnerable y estructurar políticas públicas que contribuyan al mejoramiento de su calidad de vida. Dentro de esta amplia legislación se destacan las Leyes 361 de 1997 (por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones), 762 de 2002 (Por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, suscrita en la ciudad de Guatemala, Guatemala, el siete (7) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999). Esta Convención fue ratificada por Colombia el 12 de abril de 2003), 982 de 2005 (Se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordo-ciegas y se dictan otras disposiciones), 1145 de 2007 (por medio de la cual se crea el sistema nacional de discapacidad y se dictan otras disposiciones), 1306 de 2009 (por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de la representación de las personas con discapacidad mental absoluta), 1346 de 2009 (Por medio de la cual se aprueba la Convención de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006), 1275 de 2009 (Se establecen lineamientos de Política Pública Nacional para las personas que presentan enanismo y se dictan otras disposiciones), 1618 de 2013 (Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.), 1752 de 2015 (Por medio de la cual se modifica la Ley 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad) y 1856 de 2017 (Por medio de la cual se declara el 25 de octubre como el día nacional de las personas de talla baja).

Por supuesto, aun cuando es notable el avance legislativo en materia de protección y reconocimiento de derechos hacia la población en situación de discapacidad, no se ha contemplado dentro de estas disposiciones la asignación específica de una renta con destino a la financiación de la atención y rehabilitación integral de esta franja poblacional en los territorios, de manera que complementa las limitadas partidas presupuestales que actualmente se le asignan por los entes territoriales y que particularmente se concentran en los recursos para su vinculación al Sistema General de Seguridad Social en Salud

(SGSSS) dejando de lado una atención integral, en condiciones respetuosas de la dignidad humana, que le posibiliten una verdadera integración y rehabilitación social, tal como lo ha sostenido el Alto Tribunal Constitucional.

En cuanto a la legislación que regula el fomento al deporte, desde el mismo artículo 52 de la Constitución Política se le ha reconocido como un derecho social que contribuye con la formación integral de las personas y mejora su salud, además, es considerado constitucionalmente como gasto público social.

En materia legislativa, la Ley 181 de 1994, “*por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte*”, aunque ha tenido modificaciones parciales de las Leyes 494 de 1999, 582 de 2000, 1389 de 2010, 1445 de 2011 y el Decreto-ley 4183 de 2011, sigue siendo la columna vertebral que organiza y regula el deporte en nuestro país.

Con respecto a los recursos tributarios que los entes territoriales pueden asignar para financiar este sector, si bien el artículo 75 de esta ley indicó que las Asambleas y Concejos Municipales podrían crear rentas con destino al deporte y la recreación, la misma jurisprudencia del Consejo de Estado ha expresado con respecto a este artículo, que bajo el principio de legalidad, las entidades territoriales solo pueden establecer tributos cuando han sido creados o autorizados por el legislador previamente, y que esta disposición de la Ley 181 de 1994 tan solo enunció los recursos financieros con que cuentan los entes deportivos²⁷. De forma que actualmente, salvo una parte de los recursos de la estampilla pro desarrollo departamental que se destina para infraestructura y los reducidos recursos provenientes del impuesto de espectáculos públicos en los municipios, no hay otros tributos territoriales con destinación hacia el fomento del deporte.

Finalmente, la Educación es considerada en el artículo 67 de nuestra Constitución Política, como un derecho de la persona y servicio público que tiene una función social. La Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación), reglamentaria del artículo 67 Constitucional, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal. Pese a sus múltiples modificaciones, esta ley sigue siendo la columna vertebral de la estructura que organiza el sistema educativo en Colombia.

²⁷ Véase reciente Sentencia de la Sala Quinta de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado con radicado número 76001-23-31-000-2010-00911-01 del 3 de mayo de 2018. Consejero Ponente Alberto Yepes Barreiro.

La educación superior, por su parte, está reglamentada por la Ley 30 de 1992 que define el carácter y autonomía de las Instituciones de Educación Superior (IES), el objeto de los programas académicos y los procedimientos de fomento, inspección y vigilancia de la enseñanza en este nivel de formación universitaria.

Estas dos leyes condensan los principios constitucionales sobre el derecho a la educación que tiene toda persona en nuestro país.

En materia de financiación de la educación, la nación, de un lado, a través del Sistema General de Participaciones (SGP) transfiere recursos a los entes territoriales para la prestación del servicio educativo en sus distintos niveles; y en materia de infraestructura mediante el Fondo de Financiamiento para la Infraestructura Educativa (FFIE) a cargo del Ministerio de Educación Nacional, con el Plan Nacional de Infraestructura, se viene asignando recursos para atender la construcción de aulas y demás equipamientos, especialmente para la implementación de la jornada única.

Con respecto a la financiación de la educación superior pública, existen mecanismos dirigidos hacia la oferta y otorgamiento de subsidios a la demanda. Entre los mecanismos de oferta se cuentan los aportes directos de la nación y las entidades territoriales, la generación de recursos propios que cada institución consigue en el ejercicio de sus labores misionales de formación, extensión e investigación, los recursos provenientes de estampillas pro universidad, el apoyo de Colciencias a los proyectos de las universidades y los proyectos de fomento dirigidos desde el Ministerio de Educación Nacional. Con respecto a los mecanismos de demanda, se encuentran aquellos concebidos para garantizar el ingreso de nuevos estudiantes y la permanencia de los estudiantes en la educación superior, entre ellos, el crédito educativo ofrecido por el Icetex y el otorgamiento de subsidios de sostenimiento para la permanencia de los estudiantes en el sistema.

En cuanto a la financiación de infraestructura para la IES públicas, las dificultades son preocupantes, ya que el atraso y deterioro de sus bienes inmuebles fue uno de los factores que desencadenó el paro estudiantil del año anterior. Frente a este rezago de inversiones, el actual Gobierno nacional a través de la Ley 1942 de 2018, estableció en sus artículos 46 y 53, mecanismos para financiar con recursos del Sistema General de Regalías (SGR) proyectos de infraestructura física en instituciones públicas de educación superior (IES) y en su fortalecimiento institucional y de investigación de acuerdo con las necesidades territoriales y apuestas productivas regionales; o de proyectos de infraestructura relacionada con

ciencia, tecnología e innovación. Desde luego, aunque estos mecanismos son bienintencionados, realmente no significan ingresos nuevos en el orden territorial, ya que los recursos que se destinarían provienen de los mismos recursos asignados por el Sistema General de Regalías a las entidades territoriales beneficiarias.

Aunado a los anteriores argumentos el 1° de octubre del año en curso el Ministro de salud y protección social, doctor Juan Pablo Uribe Restrepo, emitió concepto en los siguientes términos.

“Bajo esta perspectiva, se estima que la iniciativa está en armonía con los propósitos de la intervención social desde el ámbito de la política Pública Nacional de Discapacidad e inclusión social y la garantía de los derechos de las personas con discapacidad, buscando obtener fuentes de recursos para la generación de programas y proyectos que operativicen esta política pública social, estableciendo acciones afirmativas, especialmente en ámbitos que no tienen una cobertura definida desde las competencias sensoriales asignadas en áreas como la salud, educación, generación de ingresos, protección social y desarrollo culturales y deportivos”

...

A todo esto, es importante resaltar que dentro del artículo 32 de la norma vigente se prevé que el producido de la emisión de la estampilla se destinará a la “[...] construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva [...]”. Frente a ello, no se debe desconocer que eliminar del proyecto de ley la posibilidad de eliminar los recursos a infraestructura “sanitaria” afecta al sector salud y protección social y a las entidades territoriales que cuentan con estos montos para ejecutar proyectos de inversión en infraestructura física y/o dotación. Con dichos rubros se han construido nuevas sedes de hospitales, centros y puestos de atención en salud y se han apropiado recursos para dotación biométrica”.

Finalmente, señores congresistas, reafirmamos que esta iniciativa no conlleva a un incremento en las cargas tributarias en los departamentos, sino que, por el contrario, se amplían los parámetros de los recursos generados por el recaudo de este tributo, hacia indudables prioridades sociales de las comunidades, reconocidas por la jurisprudencia y que actualmente merecen una atención estatal, afirmativa y concreta.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

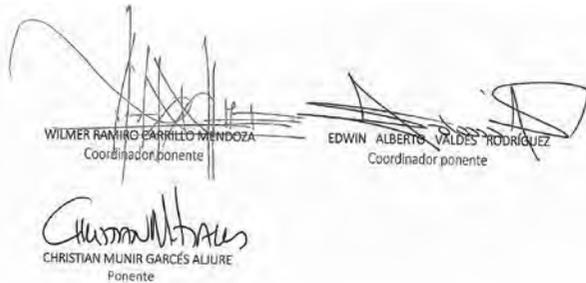
PROYECTO DE LEY ORIGINAL	MODIFICACIÓN SUGERIDA	EXPLICACIÓN
<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 185 DE 2019 CÁMARA</p> <p><i>por medio del cual se modifica el artículo 32 de la Ley 3ª de 1986.</i></p>	Sin modificación	
<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 32 de la Ley 3ª de 1986, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 32. Autorízase a las Asambleas Departamentales para ordenar la emisión de estampillas “Pro-Desarrollo Social Departamental”, cuyo producido se destinará a financiar:</p> <p>a) Programas de atención y rehabilitación de la población en condición de discapacidad;</p> <p>b) Fomento y construcción de infraestructura para el deporte; y</p> <p>c) Construcción de infraestructura educativa y de educación superior.</p> <p>Las ordenanzas que dispongan cada emisión determinará su monto, que no podrá ser superior a la cuarta parte del correspondiente presupuesto departamental; la tarifa, no podrá exceder el dos por ciento (2%) del valor del documento o instrumento gravado; las exenciones a que hubiere lugar; las características de las estampillas; la distribución se hará de manera equitativa entre los sectores de inversión previstos; y todo lo demás que se considere necesario para garantizar su recaudo y adecuada inversión.</p> <p>Parágrafo: Los recaudos que se asignen con destino a la población en situación de discapacidad se orientarán exclusivamente hacia la ejecución de la política pública.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 32 de la Ley 3ª de 1986, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 32. Autorízase a las Asambleas Departamentales para ordenar la emisión de estampillas “Pro-Desarrollo Social Departamental”, cuyo producido se destinará a financiar <u>de manera equitativa:</u> a) Programas de atención e <u>intervención social</u> y rehabilitación <u>integral</u> de la población con en condición de <u>discapacidad;</u> <u>que no están bajo la cobertura y financiación de los sistemas existentes o cuya fuente de financiación no es suficiente para obtener las coberturas poblacionales deseadas</u> b) Fomento y construcción de infraestructura para el deporte; y e) Construcción de infraestructura educativa y <u>sanitaria de educación superior.</u></p> <p>Las ordenanzas que dispongan cada emisión determinará su monto, que no podrá ser superior a la cuarta parte del correspondiente presupuesto departamental; la tarifa, no podrá exceder el dos por ciento (2%) del valor del documento o instrumento gravado; las exenciones a que hubiere lugar; las características de las estampillas; la distribución se hará de manera equitativa entre los sectores de inversión previstos; y todo lo demás que se considere necesario para garantizar su recaudo y adecuada inversión.</p>	<p>Se ajusta el articulado de manera que no sea excluido las anteriores destinaciones que ya están definidas en la ley.</p> <p>Los ponentes nos permitimos presentar la siguiente modificación al artículo uno (1), la cual consiste en la eliminación del parágrafo único, debido a que este transgrede el principio de autonomía territorial conferido por la Constitución a las entidades territoriales. La competencia del Congreso es fijar las pautas y directrices que sirvan de referente para que tanto las asambleas, como los concejos desarrollen la reglamentación de sus tributos según las circunstancias y necesidades de cada entidad territorial²⁸.</p>
<p>Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	Sin modificaciones.	

²⁸ El legislador no puede incurrir en una indebida injerencia en la autonomía territorial de las entidades territoriales al determinar de manera exclusiva su destinación, así lo ha ratificado la Corte: “Sin embargo, no ocurre lo mismo con el contenido del artículo 6°, en el cual se expresa que el recaudo de estas estampillas se destinará exclusivamente para lo establecido en el artículo 2°... La expresión exclusivamente es contraria a la finalidad expuesta en el artículo 2° de la ley acusada y afecta indebidamente la capacidad de decisión que la Carta reconoce a las autoridades del nivel territorial, razón por la cual se declarará la inexequibilidad de este vocablo” Corte Constitucional, Sentencia C-346 de 1997. M. P. Barrera Carbonell Antonio.

6. PROPOSICIÓN

En conclusión y con fundamento en las anteriores consideraciones, se rinde informe de ponencia POSITIVA al presente proyecto de ley y solicitamos votar favorablemente con los cambios presentados al articulado del Proyecto de ley número 185 de 2019 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 32 de la Ley 3ª de 1986.*

De los honorables Representantes,



7. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 185 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 32 de la Ley 3ª de 1986.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 32 de la Ley 3ª de 1986, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 32. Autorízase a las Asambleas Departamentales para ordenar la emisión de estampillas “Pro-Desarrollo Social Departamental”, cuyo producido se destinará a financiar de manera equitativa: Programas de atención e intervención social y rehabilitación integral de la población con discapacidad, que no están bajo la cobertura y financiación de los sistemas existentes o cuya fuente de financiación no es suficiente para obtener las coberturas poblacionales deseadas, Fomento y construcción de infraestructura para el deporte; y Construcción de infraestructura educativa y sanitaria.

Las ordenanzas que dispongan cada emisión determinarán su monto, que no podrá ser superior a la cuarta parte del correspondiente presupuesto departamental; la tarifa no podrá exceder el dos por ciento (2%) del valor del documento o instrumento gravado; las exenciones a que hubiere lugar; las características de las estampillas; la distribución se hará de manera equitativa entre los sectores de inversión previstos; y todo lo demás que se considere necesario para garantizar su recaudo y adecuada inversión.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

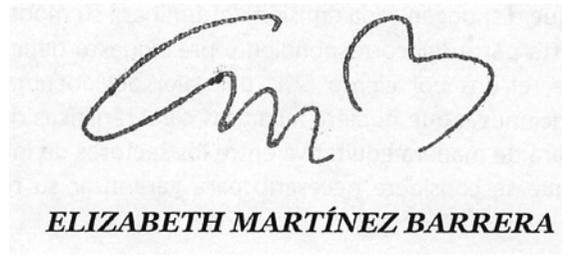
CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá, D. C., 7 de octubre de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de ley número 185 de 2019 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 32 de la Ley 3ª de 1986*, presentado por los honorables Representantes: *Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Christian Munir Garcés Aljure, Edwin Alberto Valdés Rodríguez* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la **Gaceta del Congreso**, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2019 CÁMARA, 229 DE 2019 SENADO

por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., septiembre 30 de 2019

Doctora

OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES

Secretaria

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 153 de 2019 Cámara, 229 de 2019 Senado, *por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.*

Respetada doctora Olga Lucía,

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, mediante el oficio CSCP-3.2.02.145/2019 (IIS), conforme al artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, y atendiendo los artículos 153 y 156 de la misma, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 153 de 2019 Cámara, 229 de 2019 Senado, *por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cien*

años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones, en los siguientes términos:

1. OBJETIVO Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Este proyecto de ley tiene como objeto rendir homenaje al municipio de El Cairo, en el departamento de Valle del Cauca; a sus primeros pobladores y a quienes les han dado lustre y brillo en sus años de existencia; así como asociarse a través de la Nación, a la celebración de sus 100 años de fundación y contribuir al desarrollo local, fortaleciendo las condiciones estructurales del municipio.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El Proyecto de ley fue presentado y radicado por los Senadores José Ritter López y Roosevelt Rodríguez, así como los Representantes a la Cámara Norma Hurtado Sánchez y Jorge Eliécer Tamayo el pasado 11 de febrero de 2019, al cual le fue asignado el número 229 de 2019 Senado y el 153 de 2019 Cámara. Luego, fue publicado a través de la *Gaceta del Congreso* número 97 de 2019.

Posteriormente, el día 13 de marzo de 2019 se designa como ponente para primer debate al honorable Senador José Luis Pérez Oyuela, miembro de la Comisión Segunda del Senado de la República. Así es como el 29 de abril de 2019 presenta informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 229 de 2019.

El pasado 28 de mayo de 2019 se realizó el primer debate, sesión en la cual se dio aprobación unánime al proyecto de ley.

En consecuencia, el honorable Senador José Luis Pérez Oyuela es designado como ponente para segundo debate del Proyecto de ley número 229 de 2019, razón por la cual presenta el día 4 de junio de 2019 el informe de ponencia para segundo debate, el cual es debatido y aprobado el 31 de julio de 2019 en la plenaria del Senado de la República.

Surtido su trámite legislativo en el Senado de la República, es remitido a la honorable Cámara de Representantes para que continúe con su ciclo. Así pues, mediante el oficio CSCP-3.2.02.073/2019 (IIS), la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó al honorable Representante Anatolio Hernández Lozano como ponente coordinador y a la honorable Representante Astrid Sánchez Montes de Oca como ponente, para rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 153 de 2019 Cámara, 229 de 2019 Senado, *por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.*

Adicionalmente, y de carácter informativo, es importante tener en cuenta que paralelamente al presente proyecto de ley existe otra iniciativa legislativa con el mismo objeto, el cual se encuentra plasmado en el Proyecto de ley número 316 de 2019 Cámara, autoría del honorable Representante José Gustavo Padilla Orozco y el cual se encuentra publicado mediante la *Gaceta del Congreso* número 81 de 2019. Actualmente, se encuentra publicado informe de ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes por los honorable Representante Germán Alcides Blanco Álvarez y Jaime Felipe Lozada Polanco.

Finalmente, el pasado 9 de septiembre de 2019, los honorable Representantes Anatolio Hernández Lozano y Astrid Sánchez Montes de Oca, radicaron ante la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el Informe de Ponencia para primer debate, mediante oficio AHL-00163, y el cual se encuentra en la *Gaceta del Congreso* número 889 de 2019. Posteriormente, en sesión del 24 de septiembre de 2019 fue discutido, votado nominalmente y aprobado el citado proyecto de ley, tal como consta en el Acta número 010 de 2019, así como también fueron designados los mismos representantes como ponentes para rendir Informe de Ponencia para segundo debate.

3. MARCO JURÍDICO, CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL PROYECTO

La iniciativa cumple con lo estipulado en la Constitución Política de Colombia, en especial con lo establecido en el artículo 154, que no incluye esta clase de proyectos en la cláusula de competencias exclusiva del Gobierno nacional. La mencionada norma también es recogida en el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992.

Adicionalmente, la Corte Constitucional también se ha pronunciado en diferentes ocasiones, frente a la legitimidad de presentar proyectos de ley, con origen parlamentario, de celebración de aniversarios; conmemoración de fechas o eventos especiales de importancia nacional; declaración de bienes materiales o inmateriales como patrimonio cultural, histórico, arquitectónico.

Frente al particular, es menester 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”.

4. CONSIDERACIONES GENERALES

El Cairo, es un municipio del departamento del Valle del Cauca, República de Colombia, ubicado al suroeste del país y en el noroeste del departamento de Valle del Cauca:

Superficie:	Total 283 km ²
Altitud media:	1850 msnm
Temperatura media:	18 Grados Centígrados
Distancia:	252 km a Cali
Gentilicio:	Cairenses
Población total:	10.177 Hab.

Está situado a orillas del río Las Vueltas, a 252 km de Cali, la Capital Departamental.

Fue fundado en 1919 y la Ordenanza Departamental número 45 de 1947, lo elevó a la categoría de municipio, segregándolo del municipio de Versalles, Valle del Cauca.

Antiguamente esta zona, estuvo poblada por la Cultura Quimbaya, que empleó la agricultura como principal base de su sustento, junto a la explotación de salinas y metalurgia del oro y el cobre.

La cabecera municipal empezó a formarse en el año de 1920, cuando colonos, como Pedro Arango, Antonio Carmona, Rafael Velásquez y Ramón Marulanda y otros, se instalaron en la región, la que le dieron el nombre de Haceldama y años después, en 1947 recibió el nombre de El Cairo.

Su primer Alcalde fue Antonio Franco, luego Pedro Hernández y le sucedió Alfonso Cobo Velasco, a quien correspondió instalar el primer Cabildo del municipio, siendo Pascual Zapata, el Presidente de la Corporación Edilicia.

En su mayoría montañosa y con relieve correspondiente a la Cordillera Occidental; destacándose como accidentes, EL Cerro El inglés, los Altos de Galápagos, La Cruz y El Morrón, y las Cuchillas Camellones, El Espinazo, La Carbonera y La Miranda.

Sus tierras se distribuyen entre pisos térmicos medios y fríos.

Dentro de su geografía se hallan los corregimientos de Albán, La Guardia, San José, Playa Rica y Bellavista.

Limita por el Norte y el Occidente con el departamento del Chocó; por el oriente con los municipios de Ansermanuevo, Valle del Cauca, Argelia, Valle del Cauca y El Águila Valle del Cauca, y por el Sur con el municipio de Versalles-Valle del Cauca.

En su economía, sobresalen los cultivos de café, plátano, caña, maíz, yuca, fríjol, tomate, aguacate, mora, lulo, granadillas, naranjas, cacao, frutales y hortalizas.

Se comunica por carretera con los Municipios de Ansermanuevo, Argelia y Cartago, además, dispone de viejos caminos de herradura que la unen con los municipios de El Águila y Versalles.

Cuenta con 2 establecimientos de enseñanza media, 2 escuelas de primaria urbanas y 35 escuelas rurales.

Su mayor atractivo turístico son sus Bosques Naturales de Las Amarillas, el Cerro el Inglés en la Serranía del Paraguas.

En el sector urbano se conserva la típica Arquitectura Colonial Española.

Cuando aún no se había producido la creación del departamento del Valle, desde la región antioqueña se inició un proceso colonizador de tierras pertenecientes entonces a los Estados Soberanos de Tolima y Cauca.

CARACTERIZACIÓN SOCIO-ECONÓMICA DE EL CAIRO, VALLE SITUACIÓN SOCIAL Y ECONOMICA ⁱ

La actual ocupación del territorio, se inició en 1899 con la llegada de colonos provenientes de Antioquia y el Viejo Caldas; al ser desplazados por la guerra de los mil días y atraídos, en un principio, por la abundancia de tumbas precolombinas con piezas valiosas en oro y después por la abundante oferta natural representada en madera y suelos fértiles, apropiados para la producción de café. La cabecera municipal, fue fundada por Pedro Arango y otros, en marzo de 1919 y se erigió como municipio, según Ordenanza número 45 de 1947.

En el proceso de poblamiento y de crecimiento urbano, se construyeron numerosas viviendas propias de la arquitectura de la colonización antioqueña, que hoy representan un valioso patrimonio cultural, que ligado a los vestigios precolombinos han merecido reconocimiento nacional e internacional. En lo natural, el municipio de El Cairo, forma parte integral del ecosistema estratégico denominado “Serranía de los Paraguas”, con territorio montañoso de relieve quebrado y ocupa la totalidad de la cuenca alta del río Garrapatas, que en su nacimiento recibe el nombre de río Albán o río las Vueltas. El municipio de El Cairo está localizado al noroccidente del departamento del Valle del Cauca, en el flanco occidental de la Cordillera Occidental y hace parte de la Serranía de los Paraguas en su costado nororiental.

DIAGNÓSTICO ECONÓMICO

Sector Primario Agricultura: Este sector representa la actividad económica más importante para el municipio, con una participación mayorista de los cultivos de café y plátano, los cuales generan la mayor parte de los empleos e ingresos locales. De acuerdo con la Encuesta Nacional Cafetera (SICA), en el municipio existen 1.067 fincas cafeteras con 4888.5 hectáreas sembradas en café, de las cuales 2464.8 hectáreas (50%) están en variedades típicas o tradicionales y 2423.7 hectáreas (50%) en café tecnificado, de las cuales 1744.2 ha (35.7%) son de variedad Caturra

y 679.5 ha (13.9%) corresponden a la variedad Colombia.

Considerando la importancia biogeográfica de la región, las altas pendientes del suelo y las fuentes de agua, debe destacarse que 749 hectáreas de café tecnificado están con sombra, y 1456.9 hectáreas con semisombrío, lo cual, sumado con las hectáreas de café típico, conforman una masa boscosa que no ejercen un impacto ambiental tan negativo como otros tipos de explotaciones agropecuarias. Hay 217.8 hectáreas (9%) de café tecnificado que están a pleno sol. Son 1652.2 hectáreas de café tecnificado (68%) que son cultivos menores de 8 años y 771.5 hectáreas (32%) son iguales o mayores a 8 años.

SECTOR SECUNDARIO

Este sector de la economía, tiene incipiente desarrollo en el municipio, debido a que hay una alta dependencia de productos manufacturados y procesados, materiales para la construcción, la agricultura y los alimentos. El desarrollo de la sociedad de consumo, las multinacionales y la economía de mercado han originado esta mayor dependencia y la desaparición de un numeroso grupo de artesanos, como sastres, modistas, zapateros, talabarteros y fabricantes de jabones y velas.

SECTOR DE LA AGROINDUSTRIA

La agroindustria más representativa del municipio, es la panelera; contándose actualmente con 22 trapiches en funcionamiento, siendo los de mayor tamaño los trapiches de la cabecera municipal y el de Salmelia.

Esta agroindustria tuvo un apogeo durante la colonización de la región y hasta la década de los 50, ya que casi todas las fincas, disponían de un trapiche panelero de tracción animal o humana (machucaderos o matagentes), los cuales han desaparecido en un buen número, luego de la bonanza cafetera.

Los trapiches que aún se conservan, utilizan motores de ACPM para su funcionamiento y como combustible para el horno, es utilizado el bagazo de la caña, suplementado con leña.

Actualmente el municipio no es autosuficiente en panela, aunque gran parte lo abastece la producción local.

El Cairo cuenta con dos Empresas Asociativas de Trabajo, una dedicada al ramo textil y otra a la elaboración de café molido; ambas equipadas con los elementos necesarios para cumplir su función.

EL ECOTURISMO

Las características paisajísticas y naturales de la región de El Cairo, abren positivas expectativas para el desarrollo del Ecoturismo, lo que se evidencia actualmente con la visita de numerosos visitantes, tanto al casco urbano como a los bosques de niebla, aún conservados de la serranía,

ⁱ Informe del Alcalde Municipal de El Cairo, Valle del Cauca, José Ubency Arias Jiménez, 2019.

la Ley 715 de 2001, incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para concurrir con las siguientes obras y dotaciones de utilidad pública y de interés social para el municipio de El Cairo en el departamento del Valle del Cauca:

- a) Centro de Acopio para concentrar la Producción Agrícola para su Mercadeo.
- b) Equipo de Maquinaria Amarilla, como Motoniveladora, Vibrocompactador, Volqueta.
- c) Placas Huellas para 5 kilómetros de vías rurales del municipio.
- e) Construcción y dotación del Hospital Santa Catalina del municipio.
- e) Cubierta para el Coliseo Deportivo del Colegio de la Presentación.

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar; reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y, en segundo lugar; de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 4°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

No hay modificaciones al texto.

8. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2019 CÁMARA, 229 DE 2019 SENADO

por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2019 CÁMARA, 229 DE 2019 SENADO

por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación colombiana se asocia a la celebración de los 100 años de la fundación del municipio de El Cairo en el departamento del Valle del Cauca.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional, para que, de conformidad con los artículos 288, 334, 341, 345, 356 y 357 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales

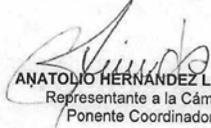
necesarias para concurrir con las siguientes obras y dotaciones de utilidad pública y de interés social para el municipio de El Cairo en el departamento del Valle del Cauca:

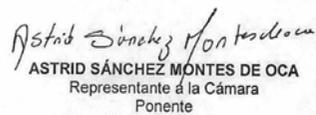
- a) Centro de Acopio para concentrar la Producción Agrícola para su Mercadeo.
- b) Equipo de Maquinaria Amarilla, como Motoniveladora, Vibrocompactador, Volqueta.
- c) Placas Huellas para 5 kilómetros de vías rurales del municipio.
- d) Construcción y dotación del Hospital Santa Catalina del municipio.
- e) Cubierta para el Coliseo Deportivo del Colegio de la Presentación.

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar; reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y, en segundo lugar; de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 4°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

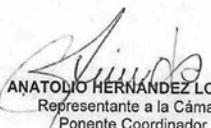

ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

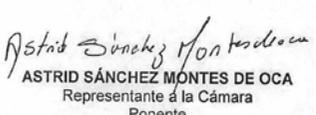

ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
Representante a la Cámara
Ponente

PROPOSICIÓN

En virtud de las anteriores consideraciones, solicitamos atentamente a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley número 153 de 2019 Cámara, 229 de 2019 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones*, de acuerdo con el texto propuesto.

De los honorables Representantes,


ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador


ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
Representante a la Cámara
Ponente

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SUSTANCIACIÓN

PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2019 CÁMARA, 229 DE 2019 SENADO

En sesión de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes del día 24 de septiembre de 2019 y según consta en el Acta número 10 de 2019, se le dio primer debate y se aprobó en votación ordinaria de acuerdo a los artículos 129 y 130 de la Ley 5ª de 1992 (Ley 1431 de 2011), el **Proyecto de ley número 153 de 2019 Cámara, 229 de 2019 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones**, sesión a la cual asistieron 15 honorables Representantes, en los siguientes términos:

Leída la proposición con que termina el informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley, se sometió a consideración, se realiza votación nominal y pública, fue Aprobado, con trece (13) votos por el SÍ y ningún voto por el NO, para un total de trece (13) votos, así:

NOMBRE Y APELLIDO	SÍ	NO
Ardila Espinosa Carlos Adolfo	X	
Blanco Álvarez Germán Alcides	X	
Carreño Castro José Vicente	X	
Chacón Camargo Alejandro Carlos		
Cuenca Chaux Carlos Alberto	X	
Giraldo Arboleda Atilano Alonso	X	
Hernández Lozano Anatolio	X	
Jaramillo Largo Abel David	X	
Londoño García Gustavo	X	
Lozada Polanco Jaime Felipe		
Martínez Restrepo César Eugenio	X	
Parodi Díaz Mauricio		
Rincón Vergara Nevardo Eneiro	X	
Ruiz Correa Neyla	X	
Sánchez Montes de Oca Astrid	X	
Vélez Trujillo Juan David		
Vergara Sierra Héctor Javier		
Yepes Martínez Jaime Armando	X	

Se dio lectura a los artículos propuestos para primer debate del proyecto de ley publicado en la Gaceta del Congreso número 889 de 2019, se sometió a consideración y se aprobó en votación nominal y pública, siendo Aprobado, con trece (13) votos por el SÍ y ningún voto por el NO, para un total de trece (13) votos, así:

NOMBRE Y APELLIDO	SÍ	NO
Ardila Espinosa Carlos Adolfo	X	
Blanco Álvarez Germán Alcides	X	
Carreño Castro José Vicente	X	

NOMBRE Y APELLIDO	SÍ	NO
Chacón Camargo Alejandro Carlos		
Cuenca Chaux Carlos Alberto	X	
Giraldo Arboleda Atilano Alonso	X	
Hernandez Lozano Anatolio	X	
Jaramillo Largo Abel David	X	
Londoño García Gustavo	X	
Lozada Polanco Jaime Felipe		
Martinez Restrepo César Eugenio	X	
Parodi Díaz Mauricio		
Rincón Vergara Nevardo Eneiro	X	
Ruiz Correa Neyla	X	
Sánchez Montes de Oca Astrid	X	
Vélez Trujillo Juan David		
Vergara Sierra Héctor Javier		
Yepes Martínez Jaime Armando	X	

Se lee el título del proyecto de ley, se sometió a consideración y votación, se aprobó en votación nominal y pública, siendo Aprobado, con trece (13) votos por el SÍ y ningún voto por el NO, para un total de trece (13) votos, así:

NOMBRE Y APELLIDO	SÍ	NO
Ardila Espinosa Carlos Adolfo	X	
Blanco Álvarez Germán Alcides	X	
Carreño Castro José Vicente	X	
Chacón Camargo Alejandro Carlos		
Cuenca Chaux Carlos Alberto	X	
Giraldo Arboleda Atilano Alonso	X	
Hernández Lozano Anatolio	X	
Jaramillo Largo Abel David	X	
Londoño García Gustavo	X	
Lozada Polanco Jaime Felipe		
Martínez Restrepo César Eugenio	X	
Parodi Díaz Mauricio		
Rincón Vergara Nevardo Eneiro	X	
Ruiz Correa Neyla	X	
Sánchez Montes de Oca Astrid	X	
Vélez Trujillo Juan David		
Vergara Sierra Héctor Javier		
Yepes Martínez Jaime Armando	X	

Preguntada la Comisión por el deseo que tiene que, este proyecto de ley pase a segundo debate y sea ley de la República se sometió a consideración y votación, se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

La Mesa Directiva designó para rendir informe de ponencia en primer debate a los honorables

Representantes Anatolio Hernández Lozano, ponente coordinador, Astrid Sánchez Montes de Oca, ponente.

La Mesa Directiva designó a los honorables Representantes Anatolio Hernández Lozano, ponente coordinador, Astrid Sánchez Montes de Oca, ponente, para rendir informe de ponencia para segundo debate, dentro del término reglamentario.

El proyecto de ley fue radicado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el día 30 de agosto de 2019.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 01 de 2003 para su discusión y votación se hizo en sesión del día 17 de septiembre de 2019, Acta número 9, de sesión de Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

Publicaciones reglamentarias:

Texto proyecto de ley: *Gaceta del Congreso* número 97 de 2019.

Ponencia primer debate Senado *Gaceta del Congreso* número 322 de 2019.

Ponencia segundo debate Senado *Gaceta del Congreso* número 460 de 2019.

Ponencia primer debate Cámara *Gaceta del Congreso* número 889 de 2019.

para Gaceta del Congreso 889/19


OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaria
Comisión Segunda Constitucional Permanente

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE, EN SESIÓN DEL DÍA 24 DE SEPTIEMBRE DE 2019, ACTA 10 DE 2019, CORRESPONDIENTE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2019 CÁMARA, 229 DE 2019 SENADO

por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación colombiana se asocia a la celebración de los 100 años de la fundación del municipio de El Cairo en el departamento del Valle del Cauca.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional, para que, de conformidad con los artículos 288, 334, 341, 345, 356 y 357 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para concurrir con las siguientes obras y dotaciones de utilidad pública y de interés social

para el municipio de El Cairo en el departamento del Valle del Cauca:

a) Centro de Acopio para concentrar la Producción Agrícola para su Mercadeo.

b) Equipo de Maquinaria Amarilla, como Motoniveladora, Vibrocompactador, Volqueta.

c) Placas Huellas para 5 kilómetros de vías rurales del municipio.

d) Construcción y dotación del Hospital Santa Catalina del municipio.

e) Cubierta para el Coliseo Deportivo del Colegio de la Presentación.

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar; reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y, en segundo lugar; de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 4°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En sesión del día 24 de septiembre de 2019, fue aprobado en primer debate el **Proyecto de ley número 153 de 2013 Cámara, 229 de 2019 Senado, por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones**, el cual fue anunciado en la sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el día 17 de septiembre de 2019, Acta 9, de conformidad con el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.


JAIME FELIPE LOZADA POLANCO
Presidente


OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaria

Proyecto: CSAP

COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., octubre 2 de 2019

Autorizamos el informe de ponencia para segundo debate, correspondiente al **Proyecto de ley número 153 de 2019 Cámara, 229 de 2019 Senado, por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.**

El proyecto de ley fue aprobado en primer debate en Sesión del día 24 de septiembre de 2019, Acta número 10.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número de 2003 para su discusión y votación, se hizo en sesión del día 17 de septiembre de 2019, Acta número 09.

Publicaciones reglamentarias:

Texto proyecto de ley: *Gaceta del Congreso* número 97 de 2019.

Ponencia primer debate Senado *Gaceta del Congreso* número 322 de 2019.

Ponencia segundo debate Senado *Gaceta del Congreso* número 460 de 2019.

Ponencia primer debate Cámara *Gaceta del Congreso* número 889 de 2019.

JAIME FELIPE LOZADA BLANCO
Presidente

MAURICIO PARODI DÍAZ
Vicepresidente

OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaría Comisión Segunda

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 005 DE 2019
CÁMARA**

por medio de la cual, la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta años de fundación del municipio de Guadalajara de Buga, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, septiembre 24 de 2019

Honorable Representante

JAIME FELIPE LOZADA POLANCO

Presidente.

OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES

Secretaria

Comisión Segunda Constitucional

Cámara de Representantes.

Asunto: Informe de Ponencia para Segundo Debate en Cámara al **Proyecto de ley número 005 de 2019 Cámara, por medio de la cual, la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta años de fundación del municipio de Guadalajara de Buga, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate en Cámara al Proyecto de ley número 005 de 2019 Cámara, *por medio de la cual, la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta años de fundación del municipio de Guadalajara de Buga, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.*

El presente Informe está compuesto por cuatro (4) apartes, de la siguiente manera:

- I. Antecedentes
- II. Contenido y objetivo del proyecto de ley
- III. Marco Jurídico
- IV. Texto propuesto para primer debate en Cámara

ANTECEDENTES

El **Proyecto de ley número 005 de 2019 Cámara, por medio de la cual, la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta años de fundación del municipio de Guadalajara de Buga, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones**, es de autoría de la honorable Representante Norma Hurtado Sánchez. Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 20 de julio de 2019.

El presente proyecto de ley fue radicado en la Legislatura 2018-2019, bajo el número 395 y fue archivado por tanto los tiempos en que se presentó no logró dársele ningún debate, ni presentar ponencia.

Posteriormente se radicó ponencia favorable ante la Comisión Segunda y finalmente en sesión del 17 de septiembre fue discutido, votado y aprobado el citado proyecto de ley y fue designada como ponente la misma representante como ponente para rendir informe de Ponencia para segundo debate.

I. CONTENIDO Y OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley consta de seis (6) artículos, entre ellos la vigencia.

El objeto de la presente ley es la asociación de la Nación a la celebración de los cuatrocientos cincuenta años de fundación del municipio de Guadalajara de Buga, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.

Que de conformidad con el articulado y la exposición de motivos del proyecto de ley, este tendrá como objeto, rendir homenaje al municipio de Guadalajara de Buga, en el departamento de Valle del Cauca, a causa de su pujanza, tradición histórica, aglomeración arquitectónica colonial auténtica, centro de peregrinación religiosa y punto de concentración de fe, a sus distinguidos

pobladores y el logro de asocio con la Nación en la celebración de sus 450 años de fundación, de manera que se contribuya a patrocinar su continuo desarrollo a través de la consolidación de asistencia en sus necesidades sociales más inmediatas.

Teniendo en cuenta que se trata de la celebración onomástica de una de las ciudades más antiguas de Colombia, la cual ha sido reubicada en distintos territorios del actual departamento del Valle del Cauca, se tiene que la fecha de fundación primigenia corresponde al 4 de marzo de 1573.

A lo largo de su extensa historia, la ciudad de Buga ha contribuido de manera solemne a la construcción de nuestra identidad nacional cuando en 1810 Buga formó parte de las ciudades confederadas del Valle del Cauca y aportó la sangre y el patriotismo de sus hijos entre otros la del General José María Cabal, Francisco y Miguel Cabal. En esa época Buga se constituyó en una de las ciudades con mayor crecimiento económico del suroccidente colombiano.

Que, por su aporte económico, hoy día contribuye a la pujanza económica del Valle del Cauca a través del comercio, la agricultura, la ganadería, el turismo y la industria; dispone de todos los servicios públicos, entidades financieras, hospitales, clínicas, centros de salud, estadio, escuelas, colegios, universidades, emisoras, bibliotecas, teatros, coliseos, hoteles, almacenes de cadena.

Por su importancia comercial, Buga es una de las 6 ciudades del departamento que cuenta con su propia Cámara de Comercio, que presta los servicios y cumple funciones públicas delegadas por el Gobierno nacional llevando el registro mercantil, el registro de proponentes y el registro de entidades sin ánimo de lucro; y funciones privadas de representación y vocería de los intereses de los empresarios, y de promoción del desarrollo económico y social en Buga y su área de jurisdicción que comprende: Guacarí, El Cerrito, Ginebra, Yotoco, Restrepo, Darién, San Pedro, El Dovio.

II. MARCO JURÍDICO

Conforme a lo establecido en el artículo 140, numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, tratándose de una iniciativa del Congreso de la República, presentada en mi calidad de Representante a la Cámara y cumpliendo, además, con los artículos 154, 157, 158 de la Constitución Política de Colombia, en referencia a la ley en cuanto a su origen, formalidades de publicidad y unidad de materia; continuando en el artículo 150 de la Carta, el cual manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer leyes, estaría habilitada en un cien por ciento sobre la posibilidad de obtener decisión de la Plenaria de la Cámara de Representantes para votar los debates reglamentarios y aprobar finalmente la ley por medio de la cual, la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta años de Guadalajara de Buga, Valle del Cauca.

Proposición

Solicito a la honorable Comisión Segunda de la Cámara de Representantes debatir y aprobar en segundo debate el **Proyecto de ley número 005 de 2019 Cámara**, por medio de la cual, la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta años de fundación del municipio de Guadalajara de Buga, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones, conforme a las consideraciones anteriormente expuestas, y de acuerdo con el texto propuesto.


ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA
Representante a la Cámara

IV. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA PROYECTO DE LEY NÚMERO 005 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual, la nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta años de fundación del municipio de Guadalajara de Buga, departamento del valle del cauca y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La nación colombiana, se asocia a la celebración de los 450 años de fundación del municipio de Guadalajara de Buga en el departamento del Valle del Cauca, y rinde homenaje a sus distinguidos pobladores, su pujanza, tradición histórica y se honra su estancia como punto de concentración de fe.

Artículo 2º. Autorícese al Gobierno nacional, para que, en cumplimiento, y de conformidad con los artículos 288, 334, 341, 345, 356 y 357 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 75 de 2002, “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”, 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 de Guadalajara de Buga en el departamento del Valle del Cauca.

a) Construcción de un Campus Universitario perteneciente a la Universidad del Valle.

b) Soterramiento del cableado en el centro histórico.

c) Repavimentación de malla vial en mal estado.

d) Ambulancia medicalizada para el Hospital Divino Niño.

e) Placas Huellas para 100 Kilómetros de vías rurales del municipio.

f) Tecnología de las Comunicaciones para la conectividad en la zona rural del municipio.

g) Construcción de puente vehicular cuya ubicación será en la Carrera Primera, el cual contará con una extensión de 80 metros de largo, de manera que sirva como conector entre el sur y norte de la ciudad.

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los Presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar; reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y, en segundo lugar; de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 4°. Créase la Junta municipal *Pro Cuatrocientos Cincuenta Años de Guadalajara de Buga, Valle del Cauca*, la cual tendrá a su cargo el seguimiento y la dirección de la ejecución de las obras especificadas en el artículo 2° de la presente ley, sin perjuicio del Control Fiscal, que le corresponde a la Contraloría General de la República y las atribuciones legales conferidas a las autoridades municipales.

Artículo 5°. Para lo de rigor, la Junta municipal *Pro cuatrocientos cincuenta años de Guadalajara de Buga, Valle del Cauca*, estará integrada por los siguientes miembros:

- El Alcalde Municipal o quien este delegue, quien la presidirá.
- Dos representantes del honorable Concejo Municipal con sus respectivos suplentes.
- El Personero y Secretario de Hacienda con Funciones de Tesorero Municipal.
- El señor Cura Párroco de la Comunidad.
- Dos representantes del Gremio de Comerciantes del municipio.

Parágrafo 1°. Todos los anteriores miembros principales, tendrán voz y voto en las determinaciones de la Junta, y hará las veces de Secretario General de ella, la persona que la Asamblea General elija.

Parágrafo 2°. También serán responsables fiscal, civil, administrativa y penalmente, en los términos que determina la ley.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley, rige a partir de la fecha de su promulgación.

Atentamente,


ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA
 Representante a la Cámara

**COMISIÓN SEGUNDA
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE
 SUSTANCIACIÓN
 PROYECTO DE LEY NÚMERO 005 DE
 2019 CÁMARA**

En sesión de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes del día 17 de septiembre de 2019 y según consta en el Acta número 09 de 2019, se le dio primer debate y se aprobó en votación ordinaria de acuerdo al artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 (Ley 1431 de 2011), el **Proyecto de ley número 005 de 2019 Cámara**, por medio de la cual, la nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta años de fundación del municipio de Guadalajara de Buga, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones, sesión a la cual asistieron 18 honorables Representantes, en los siguientes términos:

Leída la proposición con que termina el informe de ponencia, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

Sometido a consideración, el articulado del Proyecto, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 862 de 2019, fue aprobado por unanimidad en votación ordinaria.

Sometidos a consideración, discusión y votación el título del proyecto de ley y el deseo que tiene la Comisión que este proyecto de ley pase a segundo debate y sea ley de la República de conformidad con el artículo 130 inciso final de la Ley 5ª de 1992, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

La Mesa Directiva designó para rendir informe de ponencia en primer debate a la honorable Representante Astrid Sánchez Montes de Oca, ponente.

La Mesa Directiva designó a la honorable Representante Astrid Sánchez Montes de Oca, ponente, para rendir informe de ponencia para segundo debate, dentro del término reglamentario.

El proyecto de ley fue radicado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el día 2 de agosto de 2019.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación se hizo en sesión del día 11 de septiembre de 2019, Acta número 1, de sesiones conjuntas de Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

Publicaciones reglamentarias:

Texto Proyecto de ley: *Gaceta del Congreso* número 655 de 2019.

Ponencia primer debate Cámara: *Gaceta del Congreso* número 862 de 2019.


 OLGA LUCIA GRAJALES GRAJALES
 Secretaria
 Comisión Segunda Constitucional Permanente

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO
EN PRIMER DEBATE, EN SESIÓN DEL
DÍA 17 DE SEPTIEMBRE DE 2019, ACTA
9 DE 2019, CORRESPONDIENTE AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 005 DE
2019 CÁMARA**

por medio de la cual, la nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta años de fundación del municipio de Guadalajara de Buga, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La nación colombiana, se asocia a la celebración de los 450 años de fundación del Municipio de Guadalajara de Buga en el departamento del Valle del Cauca, y rinde homenaje a sus distinguidos pobladores, su pujanza, tradición histórica y se honra su estancia como punto de concentración de fe.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional, para que, en cumplimiento, y de conformidad con los artículos 288, 334, 341, 345, 356 y 357 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 75 de 2002, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, 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 de Guadalajara de Buga en el departamento del Valle del Cauca.

- a) Construcción de un Campus Universitario perteneciente a la Universidad del Valle.
- b) Soterramiento del cableado en el centro histórico.
- c) Repavimentación de malla vial en mal estado.
- d) Ambulancia medicalizada para el Hospital Divino Niño.
- e) Placas Huellas para 100 kilómetros de vías rurales del municipio.
- f) Tecnología de las Comunicaciones para la conectividad en la zona rural del Municipio.
- g) Construcción de puente vehicular cuya ubicación será en la Carrera Primera, el cual contará con una extensión de 80 metros de largo, de manera que sirva como conector entre el sur y norte de la ciudad.

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los Presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar; reasignando los recursos hoy existentes en cada

órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y, en segundo lugar; de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 4°. Créase la Junta Municipal “*Pro Cuatrocientos Cincuenta Años de Guadalajara de Buga, Valle del Cauca*”, la cual tendrá a su cargo el seguimiento y la dirección de la ejecución de las obras especificadas en el artículo 2° de la presente ley, sin perjuicio del Control Fiscal, que le corresponde a la Contraloría General de la República y las atribuciones legales conferidas a las autoridades municipales.

Artículo 5°. Para lo de rigor, la Junta Municipal Pro cuatrocientos cincuenta años de Guadalajara de Buga, Valle del Cauca, estará integrada por los siguientes miembros:

- El Alcalde Municipal o quien este delegue, quien la presidirá.
- Dos representantes del honorable Concejo Municipal con sus respectivos suplentes.
- El Personero y Secretario de Hacienda con Funciones de Tesorero Municipal.
- El señor Cura Párroco de la Comunidad.
- Dos representantes del Gremio de Comerciantes del Municipio.

Parágrafo 1°. Todos los anteriores miembros principales, tendrán voz y voto en las determinaciones de la Junta, y hará las veces de Secretario General de ella, la persona que la Asamblea General elija.

Parágrafo 2°. También serán responsables fiscal, civil, administrativa y penalmente, en los términos que determina la ley.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley, rige a partir de la fecha de su promulgación.

En sesión del día 17 de septiembre de 2019, fue aprobado en primer debate el **Proyecto de ley número 005 de 2019 Cámara**, por medio de la cual, la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta años de fundación del municipio de Guadalajara de Buga, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones, el cual fue anunciado en la sesión conjunta de las Comisiones Segunda de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, el día 11 de septiembre de 2019, Acta 1, de conformidad con el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

JAIME FELIPE LOZADA POLANCO
Presidente

MAURICIO PARODI DÍAZ
Vicepresidente

OLGA LUCIA GRAJALES GRAJALES
Secretaría

COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., octubre 7 de 2019

Autorizamos el informe de ponencia para segundo debate, correspondiente al **Proyecto de ley número 005 de 2019 Cámara**, por medio de

la cual la nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta años de fundación del municipio de Guadalajara de Buga, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.

El proyecto de ley fue aprobado en primer debate en sesión del día 17 de septiembre de 2019, Acta número 09.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 01 de 2003 para su discusión y votación, se hizo en sesión del día 11 de septiembre de 2019, Acta número 01 de sesiones conjuntas de Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

Publicaciones reglamentarias:

Texto Proyecto de ley: *Gaceta del Congreso* número 655 de 2019.

Ponencia primer debate Cámara: *Gaceta del Congreso* número 862 de 2019.

JAIME FELIPE LOZADA POLANCO
Presidente


MAURICIO PARODI DÍAZ
Vicepresidente


OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaria Comisión Segunda

CONTENIDO

Gaceta número 1006 - miércoles 9 de octubre de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 004 de 2019 Cámara, por medio de la cual se prohíbe el porte y consumo de sustancias alcohólicas y alucinógenas o prohibidas, en lugares públicos educativos y recreativos, donde se encuentren presentes menores de edad.....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 145 de 2019 Cámara, por medio del cual se adiciona un numeral al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019	10
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del proyecto de ley número 168 de 2019 Cámara, por la cual se adopta una estrategia para propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable en instituciones educativas públicas y privadas.....	14
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto en Comisión Tercera de Cámara de Representantes del proyecto de ley número 185 de 2019 cámara, por medio del cual se modifica el artículo 32 de la Ley 3ª de 1986.	30
Informe de ponencia para segundo debate, texto definitivo y texto propuesto al proyecto de ley número 153 de 2019 Cámara, 229 de 2019 Senado, por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.....	40
Informe de ponencia para segundo debate, texto definitivo y texto propuesto en Cámara al proyecto de ley número 005 de 2019 Cámara, por medio de la cual, la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta años de fundación del municipio de Guadalajara de Buga, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones...	48