



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIII - Nº 245

Bogotá, D. C., viernes 4 de junio de 2004

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 040 DE 2003 CAMARA

por la cual se crea el defensor de los usuarios de los servidores públicos domiciliarios.

Bogotá, D. C., mayo 31 de 2004

Doctor

MUSA BESAILE

Presidente Comisión Sexta Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

En cumplimiento de la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, procedo en los términos fijados por la Ley 5ª de 1992, a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 040 de 2003 Cámara, *por la cual se crea el defensor de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios.*

Origen de la iniciativa

El proyecto de la referencia es iniciativa de la honorable Senadora Leonor Serrano de Camargo, quien lo presentó a esta Célula Legislativa, para que se surta el debate correspondiente, en atención a las siguientes

CONSIDERACIONES:

Al analizar detenidamente el contenido de la iniciativa, saltan a la vista dos objetivos muy claros, por una parte está el contrarrestar la **ineficiencia**, de la prestación y atención de los servicios públicos y por otra, la propiciar una mayor **participación** de los ciudadanos en la toma de decisiones que hacen referencia a la prestación de los mismos. Hecho que fuera de ser oportuno, es una de las necesidades más sentidas de la población.

En la ponencia, se cita el artículo 63 de la Ley 142 de 1994, en relación a las funciones de los llamados *Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios*, a quienes les corresponde asegurar la participación y fiscalización, además de proponer planes y programas que tengan como objetivo resolver las deficiencias en la prestación, modificar la estratificación, estudiar los subsidios otorgados, etc.... En principio todo está bien, hasta que se afirma que estos comités tienen la facultad de elegir entre sus miembros un "vocal de control", quien tiene dos funciones contradictorias entre sí, puesto que por un lado se le

confiere la responsabilidad de ser el representante de los usuarios frente a la entidad prestadora del servicio y por otro, se le asigna la función de hacer las veces de defensor de los derechos de los usuarios o, dicho de mejor forma, juez y parte dentro del proceso de seguimiento de sus acciones.

De lo anterior, se desprende el argumento principal de ponencia mayoritaria, que tilda la figura del Defensor del Usuario como **superflua e innecesaria**, al aseverar que sus funciones corresponden a las de los **vocales de control**, ya que estas corresponden a la figura que se pretende crear, afirmación que no es cierta, en la medida que es pertinente y de vital importancia su concreción, porque la realidad indica que a pesar de haber transcurrido más de 10 años de la promulgación de la Ley 142 de 1994, no existen en la práctica mecanismos de control social sobre la prestación de los servicios públicos.

La Comisión Sexta de la honorable Cámara, en muchas oportunidades se ha expresado a favor de la defensa del usuario, y consciente de la necesidad de brindar la oportunidad de proteger los derechos colectivos del mismo, no debería propiciar el **archivo** del proyecto, tal y como está propuesto actualmente, sino que por el contrario, debe ser sometido a primer debate para que de esta manera nazca la mejor propuesta legislativa para hacer efectivos los derechos del usuario y fortalecerlo en un evidente cumplimiento de su labor y máximas responsabilidades constitucionales.

El malestar del ciudadano no da espera, lo mínimo que debe ofrecerse a quien con mucho esfuerzo paga un servicio cualquiera que fuese, es la posibilidad de ser escuchado y atendido en sus requerimientos, además de ofrecerle verdaderas a sus inquietudes.

No tiene sentido alguno, dejar pasar la oportunidad de abordar un tema tan sensible para la comunidad, por lo tanto, solicito a la comisión que reconsidere el proyecto, sobre todo porque los argumentos que sustentan dicha postura, en realidad son discutibles, por lo cual exige que esta Célula Legislativa proceda a realizar el correspondiente trámite.

Sin duda, el defensor del usuario de servicios públicos podría ser la figura idónea para lograr la concreción de los principios constitucionales de participación, gestión y fiscalización, cuya definición es competencia natural de la ley, tanto en su creación como en sus funciones y procedimientos, en consecuencia tienen que ser establecidos por el legislador.

Con base en lo anterior me permito comedidamente, formular la siguiente proposición a esta Comisión:

Proposición

Dese primer debate al Proyecto de ley 040 de 2003 Cámara, *por la cual se crea el defensor de los usuarios de servicios públicos domiciliarios.*

Atentamente,

Honorable Representante *Alexánder López Maya*,
Representante a la Cámara por el Valle.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 162 DE 2003 CAMARA

por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el municipio de Caicedonia, departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación.

Bogotá, D. C., 25 de mayo de 2004

Doctor

ALVARO ASHTON GIRALDO

Presidente Comisión Cuarta Constitucional Permanente.

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate Proyecto de ley 162 de 2003 Cámara.

En consideración al honroso cargo que hiciera la Presidencia de la Comisión Primera, nombrándonos ponentes del Proyecto de ley 162 de 2003 Cámara, *por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el municipio de Caicedonia, departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación*, presento ponencia favorable para primer debate en los siguientes términos:

I. Introducción

El proyecto de ley de la referencia de iniciativa del honorable Representante Teodolindo Avendaño Castellanos, es un reconocimiento a un municipio del norte del Valle del Cauca y a sus pobladores en la conmemoración del primer centenario de su fundación, como consecuencia de la denominada colonización antioqueña que tuvo lugar en los departamentos del Quindío, Caldas, Risaralda, Antioquia y el norte del Valle del Cauca, homenaje que se materializa con la vinculación de la Nación y del Congreso de la República, mediante la autorización del segundo al primero de la inclusión en el Presupuesto General de la Nación de las apropiaciones presupuestales necesarias para la ejecución de obras que repercutirán en el desarrollo social de sus pobladores.

II. Fundamento constitucional y legal

Como es puesto de manifiesto en la exposición de motivos por parte del autor de la iniciativa, el proyecto de ley guarda respeto con las normas superiores como son las consagradas en la Constitución Política de Colombia de 1991 y las compiladas por el Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, Como sustento de la afirmación anterior se puede consultar entre otras, las siguientes sentencias de la honorable Corte Constitucional: C-490 de 1994, C-343 de 1995, C-685 de 1996 y C-197 de 2001, que desarrollan el principio de Anualidad, el principio de legalidad del gasto público y la forma como el Gobierno puede hacer las inclusiones necesarias en el Presupuesto General de la Nación.

Respecto de lo anterior preciso es recordar que en el Congreso, por mandato del pueblo, reside la Cláusula General de Competencia en virtud de la cual, el principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de libertad, con apego al artículo 154 de la Constitución Política, en donde se consagra que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, las entidades señaladas en el artículo 146 o por iniciativa popular en los casos previstos por la misma norma superior.

Así mismo, en atención a las materias consideradas de iniciativa exclusiva del Gobierno, cabe precisar con palabras de la misma Corte Constitucional, que:

Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150, así como aquellas que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Salvo el caso de las específicas materias de que pueden ocuparse las leyes mencionadas, no se descubre en la Constitución una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que comporten gasto público.

En realidad, analizadas en detalle las excepciones, ninguna de estas se traduce en prohibición general para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, lo cual, de otra parte, solo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto. No obstante, la Corte subraya que las leyes que decreten gasto público no pueden, por sí mismas, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Tampoco, en concepto de esta Corte, sin que se hubiere incorporado la partida necesaria en la Ley de Presupuesto se podría pretender, en desarrollo del artículo 87 de la C. P., exigir el cumplimiento material de la ley aprobada por el Congreso que comporte gasto público.

Las anotadas excepciones se refieren a las siguientes materias: Plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas (CP artículo 150-3); estructura de la administración nacional (CP artículo 150-7); autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos (CP artículo 150-9); presupuesto general de la Nación (CP artículo 150-11); Banco de la República y su Junta Directiva (CP artículo 150-22); normas generales sobre crédito público, comercio exterior y régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso y de la Fuerza Pública (CP artículo 150-19, literales a), b) y e); participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas (CP artículo 154); aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales (CP artículo 154); exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (CP artículo 154).

Por fuera de las materias indicadas, se impone el principio de libertad en punto a la iniciativa legislativa. Las excepciones si bien cubren diversas fuentes de gasto público, no agotan el universo de situaciones que pueden ser objeto de ley y que, de manera directa o indirecta, pueden eventualmente representar gasto público, desde luego si con posterioridad se incorpora la partida necesaria en la ley de apropiaciones.

Podría sostenerse que la función del Congreso de “establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración” (CP artículo 15-11), referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto —a la cual se remite el citado literal—, cuya función se contrae a estimar para el respectivo período fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicarán, todo lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos.

Las excepciones son de interpretación restrictiva, máxime si ellas suspenden o limitan el principio democrático de la libre iniciativa legislativa, que como tal tiene el carácter de regla general. En este orden de ideas, la interpretación del Gobierno no se compagina con el tenor de la función constitucional contenida en el numeral 11 del artículo 150 de la Carta, que solo contempla la ley general de presupuesto, mas no así las leyes impositivas y las que decretan gasto público, las cuales sin embargo sirven de base para que se puedan establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Por lo expuesto, la reserva que existe en materia presupuestal no puede analógicamente extenderse a otras materias, aunque las mismas le sirvan de fundamento.

La interpretación que el Gobierno hace del artículo 150-11, de otra parte, conduciría a reservar a la iniciativa del Gobierno las leyes que imponen tributos, pues “establecer las rentas” no se limitaría a estimar los ingresos sino que abarcaría el acto de su creación, del mismo modo que “fijar los gastos” contendría también la acción de crear o decretar los gastos. Si se tiene presente que la Constitución separa cronológica y jurídicamente estos dos momentos –creación y estimación de la renta; creación y autorización del gasto–, se concluye que la tesis planteada carece de sustento.

Desde otro ángulo no resulta convincente la posición del Gobierno. Si el artículo 150-11 de la CP incluyese tanto la ley general de presupuesto como la generalidad de las leyes sobre gasto público, no se entiende por qué el artículo 154 de la CP no se limitó a reservar a la iniciativa del Gobierno las leyes derivadas de esa función constitucional y, en cambio, adicionalmente impuso la reserva para asuntos específicos que claramente involucraban gasto público, como por ejemplo la autorización de aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales del Estado.

Con objeto de ampliar el alcance del artículo 150-11 de la CP, el Gobierno señala que las leyes que desarrollan este precepto son las mismas a que alude el artículo 189-20 de la CP que confía al Presidente la administración de las rentas y caudales públicos y su inversión de acuerdo con las “leyes”. Es evidente que la norma citada se vincula al momento de ejecución del presupuesto y que en este sentido la expresión “leyes” denota la sujeción al principio de legalidad que, a este respecto, comprende tanto la ley ordenadora del gasto, como la presupuestal y la orgánica. De la necesaria observancia del principio de legalidad en la fase de ejecución del presupuesto, no se deduce que el Congreso carezca, salvo las excepciones que expresamente señala la Constitución, de iniciativa propia para proponer y aprobar leyes que impliquen gasto público.

III. Consideraciones

Analizada en el punto anterior la viabilidad jurídica del proyecto de ley sub exámine, nos resta destacar que entre la gran variedad de leyes que puede expedir el Congreso de la República, la propuesta que ahora nos ocupa es, además de un reconocimiento, una iniciativa que mejorará la calidad de vida y el mejor estar de los pobladores del municipio de Caicedonia en el departamento del Valle del Cauca, en donde lejos de implicar un aumento en la carga del Estado, cumple con sus fines, como es la satisfacción de las necesidades de un pueblo que necesita del Gobierno y del Congreso, inversión que redundará en calidad de vida de sus habitantes y de las futuras generaciones, máxime si reconsideramos que la principal actividad económica del municipio de Caicedonia es la agricultura, especialmente el cultivo del café, siendo uno de los sectores más deprimidos en la actualidad.

La relación de obras a que hace referencia el proyecto de ley, lejos de ser taxativa es un listado abierto, que propende la satisfacción de algunas de las necesidades de la población caicedonita, de conformidad con el listado proporcionado por el banco de proyectos del municipio, acompañado por el costo fiscal que implica la realización de cada una de dichas inversiones.

IV. Proposición

Consecuentes con el análisis hecho hasta el momento, proponemos a los miembros de la honorable Comisión aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 162 de 2003 Cámara**, por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el municipio de Caicedonia, departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación.

De los honorables Representantes,

Carlos Arturo Quintero, Representante a la Cámara departamento del Cauca; Jorge Ubéimar Delgado Blandón, Representante a la Cámara departamento del Valle del Cauca.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 206 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de la fundación del municipio de Pacho, en el departamento de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones.

Doctor

ALVARO ASHTON GIRALDO

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Señor Presidente:

Dando cumplimiento a la designación hecha por usted me permito rendir informe de Ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

Reseña histórica

El municipio de Pacho fue fundado el día veinticinco (25) de agosto del año mil seiscientos cuatro (1604) y se declaró como su insigne fundador a Don Lorenzo de Terrones. Fundado en el sitio llamado Cusatá.

El territorio de Pacho fue habitado por dos tribus aborígenes descendientes de los Chibchas: los Rutes y los Gotaques. Sus Gobernantes eran Uzaques o Jefes militares; el último de ellos fue “Pacho” cuyo nombre en su lengua significaba Padre Bueno, a quien los españoles llamaron Diego.

Antes del descubrimiento el actual territorio de Pacho se denominaba “Guataque” o “Gotacue”, que quiere decir “Montaña fuerte y elevada” Este nombre posteriormente se reservó sólo a la Quebrada que atraviesa de sur a norte la población.

Hay quienes afirman que la voz Pacho fue el título honroso y grato que los súbditos le dieran al último de sus Bazaques, reconociéndolo como su mayor benefactor y defensor, y está compuesto de dos vocablos muiscas: Paba o pa.- que significa Padre y cho, que quiere decir Bueno; luego Pacho en su lengua equivaldría a Padre Bueno.

Ubicación geográfica

El municipio de Pacho se encuentra localizado al noroccidente del departamento de Cundinamarca, es cabecera de la provincia del río Negro, de la cual hacen parte también los municipios de La Palma, Yacopí, El Peñón, Paime, Topaipí, Villagómez y San Cayetano.

Limita por el norte con los municipios de San Cayetano, Villagómez y Topaipí; por el sur con los municipios de Supatá y Subachoque; al occidente con los municipios de Vergara y el Peñón; y por el oriente, con los municipios de Zipaquirá, Tausa y Cogua.

La población que habita en el municipio se estima en 31.976 habitantes, distribuida en un 42% urbana y 58% rural, de acuerdo con los datos del Sisbén, que aparecen con fecha marzo de 2001.

El municipio tiene un área aproximada de 40.340,25 hectáreas, una altitud media de 2.136m., un rango altitudinal entre los 1.000 y los 3.700 metros; el perímetro urbano se encuentra a una altitud de 1.790 metros, y se encuentra ubicada entre las coordenadas geográficas 5° 22” y 5° 8” de latitud Norte y los 74° 18” y 74° 4” de Longitud Oeste.

Política y administrativamente, Pacho está conformado por 73 veredas de las cuales un grupo integra el corregimiento de Pasuncha.

Existen algunas industrias que abastecen el mercado nacional y también producen elementos para exportación; entre otras podemos citar: Tecnoingeniería, Polvorería Barragán, Siderúrgica Corradine, fábrica de equipos para la agricultura.

Por la variedad y bondad de su clima, la abundancia de sus frutos y recursos naturales, la constante presencia de hermosos paisajes y antes que todo, la actitud amistosa, alegre y fraterna de sus moradores, el territorio de Pacho es un abundante conjunto de atractivos turísticos que constituyen fuente de trabajo, de distracción, cultura y economía para todos los habitantes.

El copioso emporio de motivos turísticos los podemos clasificar así:

Históricos:

La torre de los indios

Las ruinas de la herrería

El puente del arco

El reloj de la torre

La polvorería

La torre del santuario

Los diversos lugares de asentamiento del pueblo.

Religiosos:

Templo de San Antonio de Padua

La Capilla del Divino Niño

El Sagrado Corazón de Jesús

Otras capillas ubicadas en el municipio.

Paisajes exóticos:

El chorro Virginia

Los árboles con barba

La laguna de Bermejil

Las Piedras Pachunas

El páramo de Guerrero.

Antecedentes del proyecto de ley

El proyecto de la referencia es autoría del honorable Representante Pedro María Ramírez, radicado en la Secretaría General de la Cámara el día 20 de febrero de 2004. Publicado en la *Gaceta* número 43 del mismo año. La iniciativa tiene por objeto hacer un reconocimiento en el cuarto centenario de la fundación del municipio de Pacho, a los pobladores de tan importante municipio, exaltando sus virtudes como pueblo emprendedor, buscando que el Gobierno Nacional se vincule asignando partidas presupuestales para ejecutar obras de interés social.

Análisis del proyecto y viabilidad jurídica

Esta iniciativa legislativa tiene su fundamento constitucional en el artículo 154 de nuestra Carta Política, que reza: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución...”.

Respecto a este tipo de iniciativas parlamentarias la honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes sentencias, entre otras, la C-490 de 1994, “EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD - Violación / PRESUPUESTO NACIONAL - Reserva legal y automática “*El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la Constitución Política: Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.* (El subrayado es fuera de texto).

Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150, así como aquellas que ordenan participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas de las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Salvo en el caso de las específicas materias de que pueden ocuparse las leyes mencionadas, no se descubre en la Constitución una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley, que comporten gasto público.

En realidad, analizadas en detalle las excepciones, ninguna de ellas se traduce en prohibición general para que el Congreso pueda, por su propia iniciativa, dictar leyes que tengan virtualidad de generar gasto público, lo cual, de otra parte, solo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto. No obstante, la Corte subraya que las leyes que decreten gasto público no pueden, por sí mismas, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos...

Por fuera de las materias indicadas, se impone el principio de libertad en punto a la iniciativa legislativa. Las excepciones si bien cubren las diversas fuentes de gasto público, no agotan el universo de situaciones que pueden ser objeto de la ley y que, de manera directa o indirecta, pueden eventualmente representar gasto público, desde luego si con posterioridad se incorpora la partida necesaria en la ley de apropiaciones...

La ley orgánica de presupuesto regula el proceso presupuestal y no el de una específica vigencia presupuestal, como sería en el caso que nos ocupa del presupuesto 2005 y 2006; de otro lado la reserva global y automática de las partidas destinadas a cubrir un rubro del gasto público, no circunscrita a las obligaciones por ejecutar o pendientes de pago, equivale a dar vigencia plurianual a una parte del presupuesto, lo que sin duda alguna viola los artículos 346, 347, 348, 349 y 354 de la Constitución Política, en lo que se basa el principio de anualidad presupuestal. Se suma a lo anterior, dos consideraciones adicionales. La primera que no se está frente a la excepción prevista en el artículo 339 de la Constitución Política, pues no se trata de una ley llamada a adoptar el plan de inversiones. La segunda, que tanto la Ley 38 de 1989 como proyecto contemplan mecanismos para cancelar obligaciones contraídas por ejecutarse y exigibles por pagarse”.

En otra ocasión, la Corte Constitucional, en Sentencia C-343 de 1995, precisó: El principio de iniciativa legislativa. “La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”. (Subrayado fuera de texto).

Las leyes que decreten gasto público de funcionamiento e inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros para proponer proyectos de ley sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno Nacional.

Analizando el proyecto en materia de gasto público, vemos que en la forma como está redactado el proyecto de ley en su artículo 2º, es jurídicamente viable puesto que la Corte Constitucional en varias sentencias ha sostenido que el Congreso por su propia iniciativa puede dictar y aprobar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, siempre y cuando no consagre un mandato imperativo al ejecutivo y, por el contrario se utilicen términos como “autorícese al Gobierno Nacional” o como en el caso concreto del proyecto en estudio. “El Gobierno Nacional podrá incluir”, redacción que se ajusta a las previsiones constitucionales.

En consecuencia, queda claro que en el proyecto no se le está dando ninguna orden al ejecutivo y, por lo tanto, el texto encuentra pleno respaldo, entre otras, en las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: C-343 de 1995, C-490 de 1994, C-859 de 2001 y C-324 de 1997.

Modificaciones al proyecto de ley

Atendiendo las inquietudes transmitidas por el señor Alcalde de Pacho en el departamento de Cundinamarca, doctor Uriel Enrique Mora Ortiz, y el Reverendo Cura Párroco Desiderio Orjuela Orjuela, documentos que se anexan, se incluyen en el artículo 2º los siguientes proyectos de utilidad para esta población cundinamarquesa:

Pavimentación malla vial urbana.

Mantenimiento y mejoramiento vías rurales.

Plan maestro de acueducto y alcantarillado.

En cuanto a la transferencia de los bienes de que trata el artículo 3° del proyecto de ley, resulta imperioso realizar ajustes para que lo enmarquen dentro de los parámetros constitucionales y legales, en especial a lo contemplado en el artículo 12 de la Ley 793 de 2002, que consagra que los bienes y recursos objeto de extinción de dominio ingresarán al Fondo para la rehabilitación e inversión social y lucha contra el crimen organizado, los cuales deben ser asignados por el Consejo Nacional de Estupefacientes con destinación exclusiva para adelantar obras y programas de interés social y comunitario.

Conforme a las anteriores consideraciones, presento a la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes la siguiente proposición.

Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, rindo ponencia favorable al proyecto de la referencia y respetuosamente me permito proponer a la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 206 de 2004 Cámara, por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de la fundación del municipio de Pacho en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones. Junto con el pliego de modificaciones.

De los honorables Representantes,

Buenaventura León León,

Representante a la Cámara, Ponente.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 206 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de la fundación del municipio de Pacho, en el departamento de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2°. Modificado, quedará así: A partir de la sanción de la presente ley y conforme a lo dispuesto en los artículos 365 y 366 de la Constitución Nacional, en armonía con el artículo 200 numeral 3, y el artículo 150 numerales 3 y 9 del mismo estatuto, el Gobierno Nacional podrá incluir dentro del Presupuesto General de la Nación en las vigencias 2005 y 2006, las sumas necesarias para ejecutar las siguientes obras de interés social para el municipio de Pacho, departamento de Cundinamarca:

1. Repavimentación de la carretera Pacho-Zipaquirá.
2. Pavimentación malla vial urbana.
3. Mantenimiento y mejoramiento vías rurales.
4. Plan maestro de acueducto y alcantarillado.
5. Construcción del Terminal de Transporte.
6. Protección de la cuenca del río Negro.
7. Construcción de vivienda de interés social.

Artículo 3°. Modificado, quedará así: El Gobierno Nacional podrá transferir, a cualquier título al municipio de Pacho, Departamento Cundinamarca, bienes inmuebles producto de la aplicación de la ley de extinción de dominio, ubicados en su jurisdicción.

Parágrafo. Los bienes de que trata el presente artículo serán destinados exclusivamente para adelantar obras y programas de interés social o comunitario. Con sujeción al parágrafo único del artículo 12 de la Ley 793 de 2002.

Artículo 4°. Modificado, quedará así: El Gobierno Nacional podrá realizar las operaciones presupuestales y celebrar los convenios y/o contratos necesarios para el cumplimiento de la presente ley.

De los honorables Congresistas,

Buenaventura León León,

Representante a la Cámara, Ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 226 DE 2003 CAMARA, 016 DE 2002 SENADO

por la cual se declara a Bogotá, D. C. "territorio de paz", se promueve la cultura por la vida y se dictan otras disposiciones.

Con el propósito de atender la designación que nos hiciera la mesa directiva con el fin de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 226 de 2003 Cámara, 016 de 2002 Senado, *por la cual se declara a Bogotá, D. C. "territorio de paz", se promueve la cultura por la vida y se adoptan otras disposiciones*, es preciso hacer un recuento de las disposiciones constitucionales que hablan al respecto.

Es de anotar que este proyecto de ley, cuyo autor es el Senador Carlos Moreno de Caro, ya fue aprobado por el Senado de la República y que tiene como objeto declarar a Bogotá, D. C., un territorio de paz y promover la cultura por la vida y la dignidad humana, estableciendo a las entidades del orden distrital unos compromisos y estrategias que coadyuven a este logro. Así mismo, se busca con el proyecto declarar un día del año como el Día de la Vida y la Dignidad Humana.

Para iniciar con este análisis consideramos muy oportuno partir de la transcripción textual del preámbulo de la Constitución Política el cual dice así:

“El Pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y **asegurar a sus integrantes la vida**, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, **la libertad y la paz**, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia”.

Como es sabido el preámbulo de la Constitución incorpora, mucho más allá de un simple mandato específico, los fines hacia los cuales tiende el ordenamiento jurídico; los principios que inspiraron al constituyente para diseñar de una determinada manera la estructura fundamental del Estado; la motivación política de toda la normatividad; los valores que esa constitución aspira a realizar y que trasciende la pura literalidad de sus artículos.

El preámbulo da sentido a los preceptos constitucionales y señala al Estado las metas hacia las cuales debe orientar su acción; el rumbo de las instituciones jurídicas.

Lejos de ser ajeno a la Constitución, el Preámbulo hace parte integrante de ella. Las normas pertenecientes a las demás jerarquías del sistema jurídico están sujetas a toda la Constitución y, si no pueden contravenir los mandatos contenidos en su articulado, menos aún les está permitida la trasgresión de las bases sobre las cuales se soportan y a cuyas finalidades apuntan.

La Corte Constitucional considera que la preceptiva constitucional ha sido enderezada por el propio constituyente a la realización de unos fines, al logro de unos cometidos superiores ambicionados por la sociedad, que cabalmente son los que plasma el Preámbulo y que justifican la creación y vigencia de las instituciones. Quitar eficacia jurídica al preámbulo, llamado a guiar e iluminar el entendimiento de los mandatos constitucionales para que coincida con la teleología que les da sentido y coherencia, equivale a convertir esos valores en letra muerta, en vano propósito del constituyente, toda vez que al desaparecer los cimientos del orden constitucional se hace estéril la decisión política soberana a cuyo amparo se ha establecido la Constitución.

Es así que el preámbulo goza de poder vinculante en cuanto sustento del orden que la Carta instaura y, por tanto, toda norma –sea de índole legislativa o de otro nivel– que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios, ya que en el Preámbulo se distingue de manera clara y concisa una serie de prescripciones que como lo sostiene el constitucionalista José Albendea “*preanuncian la parte dogmática de la*

carta”, pero no solo eso, también plantea el modo de organización del Estado, es decir también llega a plantear el preámbulo una parte orgánica de la Constitución. En primer lugar el preámbulo de nuestra Constitución plantea un Estado Social de Derecho cuando expresa “*dentro de un marco jurídico*”. Como es bien sabido, el Estado de Derecho, es el Estado sometido al Derecho, regulado por normas jurídicas.

De esta manera y no apartándonos de la concepción de la significancia del preámbulo de la Constitución, resaltamos que allí se establece dentro de sus fines “*asegurar a sus integrantes la vida*”, “*la libertad y la paz*” temas objeto de estudio.

Es así que la persona humana es la razón y el fin de la Carta de 1991, considerada en su dimensión social, sus principios y valores de dignidad y libre desarrollo de la personalidad, así mismo es fin y razón de nuestro ordenamiento constitucional los criterios de esencialidad, la inherencia y la inalienabilidad de los derechos del individuo.

Los artículos 1º y 2º de la Constitución Política, establecen que nuestro país es un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana; dentro de sus fines esenciales se encuentra igualmente el garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la norma superior.

Por tanto son derechos fundamentales todos aquellos que siendo inherentes a la persona, son reconocidos por la C. N. y los que no siendo reconocidos si lo son por el Estado en los tratados y pactos internacionales al tenor de lo dispuesto por el artículo 93 de la norma superior.

El ex magistrado Ciro Angarita Barón, expresa mediante providencia que los principios fundamentales del Estado son una pauta de interpretación ineludible por la simple razón de que son parte de la Constitución misma y están dotados de toda la fuerza normativa que les otorga el artículo 4º del texto fundamental.

Un principio constitucional jamás puede ser desconocido en beneficio de otra norma legal o constitucional o de otro principio no expresamente señalado en la Constitución.

El establecimiento de principios obedece, en el Estado Social de Derecho, a la voluntad constituyente de otorgar una mayor protección a los valores constitucionales. Esta mayor protección tiene lugar por el hecho de que el principio se irradia a toda la organización político-jurídica y, en consecuencia, está garantizado en la aplicación de todas las reglas de aplicación directa.

Los valores y principios incluidos en el texto constitucional cumplen la función de asegurar la permanencia y obligatoriedad del contenido material de la Constitución. Aquí se refleja la voluntad constituyente de hacer obligatorio el respeto de principios considerados como universales e inherentes a la persona, cuya obligatoriedad va más allá de las contingencias propias del ordenamiento jurídico nacional.

Mediante Sentencia T-570 de 1992 la Corte Constitucional determinó que el **Estado de Derecho** se define como “aquel que consagra, protege y hace efectivos los derechos de las personas, sus garantías y sus deberes. La protección de los derechos se integra como elemento definitorio del Estado Social de Derecho. El respeto a la Dignidad Humana, al trabajo y a la solidaridad de las personas que integran la Nación, le dan, en su conjunto, un contenido material y no simplemente formal al Estado de Derecho, el cual ya no puede seguirse definiendo como el imperio de las leyes.

La consideración de la persona humana es la principal característica del Estado Social de Derecho, ya que con la expedición de la Carta de 1991, la persona en su manifestación individual y colectiva, se contempla en el estatuto superior como fuente suprema y última de donde emana toda autoridad y como titular de derechos y obligaciones para cuya protección y cumplimiento se ha creado el Estado.

La Constitución Política de Colombia establece como principio fundamental de todo el ordenamiento jurídico y de la organización política, el respeto a la dignidad de la persona humana, principio sobre el cual se estructura el Estado Social de Derecho. El Estado no es la base para comprender lo que sea, en términos del preámbulo de la Constitución,

el orden político, económico y social justo, porque el se explica y fundamenta en la dignidad de la persona humana.

El orden político y jurídico de la C. P. se funda en la dignidad de la persona y en los derechos que son inherentes o esenciales a ella. La naturaleza social de nuestro Ordenamiento Constitucional impone al Estado objetivos, metas y programas de acción que eventualmente pueden traducirse en derechos y obligaciones que deben ser cumplidos en desarrollo de los principios de solidaridad y dignidad humana.

Es importante precisar lo que es la dignidad humana. Para el doctor Javier Hervada “*La dignidad humana consiste en la eminencia o excelencia del ser humano, mediante una intensa participación en el más alto grado de ser, que lo constituye como un ser dotado de debidad y exigibilidad en relación a sí mismo y en relación a los demás hombres*” ello lo que quiere decir es que la persona es digna porque tiene la capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones frente a las demás personas y frente a sí misma, derivado de su dimensión espiritual o racional, es decir, dicma dignidad en consecuencia que radica en la propia naturaleza humana y que se predica únicamente de la persona. Hervada dice que: “*La dignidad de la persona humana significa que es un ser con una dimensión espiritual*”, es decir, con capacidad de trascender hacia el bien absoluto que es Dios, y hacia las demás personas.

Para citar algunos artículos que consagran los derechos objeto de estudio, están entre otros el artículo 11 que establece que el derecho a la vida es inviolable. Este derecho fundamental, es el más valioso de los bienes que se reconoce a todo individuo de la especie humana y, dentro del ordenamiento constitucional, constituye individualmente el reconocimiento y la efectividad de un valor esencial como es en suma la vida humana. Este derecho es un derecho innato, en razón a que le corresponde al individuo por el hecho de hallarse transido de esa personalidad humana.

El derecho a la vida incluye necesariamente, el derecho a la integridad física. Tanto las autoridades del Estado, como los particulares deben respetar en toda persona el derecho a no sufrir daños intencionales o culposos en el cuerpo o en la salud. Sobre este derecho ha habido un sinnúmero de pronunciamientos, entre los que vale destacar la encíclica “El evangelio de la vida”, la cual fue expedida por el Santo Padre Juan Pablo II, para expresar el valor incomparable de toda persona humana, El evangelio del amor de Dios por el hombre” igualmente el doctor Herrera Jaramillo cita cómo las dimensiones del derecho a la vida las siguientes: Universal, irrenunciable, inalienable, preexistente a la legislación positiva, reconocido, imprescriptible, incondicional y formalmente inmutable.

Por lo anteriormente expuesto, no se puede como se pretende en el proyecto determinar tan solo un día como “el día de la vida y la dignidad humana”; consideramos que ello va en contravía de lo que el constituyente plasmó en nuestro ordenamiento constitucional.

Ahora bien, respecto al derecho a la Paz no podemos dejar de lado su estudio por cuanto el propósito del proyecto es declarar a Bogotá territorio de Paz.

Contempla el artículo 22 de la Constitución Nacional que “*la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento*”. El catedrático de Derecho Romano de la Universidad de Navarra señala como características de este Derecho las siguientes:

1. **Preexistente:** Las leyes de la comunidad humana se han de buscar en la naturaleza del hombre, respondiendo este derecho a esa exigencia, pues la paz es una de las cosas que se atribuyen al ser humano en virtud de su propia naturaleza.

2. **Fundamental:** Es un valor humano que se relaciona con la dignidad de la persona.

3. **Universal:** Su titularidad corresponde a todos los seres humanos. No es un derecho que pertenece a la comunidad, que no es titular de derechos, pero sí a todos y cada uno de los hombres, es el primer Derecho Social. La doctrina concibe este derecho en doble dimensión: Derecho individual y colectivo al mismo tiempo.

4. **Inalienable:** Nadie tiene facultades para realizar actos de disposición sobre su contenido esencial.

5. **Irreductible:** Regulado sólo por una ley estatutaria.

6. **Inviolable:** Quien lo vulnera actúa entonces contra la justicia.

7. **Indivisible:** Según la Sentencia T-139 de 1993 de la Corte Constitucional, ya que es uno que demanda la solidaridad y el concurso de todos.

8. **La base de convivencia:** La Sentencia T-439 de 1992 de la Corte Constitucional, señala que la convivencia pacífica es un fin básico del Estado y móvil último de la actividad militar de las fuerzas del orden constitucional. La paz es, presupuesto del goce democrático, libre y abierto y, condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales.

La consagración del Derecho a la Paz y el deber que todos tienen para respetarlo, es avance importante en la nueva Constitución, ya que, si en el capítulo de los principios se habla de paz como valor indeclinable del pueblo colombiano, que compromete al Estado y a la sociedad, no cabe duda de que la paz constituye un derecho de todas las personas y simultáneamente deber para el Estado y todos los componentes de la comunidad. Es afortunada la expresión que reclama para la paz el carácter de derecho síntesis, ya que sin él sería imposible ejercer a cabalidad el resto de las prerrogativas ciudadanas.

La paz es condición de vida civilizada y sus tentáculos del orden jurídico de las libertades públicas. **El compromiso de mantenerla no corresponde sólo a los poderes públicos sino que se torna en acción solidaria de todos los que conforman el tejido social.**

Habiendo hecho un recuento somero sobre la incidencia y significado de lo que es el contenido del preámbulo de nuestra Constitución y habiendo mencionado los artículos alusivos al derecho a la vida, la paz y respeto a la dignidad humana, consideramos que no es procedente expedir una ley que regule un tema que constituye el eje principal de nuestro ordenamiento constitucional y ampliamente regulado por este. Más si se tiene en cuenta que con el proyecto se pretende declarar tan solo una parte del territorio nacional como territorio de paz, excluyendo al resto de nuestro país y declarar tan solo un día del año como el día de la vida y la dignidad humana cuando como quedó expreso, estos derechos van inmersos en el ser humano con las demás características ya expuestas anteriormente. En estas condiciones el proyecto limita estos derechos fundamentales tanto en el tiempo como en el espacio cuando ellos mismos son protegidos y gozan de toda garantía por nuestro ordenamiento constitucional como derechos fundamentales que son.

Ahora bien, es importante mencionar otro aspecto que consideramos pertinente para el caso objeto de estudio y que hace referencia a la proliferación de leyes o inflación legislativa. Precisamente, se le llama inflación porque produce las mismas consecuencias que la monetaria: Desvaloriza. Entre más cantidad de *“normas circulantes”* menos valor tienen ellas, menos son apreciadas; con el exceso de normas se paraliza la institucionalidad, se hace imposible su eficacia, esta inflación colabora con la corrupción, hace perder credibilidad en el sistema democrático. Así pues, que es fundamental fomentar la racionalización en la presentación de proyectos.

De acuerdo a los argumentos presentados y teniendo en cuenta que la ley es general y abstracta y generadora de derechos, consideramos que el Proyecto de ley número 226 de 2003 Cámara, 016 de 2002 Senado, es promotor de derechos y por tanto es el ejecutivo quien cuenta con las herramientas administrativas para hacer efectivos los derechos. Es el caso de las campañas publicitarias y demás estrategias que considere la administración distrital necesarias para incentivar y promover la cultura por la vida, la dignidad humana y la paz, impulsar el desarrollo de procesos de resistencia civil que a través de la integración de acciones colectivas, refuercen la apropiación de los principios de no-violencia y redunden a largo plazo en la consolidación de una cultura de paz, objeto que persigue el proyecto mencionado.

Valencia Zea, en su libro de Derecho Civil, parte General manifiesta: *“Que para interpretar las leyes se requiere un conocimiento sistemático del derecho y para ello son necesarios los principios y conceptos generales que informan la ciencia jurídica en su conjunto. Además, toda ley está destinada a ser aplicada a los casos concretos. Esta última frase constituye la interpretación propiamente dicha. Interpretar la ley es, pues, conocer y adoptar las normas abstractas a los casos singulares; es pasar de lo general a lo particular. Las leyes son normas abstractas y necesitan adaptarse a las condiciones particulares de los casos. Según la doctrina: ‘Toda ley es abstracta y General’”.*

Proposición

Con fundamento en los argumentos presentados solicitamos a los miembros de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes archivar el **Proyecto de ley número 226 de 2003 Cámara, 016 de 2002 Senado, por la cual se declara a Bogotá, D. C. “territorio de paz”, se promueve la cultura por la vida y se adoptan otras disposiciones.**

Cordialmente,

Plinio Olano Becerra, Pedro María Ramírez Ramírez,

Representantes a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 230 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se declaran los juegos recreativos tradicionales de la calle, la base de la expresión lúdica tradicional de las diferentes comunidades del pueblo colombiano y se dictan otras disposiciones.

Honorables Representantes:

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, me ha correspondido rendir ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 230 de 2004 Cámara** presentado por los honorables Representantes doctores *Héctor Arango Angel* y *Oscar Darío Pérez Pineda*, *por medio de la cual se declaran los juegos recreativos tradicionales de la calle, la base de la expresión lúdica tradicional de las diferentes comunidades del pueblo colombiano y se dictan otras disposiciones.*

Descripción de la iniciativa

La iniciativa pretende declarar los juegos recreativos tradicionales de la calle como una herramienta pedagógica y alternativa de recreación popular de la expresión lúdica tradicional del pueblo colombiano y del municipio de Caldas del departamento de Antioquia, así mismo pretenden sus autores que el Gobierno Nacional promueva este tipo de expresiones culturales en todo el territorio colombiano como base de la recreación en las diferentes regiones.

En el mismo sentido el proyecto de ley objeto de esta ponencia pretende que se incluyan en los planes nacionales y departamentales de recreación los juegos recreativos tradicionales de la calle, como base de la recreación en las diferentes comunidades, así como la promoción y estímulo de estas actividades lúdicas a través de los diferentes entes oficiales y privados encargados de promover la actividad recreativa, articulando la celebración del mes del niño y la recreación con los juegos recreativos tradicionales de la calle y la realización de talleres en las comunidades educativas.

Con el fin de promover estas actividades se pretende también que los medios de comunicación oficiales dediquen espacios a la promulgación de los juegos recreativos tradicionales de la calle.

En último lugar se autoriza a las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal a destinar recursos, de acuerdo con sus competencias, para este propósito.

Consideraciones de la ponencia

La cultura humana sería impensable sin un componente lúdico, tal es la presencia que el juego tiene en las actividades creativas, desde las cotidianas a las artísticas. El juego y la expresión artística, posibilitan en

el adulto y en el niño el desarrollo de la actividad, la vitalidad, la individualidad, la colectividad, la libertad y la autonomía; ideas fundamentales para el desarrollo del individuo, de acuerdo a los postulados de la educación nueva, los cuales se consideran vitales en nuestros procesos educativos.

Es necesario que el sujeto sea activo, entendido no solamente como la ejercitación del cuerpo, sino también de la mente y el espíritu, que tenga su propio movimiento, cree su ritmo y lo acompañe en algunos momentos con los ritmos colectivos.

La iniciativa que nos ocupa pretende redimensionar la importancia los juegos de la calle y la lúdica no solo como formas fundamentales en la vida del niño, sino como factores necesarios en accionar del adulto e imprescindibles para el desarrollo cultural, toda vez que estos intentan recuperar expresiones lúdicas ancestrales y auténticas.

Lo estético como se plantea en el proyecto, es un hacer cercano, una estética de todos los días: de la calle, del vecindario, del contacto con el otro, de los olores, de la comida, del comportamiento proxémico, es decir, del uso que los sujetos de una determinada cultura hacen de los espacios. Debemos hacer uso de una estética cotidiana que en un ejercicio hermenéutico interpreta y reacciona ante el acontecer del diario vivir.

El concepto de juego proviene del latín *iocus* o acción de jugar, diversión, es una actividad que se realiza en un tiempo y un espacio, determinado por reglas trazadas de antemano por los jugadores, determinado por unas características específicas, una de ellas, la fundamental, la más importante, el como, la cual conduce a la representación.

El juego es una actividad que ha acompañado al hombre durante su proceso histórico y evolutivo, componente fundamental e inherente en el desarrollo del individuo, el juego ha atravesado la cultura, el crecimiento de las comunidades y, por tanto, ha tenido un seguimiento histórico y un desarrollo teórico a través de diversas áreas. No es el juego una actividad exclusiva de los niños, ha sido parte del desarrollo cultural, del mito, de propuestas pedagógicas, de estudios psicológicos y, es parte fundamental en las expresiones del arte.

El juego propiamente dicho, hace su aparición en el hombre cuando este inicia su proceso de representación; cuando pasa del pensamiento concreto al pensamiento abstracto, actividad que realiza sin ningún fin determinado.

Uno de los objetivos fundamentales de la iniciativa que nos ocupa es la de convertir los juegos recreativos tradicionales de la calle en una herramienta pedagógica y alternativa de recreación popular de la expresión lúdica del pueblo colombiano, por ello es importante destacar y precisar algunos conceptos inherentes a dicha pretensión.

En este sentido vale la pena hacer una aproximación al concepto de recreación, vocablo derivado del latín *recreare* que significa divertirse, deleitarse, crear de nuevo. La recreación es por lo tanto una necesidad del ser humano, inherente a su naturaleza, hace parte de su esencia, del explorar, del gusto por lo nuevo, por la transformación. La recreación puede estar inmersa en el trabajo, el estudio, en las relaciones que se establecen, ya sea de amistad, amorosas, laborales; en el vestir, el comer, en el arte, el juego, la diversión.

Construir una pedagogía de la recreación, exige educar en la filosofía del disfrute integral de la vida, superar los obstáculos que impidan realizar el juego de la vida con libertad, sensibilidad, espontaneidad, autonomía, renovación y desarrollo; más que una actividad pasajera, es una necesidad que traspasa los umbrales de la conciencia; es decir, que deja huella positiva en la actitud y el comportamiento permanente del individuo.

Al respecto vale la pena citar al antropólogo Barthélemy Comoe-Krou, quien define el juego como una actividad fundamentalmente social, la cual posibilita la inserción del individuo a la colectividad y contribuye a su desarrollo tanto cognitivo, como evolutivo.

Ahora desde la perspectiva de convertir los juegos recreativos tradicionales de la calle en una herramienta pedagógica, es necesario

abordar esta pretensión desde su real dimensión y desde la potencialidad que tiene el marco normativo propuesto en el proyecto de ley de convertirse en una realidad.

Continuando con esta dinámica podríamos preguntarnos, entre otros aspectos, ¿cómo podemos potenciar las experiencias estéticas en la escuela?, ¿es necesario clarificar la relación existente entre estética y arte? ¿En qué consiste la reglamentación de las horas lúdicas instauradas en nuestro sistema educativo? ¿Por qué el reducido espacio para el juego y las expresiones artísticas en la escuela?

Por ello y anticipando mi concepto favorable al proyecto de ley, toda vez que comparto plenamente el objetivo fundamental de la iniciativa, es válido hacer referencia directa al articulado del proyecto con el ánimo de analizar la potencialidad de convertir los supuestos normativos a partir de sus verbos rectores en realidades tangibles.

*El articulado propuesto pretende a partir de diferentes postulados verbos rectores como **declarar**, (artículo 1° **Declárese** los juegos recreativos tradicionales de la calle, una herramienta pedagógica y alternativa de recreación popular de la expresión lúdica del pueblo colombiano), **ser** (artículo 2° **Serán la base** de la expresión lúdica tradicional en los programas de recreación que el Gobierno colombiano promoverá en sus diferentes ámbitos territoriales), **incluir** (artículo 3° **Inclúyase** en los planes nacionales y departamentales de recreación los juegos recreativos tradicionales de la calle, como base de la recreación de las diferentes comunidades en su respectivo ámbito), **promover y estimular** (artículo 4° **Promuévase y estimúlese** en la comunidad la práctica de los juegos recreativos tradicionales de la calle, a través de los diferentes entes oficiales encargados de promover la actividad recreativa en el país), **articular** (**articúlase** la celebración del mes del niño y la recreación **los juegos recreativos tradicionales de la calle**, por medio de la realización de los talleres con la comunidad afines con los juegos), **proporcionar** (artículo 6° el Ministerio de Educación Nacional, y de Cultura **proporcionará** material didáctico (el texto y video de los juegos recreativos tradicionales de la calle a las Comunidades Educativas del contexto nacional), **dedicar** (artículo 7° Los medios de comunicación oficiales hablados, escritos y televisivos, **dedicarán** en sus espacios la promulgación y divulgación de la importancia de los juegos recreativos tradicionales de la calle), **autorizar** (artículo 8° **Autorízase** a las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, de acuerdo con sus competencias para destinar recursos de diferente índole básicos para este propósito...).*

La efectividad de la ley consiste en su capacidad de transformar la realidad, de lo contrario sería inocua la actividad legislativa, por lo tanto es necesario asegurar que las normas propuestas tengan la capacidad de modificar la realidad.

Luego de analizar el contenido del articulado del proyecto objeto de la presente ponencia es preciso afirmar que su contenido no es contrario al ordenamiento legal vigente ni a la Constitución Nacional, además sus disposiciones son pertinentes, convenientes y adecuadas para conseguir los fines propuestos, a pesar de ello considero importante precisar con claridad en el artículo 3° la entidad o institución competente para materializar el mandato normativo cuando se dice que se incluirán en los Planes Nacionales y Departamentales de recreación Los juegos recreativos tradicionales de la calle, como base de la recreación de las diferentes comunidades en su respectivo ámbito, pero no se menciona la entidad responsable que en este aspecto es el Instituto Colombiano para la Recreación y el Deporte Coldeportes, por lo tanto es recomendable modificar el mencionado artículo 3° estableciendo con claridad quién es la entidad responsable.

Igualmente considero que la expresión reivindicadora contenida en el artículo 1° no es la más adecuada, en este sentido, propondré remplazarla por la expresión emblemática que se adecua más al propósito general del proyecto.

También considero necesario incluir un artículo nuevo sobre la vigencia de la ley, por lo tanto incluiré en el pliego de modificaciones estas propuestas.

Marco constitucional del proyecto de ley

El Constituyente de 1991, incluyó como uno de sus pilares fundamentales la cultura y la defensa de la identidad cultural del pueblo colombiano.

Al respecto, basta mirar cómo en varios artículos nuestra Carta Fundamental hace referencia a este aspecto.

En el artículo 2° se establece que es fin esencial del Estado, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

El artículo 7° establece que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. Por su parte el artículo 70 dice que el “Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

Igualmente y con relación a los derechos de los niños el artículo 44 de la Constitución Nacional establece que son derechos fundamentales de los niños, entre otros, la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.

Es claro pues el soporte constitucional que tienen las normas propuestas en el proyecto de ley y su relación directa con los derechos a la recreación y su pretensión de estimular e impulsar los juegos tradicionales de la calle como una expresión de nuestra identidad cultural, por lo tanto no es necesario hacer un examen más riguroso sobre esta materia dada la evidente conformidad del marco normativo con las normas constitucionales superiores, se puede afirmar entonces que existe un marco de referencia claro y propicio para el desarrollo legal de la iniciativa legislativa objeto de la presente ponencia.

Proposición

En atención a lo expuesto me permito presentar ponencia positiva al Proyecto de ley número 230 de 2004 Cámara, por medio de la cual se declaran los juegos recreativos tradicionales de la calle, la base de la expresión lúdica tradicional de las diferentes comunidades del pueblo colombiano y se dictan otras disposiciones, con el pliego de modificaciones que anexo.

Carlos Ignacio Cuervo Valencia,
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 230 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se declaran los juegos recreativos tradicionales de la calle, la base de la expresión lúdica tradicional de las diferentes comunidades del pueblo colombiano y se dictan otras disposiciones.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, modifíquese el artículo 1° del Proyecto de ley 230 de 2004 Cámara, cambiando la expresión reivindicadora por la expresión emblemática, y agregar la proposición para y eliminar más. El artículo 1° quedará así:

Artículo 1°. Declárese los juegos recreativos tradicionales de la calle, una herramienta pedagógica y alternativa de recreación popular de la expresión lúdica del pueblo colombiano y al municipio de Caldas, Antioquia, la comunidad emblemática para la puesta en práctica de estos juegos recreativos de la calle.

Modifíquese el artículo 3° del Proyecto de ley 230 de 2004 Cámara, incluyendo como ente responsable al Instituto colombiano para la Recreación y el Deporte, Coldeportes. El artículo 3° quedará así:

Artículo 3°. Inclúyase en los planes nacionales y departamentales de recreación que formula el Instituto Colombiano para la Recreación y el Deporte, Coldeportes. Los juegos recreativos tradicionales de la calle,

como base de la recreación de las diferentes comunidades en su respectivo ámbito.

Artículo nuevo. Adiciónese el texto del Proyecto de ley 230 de 2004 Cámara, con el siguiente artículo:

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación.

Con la modificación propuesta, me permito poner a consideración de los honorables Representantes de la Comisión VII de la Cámara de Representantes el siguiente texto de proyecto de ley para que sea sometido a primer debate.

Carlos Ignacio Cuervo Valencia,
Representante a la Cámara Antioquia.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 230 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se declaran los juegos recreativos tradicionales de la calle, la base de expresión lúdica tradicional de las diferentes comunidades del pueblo colombiano y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese los juegos recreativos tradicionales de la calle, una herramienta pedagógica y alternativa de recreación popular de la expresión lúdica del pueblo colombiano y al municipio de Caldas, Antioquia, la comunidad emblemática para la puesta en práctica de estos juegos recreativos de la calle.

Artículo 2°. Los juegos recreativos de la calle, una herramienta pedagógica y alternativa de recreación popular, serán la base de la expresión lúdica tradicional en los programas de recreación que el Gobierno colombiano promoverá en sus diferentes ámbitos territoriales.

Artículo 3°. Inclúyase en los planes nacionales y departamentales de recreación que formula el Instituto Colombiano para la Recreación y el Deporte, Coldeportes, Los juegos recreativos tradicionales de la calle, como base de la recreación de las diferentes comunidades en su respectivo ámbito.

Artículo 4°. Promuévase y estimúlese en la comunidad la práctica de los juegos recreativos tradicionales de la calle, a través de los diferentes entes oficiales encargados de promover la actividad recreativa en el país.

Artículo 5°. Articulase la celebración del mes del niño y la recreación los juegos recreativos tradicionales de la calle, por medio de la realización de los talleres con la comunidad afines con los juegos.

Artículo 6°. El Ministerio de Educación Nacional, y de Cultura proporcionará material didáctico (el texto y video de los juegos recreativos tradicionales de la calle a las Comunidades Educativas del contexto nacional.

Artículo 7°. Los Medios de Comunicación oficiales hablados, escritos y televisivos, dedicarán en sus espacios la promulgación y divulgación de la importancia de los juegos recreativos tradicionales de la calle.

Artículo 8°. Autorízase a las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, de acuerdo con sus competencias para destinar recursos de diferente índole básicos para este propósito. Además, la empresa privada podrá vincularse en las mismas condiciones a la realización de los juegos recreativos tradicionales de la calle.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación.

Carlos Ignacio Cuervo Valencia,
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 238 DE 2004 CAMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 100 de 1993
y se dictan algunas normas frente a la cobertura internacional
de las Administradoras de Fondos y Pensiones, AFP,
y de los servicios de salud por parte de las EPS.*

Honorables Representantes:

Conforme a la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva, rindo ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 238 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 100 de 1993 y se dictan algunas normas frente a la cobertura internacional de las Administradoras de Fondos y Pensiones, AFP, y de los servicios de salud por parte de las EPS.*

Objeto del proyecto

El objetivo del presente proyecto es ordenar a través de una ley a todas las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, y de los servicios de salud por parte de las EPS, la creación de mecanismos de recaudo para el recibo de las cotizaciones de los colombianos que se encuentren fuera del país, que venían cotizando al sistema, de tal forma que lo continúen haciendo y no pierdan la antigüedad, y para aquellos que deseen afiliarse y cotizar por primera vez.

Del articulado del proyecto

El proyecto consta de seis (6) artículos, los cuales disponen:

Artículo 1°. Concede a las Administradoras de Fondos Pensionales, AFP, un plazo de noventa (90) días para crear mecanismos de recaudo de las cotizaciones que efectúen los colombianos en el exterior.

Artículo 2°. Establece la obligación para las AFP de crear los mecanismos de recaudo de los aportes que los colombianos desde el exterior efectúen para sus familiares.

Artículo 3°. Concede a las EPS colombianas un plazo de noventa (90) días para crear los mecanismos de afiliación y recaudo de las cotizaciones que efectúen al sistema los colombianos fuera del país.

Artículo 4°. Dispone que las EPS en el primer año de vigencia de la presente ley tendrán la obligación de crear los mecanismos pertinentes para prestar los servicios del Plan Obligatorio del Régimen Contributivo, POSC, donde hagan presencia por lo menos doscientos mil colombianos.

Artículo 5°. Establece la obligación de las AFP de crear los mecanismos de recaudo para los colombianos que se encuentran fuera del país y quieran pagar los aportes en salud de sus familiares en Colombia.

Artículo 6°. Establece la obligación de las EPS de crear los mecanismos de recaudo para los colombianos que se encuentran fuera del país y quieran pagar los aportes en salud de sus familiares en Colombia.

Consideraciones

Analizado el contenido del proyecto concluyo que la aprobación de este proyecto de ley es inconveniente y podría ser hasta ilegal, porque atenta contra las leyes de cada país en materia de seguridad social y política migratoria, por las siguientes razones:

Si el nacional colombiano se encuentra en calidad de inmigrante regular, vale decir de manera legal en el país, la empresa o lugar donde labore le brinda seguridad social, tiene cobertura, entre otras porque es obligación legal de cada empleador hacerlo. Para este tipo de ciudadanos en el exterior no existe ningún problema y perfectamente puede y tiene la capacidad para afiliarse a cualquier miembro de su familia al sistema de seguridad social en Colombia. Además, en el caso de los colombianos residentes en los Estados Unidos este propósito viene siendo cumplido en parte por el Instituto de Seguros Sociales, quien a través de su programa "Colombiano seguro en el exterior" ofrece la posibilidad de afiliarse y realizar aportes en pensiones, o continuar con los aportes que en algún momento efectuaron en Colombia.

Pero si la situación del colombiano es de inmigrante irregular, ¿cómo sería la prestación de ese servicio? El proyecto no lo dice, pero supongo que tendrían que establecer convenios con las clínicas y hospitales del

país donde se encuentre nuestro nacional, y ninguna empresa prestadora de servicios de salud que para el efecto se disponga en el exterior podrá prestarle los servicios contraviniendo las leyes de ese país, pues lo primero que le exigirán a quien acuda al centro hospitalario, es la documentación necesaria para identificarlo plenamente y ya sabemos qué pasa en caso de ser ilegales.

No podemos pretender que este Congreso legisle para un ámbito diferente al territorio nacional, el Estado colombiano tiene que respetar la soberanía de los otros Estados, así se trate de proteger a ciudadanos nuestros, pues su situación de ilegalidad no puede verse compensada con un servicio que atenta contra las leyes de cada país.

Ahora bien, si esos colombianos en situación de inmigrantes irregulares desean afiliarse tanto en pensión como en salud a su núcleo familiar en Colombia, pueden hacerlo a través de sus miembros interesados, enviándoles la documentación y dinero necesario para ello, y estos miembros podrán acudir a cualquier entidad de las existentes en el país sobre la materia.

Así pues las cosas, el loable propósito de este proyecto de ley es de difícil aplicación.

A consideración entonces de los honorables miembros de la Comisión Constitucional Permanente, la siguiente:

Proposición

Archívese el **Proyecto de ley número 238 de 2004 Cámara**, *por medio de la cual se modifica la Ley 100 de 1993 y se dictan algunas normas frente a la cobertura internacional de las Administradoras de Fondos y Pensiones, AFP, y de los servicios de salud por parte de las EPS.*

José Gonzalo Gutiérrez,

Representante a la Cámara por Bogotá, D. C.

Ponente.

* * *

**PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 291 DE 2003 CAMARA Y NUMERO 065
DE 2002 SENADO, ACUMULADO**

por la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 105 de 1993.

Bogotá, D. C., mayo 28 de 2004

Doctor

MUSA BESAILE

Presidente Comisión Sexta Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

En cumplimiento de la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, procedo en los términos fijados por la Ley 5ª de 1992, a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 291 de 2003 Cámara y número 065 de 2002 Senado, acumulado, *por la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 105 de 1993.*

Origen de la iniciativa

El proyecto de la referencia es iniciativa del honorable Senador Camilo Sánchez Ortega quien lo presentó para que se surta el debate correspondiente en esta Comisión.

Consideraciones al proyecto

El proyecto en mención propone modificar el artículo 30 de la Ley 105 de 1993, el cual autoriza a la Nación, departamentos, municipios y distritos a establecer peajes y/o a recurrir al cobro por valorización para recuperar la inversión efectuada en la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura que han sido otorgados en concesión a particulares.

Sabiamente el legislador al aprobar la Ley 105 de 1993, observó que ese doble mecanismo era fundamental para recuperar la inversión efectuado por el Estado, debido a que el cobro del peaje, por regla general va a los ingresos del concesionario, con lo cual la inversión efectuada por los entes estatales se quedaría sin posibilidades de ser recuperada para efectuar otras obras. De allí que sea fundamental mantener los cobros de valorización para recuperar la inversión pública. Más si en efecto esa inversión ha valorizado a los predios ubicados a lo largo de la obra, cuando se trate de una carretera.

Eliminar la posibilidad de establecer sistemas combinados de valorización y peajes imposibilitaría a los entes territoriales a distribuir la carga de la inversión realizada por la obra vial, entre los predios obviamente beneficiados y los usuarios que transitan por la vía, los cuales, sin ser propietarios de predios colindantes a la vía, terminarían pagando la obra, mientras los ingenios, haciendas, empresas agroindustriales, con salida inmediata a la vía, se ganarían una renta diferencial adicional, sin devolverle al Estado esa plusvalía adicional, lo que a todas luces sería inequitativo.

Tampoco es sano establecer un límite mínimo de 50 kilómetros entre dos peajes, teniendo en cuenta que en la mayoría de los departamentos con centros urbanos desarrollados (Valle, Quindío, Caldas, Risaralda, Antioquia) existen municipios cuyas distancias son menores a tal kilometraje, lo que terminaría afectando a unos en detrimento de otros o incluso afectando la autonomía municipal consagrada en la Constitución, con el consecuente surgimiento de protestas sociales contra la instalación de peajes que afecten sus economías.

A lo anterior hay que agregarle que existen casos en los cuales, la vía principal cuenta con dos peajes (uno en cada extremo de la vía) el cual recauda el concesionario. Pero el Departamento, en asocio con los municipios puede construir, rehabilitar o ampliar otras vías que conectan a la vía concesionada, cuya inversión se haría con recursos públicos que no se podrían cobrar por valorización, si fuera aprobado el proyecto en comento.

Considero que este proyecto de ley (acumulado) terminaría por agotar los escasos recursos con que aún cuentan los departamentos, municipios y distritos para construir obras viales cuya inversión no se podría recuperar, mientras favorece exclusivamente la ejecución de estas obras a través de la entrega en concesión a los particulares, quienes recuperarán la inversión mediante la instalación de peajes, justo cuando Colombia no soporta un peaje más en sus vías.

Aprobar este mecanismo sería reconocer que el Estado renuncia a la construcción de infraestructura y que solo los particulares podrán hacerlo mediante la entrega de concesiones viales e instalación de peajes. Sería la privatización definitiva de la construcción de proyectos de infraestructura en Colombia.

Por todo lo anterior y luego de estudiarlo detenidamente, no acojo el texto del proyecto ni su respectiva exposición de motivos, por lo cual me permito formular la siguiente proposición:

Proposición

Niéguese primer debate y archívese el Proyecto de ley número 291 de 2003 Cámara y número 065 de 2002 Senado, acumulado, *por la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 105 de 1993.*

De los honorables Representantes

Honorable Representante *Alexánder López Maya*,
Representante Ponente.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 125 DE 2003 CAMARA

por la cual se modifica la Ley 643 de 2001 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., junio 3 de 2004

Doctor

SERGIO DIAZGRANADOS GUIDO

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

En cumplimiento de la designación que se nos hiciera como ponentes del presente proyecto de ley, nos permitimos rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 125 de 2003 Cámara, *por la cual se modifica la Ley 643 de 2001 y se dictan otras disposiciones.*

EXPOSICION DE MOTIVOS

La explotación del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar consagrado por el artículo 336 de la Constitución Política, constituye una importante fuente de recursos para la financiación del servicio público de salud; durante el 2002, las empresas administradoras del monopolio transfirieron al sector salud recursos por más de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000.00) producto de esta actividad. Aún así, se estima que el monopolio puede generar ingresos superiores a los obtenidos de acuerdo con una investigación desarrollada por el Centro Nacional de Consultoría. En la actualidad el mercado mueve aproximadamente 2.2 billones de pesos anuales, de un mercado potencial de cerca de cuatro billones de pesos. La maximización de los recaudos para la salud, por vía de desarrollo de ese potencial, resulta necesario, si se considera además que el índice de explotación que no transfiere a salud se encuentra cercano al 50%. El mercado colombiano de juegos de suerte y azar presenta promisorias perspectivas de desarrollo; existen modalidades de mercado sin oferta disponible y con demanda acreditada. Pues bien, tanto el control de la ilegalidad como el desarrollo del mercado dependen de la acción de las empresas administradoras del monopolio; que, de conformidad con la Ley 643 de 2001 son Etesa en el ámbito nacional, y las empresas industriales y comerciales de los departamentos y el Distrito Capital, las sociedades de capital público departamental y los municipios para los juegos de su competencia, para lo cual se hace necesario que estas empresas y entidades sean presupuestalmente autosostenibles.

De esta manera, la Ley 643 de 2001 establece que los concesionarios particulares, cuando quiera que el monopolio no es explotado directamente por la entidad estatal, deben pagar a la respectiva entidad concedente, además de un porcentaje determinado legalmente por concepto de derechos de explotación (cuyo destino es la transferencia al sector salud); el uno por ciento (1%) de esos derechos de explotación, por concepto de gastos de administración, destinados a financiar el funcionamiento de la empresa administradora del monopolio. Mediante la Ley 715 de 2001 dicho porcentaje fue modificado, aumentándolo al 10% de los derechos de explotación; empero, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de esta norma, con lo cual se volvió al 1% de los derechos de explotación, al recobrar vigencia el artículo 9º de la Ley 643. Ocurre, sin embargo, que el monto de los recursos obtenidos al aplicar ese 1% resulta manifiestamente insuficiente para cubrir los gastos de funcionamiento. En el caso de Etesa, el recaudo por derechos de explotación durante el 2002 ascendió a la suma de \$73.302.430.000.00, por lo que los recursos para sufragar los gastos de funcionamiento de ese año fueron de \$7.330.243.000. Al reducirse el porcentaje de gastos del 10 al 1% en el año 2003, los ingresos por este concepto serían \$733.002.430.00, si se

mantiene el mismo nivel de recaudo. Esto corresponde a \$61.083.535 mensuales, con los cuales es imposible cubrir los gastos administrativos, o lograr los niveles de recaudo esperados para el 2003, superiores a los \$100.000.000.000. El siguiente cuadro muestra los recaudos observados en cada año:

Recaudos		
(cifras expresadas en miles de pesos)		
EMPRESA	AÑO	DERECHOS
Ecosalud	2000	\$39.709.867.00
Ecosalud	2001	\$15.361.242.00
Etesa	2001	\$20.249.086.00
Etesa	2002	\$73.302.430.00
TOTAL		\$148.622.625.00

Entre las actividades que desarrollan las instituciones administradoras del monopolio, en particular Etesa, cuyo ámbito nacional implica un mayor costo administrativo para la eficiente gestión de su actividad, encontramos el recaudo de recursos, su transferencia, fiscalización a los operadores, contratación de la explotación del monopolio, estandarización, trámite de quejas, interventoría, etc.; procedimientos administrativos que son sufragados con los gastos de administración que cancelan los operadores y que, en este momento, equivalen al 1% de los derechos de explotación. Por ejemplo, una máquina tragamonedas aporta por derechos de explotación noventa y nueve mil seiscientos pesos (\$99.600) mensuales. Eso quiere decir que por gastos de administración son cancelados novecientos noventa y seis pesos (\$996) mensuales, recursos con los cuales es imposible que se pueda desarrollar una labor de control sobre la operación comercial y técnica del concesionario.

Ahora bien, es importante resaltar que la operación de las empresas administradoras del monopolio resulta altamente rentable para el Estado: Como ya se dijo, generó recursos por más de \$300.000.000.000.00 en el año 2002, sin exigir erogación de los presupuestos generales para su funcionamiento. Si se considera, además, que el mercado colombiano de juegos de suerte y azar se encuentra actualmente en una etapa de crisis y recomposición que podrá conducir a su expansión, dependiendo principalmente de las acciones que desarrollen la empresas administradoras del monopolio de generación de nueva oferta y de una efectiva fiscalización (todo lo cual se concretará en el aumento de los recaudos para salud), resulta innegable que el Estado debe promover las condiciones que aseguren la continuidad y el fortalecimiento de dichas instancias.

Como ya se expuso, la principal de esas condiciones es la garantía de unos ingresos que permitan su funcionamiento presupuestal autónomo, de tal manera que no afecte el presupuesto general ni gravite sobre el déficit fiscal. La consecuencia material de la desfinanciación, producto de la rebaja de los gastos de administración al 1%, no puede ser otra que la imposibilidad para Etesa de ejercer una verdadera y eficiente gestión comercial del monopolio, conducente a la expansión del mercado; esto limitaría a la entidad a una administración meramente pasiva, que seguramente llevaría al aumento de los índices de ilegalidad y a la disminución de los ingresos para el sector salud.

En el marco de ejecución de las políticas gubernamentales que propenden al aumento de la eficiencia en la administración pública, estas empresas deben hacer un esfuerzo por racionalizar sus costos, especialmente en lo que toca con los gastos de funcionamiento. Por ello, se estima que la tarifa de gastos de administración debe fijarse en un 5% de los derechos de explotación que generen los juegos operados por terceros, para Etesa, con lo que se garantizará los costos operacionales de la misma, al tiempo que la obliga a hacer una gestión más eficiente, sin que ello afecte el recaudo de los recursos. De aprobarse el porcentaje propuesto como gastos de administración, se tendrá entonces, que Etesa transferirá, al final del año, cerca de cien mil millones de pesos, invirtiendo en funcionamiento cinco mil millones de pesos obtenidos de la misma explotación del monopolio, esto es, sin cargo alguno para el presupuesto

nacional. Es de observar, además, que las loterías departamentales no pueden subsistir en su gestión de control con gastos de administración equivalentes al 1% sobre los derechos de explotación del chance, y por eso se propone modificar para estas entidades este porcentaje, fijándolo en un 5% de los derechos de explotación que genere el juego operado por un tercero, considerando que debe contemplarse simultáneamente el señalamiento en el reglamento de unos gastos de administración y operación que les permita una eficiente administración de la lotería de billetes, sobre la base de considerar que la estructura de costos de las loterías permite a sus entes administradores sufragar el funcionamiento.

El proyecto adiciona un párrafo al artículo 9º de la Ley 643 de 2001, con la finalidad específica de ordenar que en aquellos contratos que se encontraban vigentes al momento de la expedición de la ley de régimen propio, en los cuales no se pactaron en forma discriminada los porcentajes correspondientes a los derechos de explotación y los gastos de administración, la entidad administradora tendrá que ajustarse a lo aprobado en esta ley. Esta norma permitirá preservar los recursos destinados al sector salud, los cuales no se afectan con el nuevo porcentaje propuesto. Con el fin de precaver esta circunstancia el proyecto establece como requisito esencial de los contratos que se celebren para la operación de los juegos de suerte y azar a través de terceros, la obligación de estipular expresamente el porcentaje de los ingresos brutos sobre los cuales se deben calcular los gastos de administración establecidos en la esta ley. Ello permitirá en el futuro mayor claridad respecto del manejo, uso y aplicación dado a los ingresos por estos dos conceptos previstos en la ley. De otra parte, es necesario hacer algunas reformas sobre la titularidad para la explotación y administración de los distintos juegos. En efecto, la ley 643 de 2001, establece la titularidad de las rentas del monopolio sobre los juegos de suerte y azar en los departamentos, el Distrito Capital y los municipios, salvo los recursos destinados a la investigación en áreas de la salud.

(Artículo 2º). La competencia o facultad de explotación de los juegos de suerte y azar quedó determinada para su ejercicio legal en seis entidades: Los departamentos, el Distrito Capital, los municipios, las Sociedades de Capital Público Departamental. (S. C. P. D.), la Empresa Territorial para los Juegos de Suerte y Azar (Etesa) y la Cruz Roja Colombiana.

Los juegos de suerte y azar reconocidos en la ley son: Lotería tradicional (artículo 11), apuestas permanentes o chance (artículo 21), rifas (artículo 27), juegos promocionales (artículo 31), juegos localizados (artículo 32), apuestas en eventos deportivos, gallísticos, caninos y similares (artículo 35), eventos hípicas (artículo 37), juegos novedosos (artículo 38), (entre otros, lotto preimpresión, lotería instantánea, lotto en línea y los demás juegos realizados por medios electrónicos, por Internet o mediante cualquier otra modalidad en tiempo real que no requiera la presencia del apostador). Mediante la distribución legal de la competencia para la explotación titular de estos juegos, se asignó a los departamentos solo un juego de suerte y azar que pueden operar directamente o mediante terceros:

La Lotería Tradicional. La operación directa se debe realizar a través de empresas industriales y comerciales de los Departamentos o por la Sociedades de Capital Público Departamental (S. C. P. D.) (artículos 12 y 14). No obstante, el mercado de la lotería tradicional también puede ser operado por otras entidades: El Distrito Capital, los municipios que a la expedición de la ley estuvieren explotando una lotería y la Cruz Roja Colombiana (artículo 12). Igualmente, el distrito Capital puede intervenir en la conformación de la S. C. P. D. (artículo 14), y Etesa, opera otras loterías, tales como la lotería instantánea y la lotto. (Baloto). En consecuencia, el mercado de las loterías tradicionales no es de explotación exclusiva para los departamentos.

De otra parte, a los departamentos y al Distrito Capital, a través de sus empresas industriales y comerciales o por intermedio de las S. C. P. D., también se les asigna la explotación del juego de apuestas permanentes o chance, pero haciendo obligatoria su operación mediante terceros (artículo 22).

Por último, se reconoce que corresponde a los Departamentos, al Distrito Capital, a través de sus empresas industriales y comerciales, o por intermedio de las S. C. P. D., la explotación de las rifas cuando se operen, siempre a través de terceros, en dos o más municipios de un mismo departamento o un municipio y el Distrito Capital, concediendo a Etesa la explotación de las rifas cuando se operen en dos o más departamentos, o en un departamento y el Distrito Capital (artículo 28). Todos los demás juegos, los más importantes y de actualidad plena en el mercado: Juegos promocionales nacionales o interdepartamentales (artículo 31), Juegos localizados (artículo 32), apuestas en eventos deportivos, gallísticos, caninos y similares (artículo 35), juegos novedosos (artículo 38) (entre otros, lotto preimpresa, lotería instantánea, lotto en línea y los demás juegos realizados por medios electrónicos, por Internet o mediante cualquier otra modalidad en tiempo real que no requiera la presencia del apostador), son explotados por Etesa, salvo las rifas municipales o que se operen en el Distrito Capital, así como los derechos de explotación derivados de las apuestas hípcas, que corresponden a estas entidades.

En tal forma, la asignación de competencias para la explotación de los juegos de suerte y azar es ostensiblemente inequitativa, desproporcionada, y se sustenta en unas disposiciones que van en contra de la adecuada organización que debe tener el mercado de juegos de suerte y azar. Este sistema legal presenta y admite notables ventajas de explotación comercial para algunas entidades del Estado que imposibilitan a las otras entidades, en especial a los departamentos y a sus empresas comerciales o a las sociedades de capital público departamental, lograr los niveles de eficiencia que la misma ley exige sin parámetros de igual y equilibrada participación en las amplias posibilidades que ofrece este sector rentístico. Sin una mayor participación en la explotación de los distintos juegos de suerte y azar, los departamentos y sus empresas no son más que titulares simbólicos y limitados, llamados, en este orden, al inevitable fracaso por un esquema legal imperativo que ordena el logro de altos índices de productividad cuando sólo concede una reducida aptitud de administración que así se convierte en un ejercicio desventajoso, estricto y excluyente.

El artículo 6° de la Ley 643 de 2001, establece que la renta de las loterías será del 12% de los ingresos brutos de cada juego, y, a su vez, el artículo 50 de ese ordenamiento dispone que la rentabilidad es un criterio de eficiencia que servirá para evaluar el desempeño de los operadores y administradores de los juegos. Siendo así, la transferencia de la renta, en la proporción mínima del 12% sobre los ingresos brutos, no consiste en una obligación, sino en un indicador que servirá para calificar la eficiencia de la entidad que opera el juego.

No obstante que el sentido de la ley es claro en esta materia, ha hecho carrera la interpretación del texto de las citadas disposiciones bajo el criterio de que, sin importar los resultados de la operación comercial que, en ocasiones pueden ser negativos, es deber inexcusable de las Loterías efectuar siempre el giro de utilidades por dicho monto (12% de ingresos brutos), desconociéndose así que en múltiples ocasiones ello resulta de imposible cumplimiento, en razón a que la causación de costos operacionales y el pago de premios impiden la obtención y la consecuente transferencia de utilidades que alcancen tal índice.

Esta errada interpretación de la ley ha generado agudas controversias en la aplicación de las normas que gobiernan dicho aspecto, lo cual se traduce en una alarmante incertidumbre en el sector público que explota el juego.

Tal situación demanda de la intervención del Congreso de la República, a fin de que se precise el sentido y alcance del literal c) del artículo 6° de la Ley 643 y se armonice en forma expresa el contenido de su letra con lo previsto en otras disposiciones del régimen propio, en especial de los artículos 50 y 51 del mismo.

De otra parte, resulta indispensable determinar con claridad que la transferencia del 12% de los ingresos brutos hace parte de las utilidades generadas por la explotación del monopolio, lo cual, aunque de suyo es obvio, ha dado lugar a una errónea comprensión de la ley, como quiera que en ocasiones las autoridades de control han considerado que el giro

de tal porcentaje constituye un gasto. Bajo esa óptica, pocas son las empresas de lotería susceptibles de ser calificadas satisfactoriamente, puesto que la mayoría de estas registrarán en su balance pérdidas inexistentes al contabilizar como un gasto los recursos efectivamente transferidos al sector salud. En consecuencia, compete al Legislador determinar con claridad que la renta destinada a dicho propósito es un componente de los beneficios económicos que el Estado percibe como titular de la actividad monopolizada.

Con base en las precedentes consideraciones, estimamos necesario y prudente introducir un nuevo artículo al proyecto.

En consecuencia, estamos presentando este proyecto de ley mediante el cual también se amplía el marco de actuación de los departamentos y de sus empresas, otorgándoles una mayor capacidad mediante la explotación de la lotería instantánea, la cual no es propiamente un juego novedoso; de las rifas a nivel interdepartamental y nacional; de los juegos promocionales en estos mismos niveles, propiciando de esta manera la directa, necesaria y conveniente asociación entre las empresas departamentales, para la administración de los juegos de suerte y azar, dando, adicionalmente, viabilidad a convenios interadministrativos entre la Empresa Territorial para la Salud (Etesa) y las sociedades de Capital Público Departamentales sobre la explotación de juegos novedosos, modificando, igualmente, este proyecto de ley, los artículos: 14, 15, 18, 31 y 38 la Ley 643 de 2001.

Frente a la modificación de la contribución parafiscal establecida originalmente en el artículo 56 de la Ley 643 de 2001, el proyecto contempla la obligación para los concesionarios del juego de apuestas permanentes o chance y de las loterías, de contribuir al fortalecimiento de los recursos del Fondo de Colocadores de Loterías y Apuestas Permanentes “Fondoazar”. El objetivo de esta modificación es aumentar los recursos del Fondo, los cuales han demostrado ser insuficientes para el financiamiento de la seguridad social en salud de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y apuestas. En consecuencia se propone para los concesionarios un porcentaje del 3% sobre los derechos de explotación, sin perjuicio de estos derechos ni de los gastos de administración, que se deben reconocer a la entidad administradora del monopolio, Empresas Industriales y Comerciales del Estado o Sociedades de Capital Público Departamental administradoras del juego de lotería. Con estos recursos adicionales, originados en el sector de los juegos de suerte y azar y destinado al mismo sector, para beneficio de los colocadores del juego de lotería o de apuestas permanentes, se espera hacer realidad la financiación de la afiliación de esta población al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Otro aspecto que, en nuestro criterio, debe ser precisado en el texto de la iniciativa, es el relativo al valor de la contribución que deberán aportar los concesionarios del juego de apuestas permanentes, el cual se establece en un “3% de los derechos de explotación”, sin especificar que ese porcentaje no podrá afectar el valor de los gastos que por concepto de administración que aquellos deben pagar a las empresas de Lotería. En efecto, tal como aparece redactada la iniciativa, podría entenderse que dicho 3% se deducirá de las sumas que esas entidades perciben para atender los costos que requiere la atención de las necesidades administrativas del juego. Una interpretación de esa naturaleza y la consecuente aplicación de la ley bajo tan errada concepción, dejaría prácticamente sin recursos administrativos a las loterías estatales. Así las cosas, se debe establecer claramente el interés manifestado en la Exposición de Motivos presentada por el Gobierno, cuya letra advierte que “se propone para los concesionarios un porcentaje del 3% sobre los derechos de explotación, sin perjuicio de estos derechos ni de los gastos de administración, que se deben reconocer a la entidad administradora del monopolio...”. (Resaltado fuera de texto).

Durante la discusión del primer debate a la presente iniciativa, se presentaron modificaciones de interés y de importancia, que redundarán en beneficio del Estado, el sector salud y los actores de los juegos de suerte y azar.

Entre otras, se propone: No limitar la explotación de juegos de suerte y azar en términos de horarios, respetando y salvaguardando, desde todo punto de vista, el orden público y las buenas costumbres.

Se hace expresa la sujeción a la Ley General de Contratación para efectos de la selección y control de los operadores de los juegos de suerte y azar y se define, para todos los efectos, lo que ha de entenderse por Lotería Tradicional, para cuyo desarrollo y explotación se dispone la obligación de implementar tecnologías de punta que aseguren mayor transparencia y efectividad en los sorteos. En este sentido, se obliga a los concesionarios de juegos de apuestas permanentes-chance a implementar tecnología en línea en tiempo real.

Estos juegos han demostrado ser mecanismo importante de generación de recursos y empleo, por lo que se establecen unas reglas tributarias nacionales y territoriales que les permitan mejores condiciones financieras y, con ello, expandan su cobertura.

Con base en las anteriores consideraciones, se presenta a la honorable Cámara de Representantes la siguiente:

Proposición

Dese segundo debate al Proyecto de ley 125 de 2003 Cámara, *por la cual se modifica la Ley 643 de 2001 y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Representantes,

Muriel Benito-Revollo B., Representante a la Cámara por Sucre Ponente Coordinador; *Zulema Jattin C.*, Representante a la Cámara por Córdoba Ponente Coordinador; *José Oscar González*, Representante a la Cámara por Caldas; *Jorge Luis Feris Ch.*, Representante a la Cámara por Sucre; *César Mejía Urrea*, Representante a la Cámara por Quindío; *Freddy Sánchez A.*, Representante a la Cámara por Córdoba; *Oscar Darío Pérez P.*, Representante a la Cámara por Antioquia.

ARTICULADO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 125 DE 2003 CAMARA

*por la cual se modifica la Ley 643 de 2001
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. Adiciónase un inciso al literal d) del artículo 3° de la Ley 643 de 2001 así:

En desarrollo del principio de vinculación de la renta a los servicios de salud y a fin de generar mayores recursos para este sector y aportar a la generación de empleo, la explotación de los juegos de suerte y azar se podrá desarrollar sin límite de horarios siempre y cuando que con dicha actividad no se ocasione perturbación al orden público ni a las buenas costumbres.

Artículo 2°. Adiciónase el siguiente párrafo al artículo 3° de la Ley 643 de 2001:

Parágrafo. Las normas que esta ley contiene sobre la operación de los juegos de suerte y azar se interpretarán de acuerdo con los principios que contiene el capítulo de aspectos generales. La ley garantiza la libre competencia y prohíbe los abusos tal como lo ordena el artículo 333 de la Constitución Política. En consecuencia, ni la autoridad competente para la explotación del monopolio rentístico del Estado, ni las autoridades distritales o municipales ni los entes privados cuando de alguna manera intervengan en la explotación de los juegos de suerte y azar, podrán exigir para la operación de los juegos de suerte y azar requisitos diferentes de los estipulados en la presente ley, tales como el establecimiento de controles que sean competencia de otros estamentos del Estado como la DIAN, ni autorizaciones particulares como las de los consejos de administración de centros comerciales.

Artículo 3°. Adiciónase el siguiente inciso al artículo 4° de la Ley 643 de 2001.

Cuando Etesa asuma directamente el conocimiento y decisión sobre las posibles infracciones a esta ley en que incurran operadores autorizados, deberá proceder de conformidad con los procedimientos administrativos ordinarios establecidos en el Código Contencioso Administrativo.

Artículo 4°. Adiciónase el siguiente párrafo al artículo 5° de la Ley 643 de 2001:

Parágrafo 2°. En las apuestas permanentes, la apuesta se considera perfeccionada con la entrega del juego de parte del colocador o vendedor de apuestas profesionalizado al concesionario, del original del formulario único de apuestas, con anticipación a la realización del respectivo sorteo.

Si el colocador o vendedor de apuestas profesionalizado no hace entrega de los formularios originales que contienen las apuestas, asumirá la responsabilidad civil y/o penal a que haya lugar.

Artículo 5°. Modificase el literal c) del artículo 6° de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“c) Para el caso de las loterías la renta será del doce por ciento (12%) de los ingresos brutos de cada juego, sin perjuicio de los excedentes contemplados en el literal anterior. De conformidad con lo establecido en los artículos 50 y 51 de la presente ley, dicho porcentaje será tenido exclusivamente como criterio de eficiencia para evaluar a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de capital público que directamente administren u operen el juego de lotería tradicional. La renta del 12% se considerará como parte de las utilidades generadas por esas entidades”.

Artículo 6°. Modificase el inciso final del artículo 7° de la Ley 643 de 2001 el cual quedará así:

La concesión de juegos de suerte y azar se contratará siguiendo las normas generales de la contratación pública, con independencia de la naturaleza jurídica del órgano contratante, en el caso de las loterías, se darán en los mismos términos de concesión que actualmente se realizan con las Apuestas Permanentes-Chance y se aplicará lo dispuesto en el inciso c del artículo 6°.

Artículo 7°. Modificase el inciso 2° del artículo 9° de la Ley 643 del 2001 y adiciónase un párrafo al mismo así:

“Sin perjuicio de los derechos de explotación, cuando el juego se opere a través de terceros, estos reconocerán a la entidad administradora del monopolio por concepto de gastos de administración, un porcentaje del 5% de los derechos de explotación, con excepción de los concesionarios de los juegos de loterías y apuestas permanentes los cuales reconocerán sin perjuicio de los derechos de explotación los siguientes porcentajes: un dos por ciento (2%) de derechos de explotación a la entidad administradora del monopolio por concepto de gastos de administración y un uno por ciento (1%) de los derechos de explotación al Ministerio de la Protección Social con destino a la realización de los estudios de mercado para el juego de apuestas permanentes, un dos por ciento (2%) de los derechos de explotación con destino al Fondo de Colocadores de Loterías y Apuestas Permanentes (Fondoazar).

Parágrafo. A partir de la vigencia de la presente ley, será requisito esencial de los contratos actualmente vigentes para la operación de los juegos de suerte y azar a través de terceros, estipular expresamente el porcentaje de los derechos de explotación sobre los cuales se deben calcular los gastos de administración establecidos en esta ley.

En los contratos actualmente vigentes en los cuales no se hayan discriminado los porcentajes correspondientes a los derechos de explotación y a los gastos de administración, la entidad administradora descontará como gastos de administración un porcentaje del 3% de los derechos de explotación”.

Artículo 8°. Modificase el artículo 11 de la Ley 643 de 2001, así:

Artículo 11. Lotería tradicional. Es una modalidad de juego de suerte y azar realizada en forma semanal por un ente legal autorizado, el cual establece las bases del plan de premios ya sean billetes indivisos o fraccionados de precios fijos singularizados con una combinación numérica, obligándose a otorgar un premio en dinero, fijado previamente

en el correspondiente plan al tenedor del billete o fracción cuya combinación o aproximaciones preestablecidas coincida en su orden con aquella obtenida al azar en sorteo público efectuado por la entidad gestora, la venta de los billetes y fracciones pueden realizarse emitiendo los mismos o utilizando sistemas de tecnología de punta en línea.

Parágrafo 1°. En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 50, 51 y 52, las loterías tradicionales deberán implementar tecnología en línea.

Artículo 9°. Modifícase el artículo 14 de la Ley 643 de 2001, así:

“**Administración de las loterías.** Las loterías tradicionales serán administradas por empresas industriales y comerciales del Estado del orden departamental o del Distrito Capital o por Sociedades de Capital Público Departamental (SCPD), creadas por la asociación de varios departamentos y/o el Distrito Capital, o por la asociación de varias empresas comerciales del Estado del orden departamental o del Distrito Capital. Estas sociedades tendrán personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, cuyo objeto social será la administración y/o operación de la lotería tradicional, y de los demás juegos de *azar de su competencia contemplados o autorizados por la ley*”, las cuales podrán ser operadas directamente y/o a través de terceros.

Artículo 10. Modifícase el artículo 15 de la Ley 643 de 2001, así:

“**Explotación asociada.** Cada Sociedad de Capital Público Departamental (SCPD) tendrá derecho a explotar, directa o indirectamente, un único juego de lotería convencional o tradicional de billetes preimpresa o en línea y en tiempo real tales como juegos de números, mega loterías con un solo premio mayor o cualquier otra modalidad de juego en línea y en tiempo real, así como realizar promociones en línea y en tiempo real de todos los anteriores productos y de la lotería instantánea, modalidades de juego cuya explotación corresponde a los departamentos por intermedio de las Sociedades de Capital Público Departamental (SCPD).

Parágrafo 1°. La Sociedad de Capital Público Departamental (SCPD) tendrá como mínimo siete (7) socios.

Parágrafo 2°. Los órganos de dirección de las respectivas empresas industriales y comerciales del Estado, podrán autorizar a su entidad para que se asocien en la explotación de sus respectivos sorteos; ningún departamento podrá tener participación para la explotación de la lotería en más de una Sociedad de Capital Público Departamental (SCPD), los términos para la operación de la lotería instantánea y demás juegos se realizarán en los mismos términos y condiciones que la lotería convencional o tradicional.

Artículo 11. Modifícase el artículo 18 de la Ley 643 de 2001, así:

“**Plan de premios de las loterías.** El plan de premios de las loterías tradicionales, será aprobado por el órgano de dirección de la respectiva empresa industrial y comercial del Estado, del orden departamental o distrital, administradora de la lotería, o por el Consejo o Junta Directiva de la respectiva Sociedad de Capital Público Departamental (SCPD) que hayan constituido para la explotación de las mismas, órgano directivo que también tendrá plena autonomía y competencia para aprobar los planes de premios de la lotería instantánea y los demás juegos que se exploten, por las Sociedades de Capital Público Departamental (SCPD), directa o indirectamente.

Artículo 12. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 21 de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

Parágrafo. Se entiende por juego autorizado el sorteo autónomo que realiza o autoriza la entidad concedente dentro de su respectiva jurisdicción para efectos exclusivos de utilizar su resultado en el juego de apuestas permanentes o chance.

Artículo 13. Modifícase el segundo inciso del artículo 22 de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

Solo se podrá operar el juego de apuestas permanentes o chance, a través de terceros seleccionados mediante licitación pública, y por un plazo de cinco (5) años, el cual podrá ser prorrogable.

Artículo 14. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 22 de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. Los contratos de concesión para la operación del juego de las apuestas permanentes o chance, vigentes o en ejecución, podrán ser prorrogados por un lapso igual, para el cual fueron otorgados por la entidad concedente.

Artículo 15. Modifícase el inciso 1° del artículo 23 de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“Los concesionarios del juego de apuestas permanentes o chance pagarán mensualmente a la entidad concedente a título de derecho de explotación, el doce por ciento (12%) de sus ingresos brutos”.

Artículo 16. Modifícase el inciso 2° del artículo 25 de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

Solo se podrá operar el juego de apuestas permanentes o chance, a través de terceros seleccionados mediante licitación pública, y por un plazo de cinco (5) años, el cual podrá ser prorrogable por un plazo igual.

Artículo 17. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 25 de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

Cuando se utilice tecnología en línea el operador diligenciará un formulario único, que le permita realizar las apuestas de los diferentes juegos, pero siempre llevará seriales consecutivos diferentes para sus respectivos controles.

Artículo 18. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 32 de la Ley 643 de 2001:

“Para garantizar el normal desarrollo del Monopolio rentístico del Estado, el concepto deberá ser emitido por el Alcalde en forma favorable y sin restricciones, siempre que el juego localizado se vaya a operar en zonas aptas para el desarrollo de actividades comerciales, de conformidad con lo previsto por el artículo 35 de la Ley 643 de 2001”.

“Esta condición es prevalente sobre cualquier norma incluyendo las de tratamiento especial”.

Artículo 19. Adiciónense los siguientes incisos al artículo 33 de la Ley 643 de 2001.

Con el fin de garantizar mayores derechos de explotación, los contratos de concesión para la operación de juegos de suerte y azar localizados a través de terceros, deberán contemplar que los instrumentos del juego localizado, podrán ser aumentados o trasladados a establecimientos comerciales diferentes a los reportados inicialmente en el contrato, siempre y cuando vayan a ser operados en una zona apta para el desarrollo de actividades comerciales, conforme lo establece esta ley, sin que para ello se exija requisito alguno adicional, diferente al aviso que previamente se debe enviar por escrito a Etesa, a más tardar el último día hábil del mes anterior a la operación.

En virtud de que la operación de juegos de suerte y azar para juegos localizados se realiza por intermedio de terceros mediante contrato especial de concesión que cumple con las finalidades y principio que rigen el monopolio rentístico, dicho contrato podrá ser prorrogado por períodos iguales inicialmente pactado.

Artículo 20. Modifícase el artículo 38 de la Ley 643 de 2001, y adiciónese un inciso al mismo, así:

“**Juegos novedosos.** Son cualquier otra modalidad de juegos de suerte y azar distintos de las loterías tradicionales, de la lotería instantánea, de las apuestas permanentes y de los demás juegos a que se refiere la presente ley. Se consideran juegos novedosos, entre otros, la lotto preimpresa, el lotto en línea en cualquiera de sus modalidades y los demás juegos masivos, realizados por medios electrónicos, por Internet o mediante cualquier otra modalidad en tiempo real que no requiera la presencia del apostador”.

“Igualmente, se consideran juegos novedosos de suerte y azar, los juegos o concursos de pronósticos o encuestas telefónicas, televisivas o radiales, en donde la llamada telefónica tenga un valor adicional a su costo normal y el resultado del juego, concurso o encuesta, dependa del azar. El costo de la llamada se considerará para efectos de la presente ley, como la apuesta, y genera a favor de Etesa derechos de explotación del 17% del valor de cada llamada sin incluir el IVA”.

Parágrafo. Para la explotación de estos juegos novedosos, la Empresa Territorial para la Salud (Etesa) podrá celebrar convenios interadministrativos con las Sociedades de Capital Público Departamental (SCPD), en este evento la participación económica por los derechos de explotación y los gastos administrativos se dividirán en partes iguales.

Artículo 21. Se adiciona el siguiente párrafo al artículo 49 de la Ley 643 de 2001, en concordancia con el artículo 62 de la reforma Tributaria (Ley 863 de 2003) así:

Artículo 49. *Prohibición de gravar el monopolio.* Los juegos de suerte y azar a que se refiere la presente ley no podrán ser gravados por los departamentos, distritos o municipios, con impuestos, tasas o contribuciones fiscales o parafiscales distintos a los consagrados en la presente ley.

Parágrafo. *Impuesto sobre las ventas en los juegos de suerte y azar.* Constituye hecho generador del impuesto sobre las ventas la circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar con excepción de las loterías.

El impuesto se causa en el momento de realización de la apuesta, expedición del documento, formulario, boleta o instrumento que da derecho a participar en el juego. Es responsable del impuesto el operador del juego.

La base gravable estará constituida por el valor de la apuesta, del documento, del formulario, boleta, billete o instrumento que da derecho a participar en el juego.

En el caso de los juegos localizados tales como las maquinitas o tragamonedas, la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a un salario mínimo mensual legal vigente y la de las mesas de juego estará constituida por el valor correspondiente a catorce (14) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

La tarifa del impuesto sobre las ventas en los juegos de suerte y azar es del cinco por ciento (5%).

Son documentos equivalentes a la factura en los juegos de suerte y azar, la boleta, el formulario, billete o documento que da derecho a participar en el juego.

Cuando para participar en el juego no se requiera documento, se deberá expedir factura o documento equivalente. El valor del impuesto sobre las ventas a cargo del responsable no forma parte del valor de la apuesta.

El impuesto generado por concepto de juegos de suerte y azar se afectará con impuestos descontables”.

Artículo 22. En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 643 de 2001, se le confiere un plazo de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, para que la Superintendencia Nacional de Salud proceda y tome las medidas a lugar en observancia del mismo.

Artículo 23. Modifícase el artículo 56 de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“**Artículo 56. Contribución parafiscal para la seguridad social de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes.** Créase una contribución parafiscal para la seguridad social en salud de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y apuestas permanentes a cargo de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes y de los concesionarios del juego de apuestas permanentes o chance y de las loterías. Sin perjuicio del pago de los derechos de explotación y de los gastos de administración establecidos en la presente ley, esta contribución será equivalente al uno por ciento (1%) del precio al público de los billetes o fracciones de lotería o del valor apostado en cada formulario o apuesta en las apuestas permanentes para los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes y adicionalmente para los concesionarios del tres por ciento (2%) de los derechos de explotación que deben reconocer a la entidad administradora del monopolio del juego de apuestas permanentes o chance y de las loterías.

Para el caso de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes, la contribución será descontada de los ingresos a los cuales tienen derecho estos colocadores, recaudada por las loterías y girada dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente. La liquidación y pago de la contribución parafiscal a cargo de los concesionarios del juego de apuestas permanentes o chance y de las loterías, la efectuará el concesionario conjuntamente con los derechos de explotación, en el mismo formulario de declaración, liquidación y pago

de los derechos de explotación. Las entidades administradoras de las loterías deberán girar el valor correspondiente a la contribución mensualmente, dentro de los primeros diez días del mes siguiente a su recaudo. Los aportes correspondientes a esta contribución parafiscal, constituirán recursos del Fondo de Colocadores de Lotería y Apuestas Permanentes, Fondoazar, creado por el artículo 57 de la Ley 643 de 2001 y su vigilancia será ejercida por los organismos de control competentes”.

Artículo 24. Modifíquese el inciso 3º del artículo 57 de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“El Fondo de Colocadores de Lotería y Apuestas Permanentes será administrado por sus beneficiarios a través de las organizaciones constituidas por ellos, en la forma que establezca el reglamento. El Gobierno expedirá el reglamento del Fondo de Colocadores de Lotería y Apuestas Permanentes, en un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley”.

Artículo 25. Interpretese con autoridad el inciso tercero del artículo 60 de la Ley 643 de 2001, en el sentido de que los juegos localizados que se encontraban funcionando legalmente a la fecha de sanción de la citada ley, no requieren concepto previo favorable del Alcalde para continuar operando, y por lo tanto, una vez terminados los contratos o autorizaciones, no se le exigirá dicho concepto previo como requisito para la suscripción de un nuevo contrato de operación de juegos localizados.

Artículo 26. Será obligatorio el uso de sistemas neumáticos que permitan y garanticen la transparencia en todos los sorteos que se realicen en el país.

Artículo 27. El valor máximo de premios de cada uno de los sorteos deberá ser proporcional a la relación entre emisión y la venta de billetes.

Artículo 28. Designase tres (3) miembros de las Comisiones Terceras del Congreso, que tendrán como finalidad hacer el seguimiento de lo establecido en esta ley. Dicha designación será realizada por los Presidentes de las mismas.

Artículo 29. La presente ley rige desde la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

CONTENIDO

Gaceta número 245 - Viernes 4 de junio de 2004		
CAMARA DE REPRESENTANTES		
PONENCIAS		Págs.
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 040 de 2003 Cámara, por la cual se crea el defensor de los usuarios de los servidores públicos domiciliarios.	1	1
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 162 de 2003 Cámara, por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el municipio de Caicedonia, departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación.	2	2
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 206 de 2004 Cámara, por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de la fundación del municipio de Pacho, en el departamento de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones.	3	3
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 226 de 2003 Cámara, 016 de 2002 Senado, por la cual se declara a Bogotá, D. C., "territorio de paz", se promueve la cultura por la vida y se dictan otras disposiciones.	5	5
Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 230 de 2003 Cámara, por medio de la cual se declaran los juegos recreativos tradicionales de la calle, la base de la expresión lúdica tradicional de las diferentes comunidades del pueblo colombiano y se dictan otras disposiciones.	7	7
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 238 de 2004 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 100 de 1993 y se dictan algunas normas frente a la cobertura internacional de las Administradoras de Fondos y Pensiones, AFP, y de los servicios de salud por parte de las EPS.	10	10
Propuesta para primer debate al Proyecto de ley número 291 de 2003 Cámara y número 065 de 2002 Senado, acumulado, por la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 105 de 1993.	10	10
Ponencia para segundo debate y Articulado propuesto al Proyecto de ley número 125 de 2003 Cámara, por la cual se modifica la Ley 643 de 2001 y se dictan otras disposiciones.	11	11