



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIII - Nº 560

Bogotá, D. C., miércoles 22 de septiembre de 2004

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariosenado.gov.co](http://www.secretariosenado.gov.co)

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 072 DE 2004 CAMARA

*por la cual se regula la aplicación de los convenios internacionales en materia de niñez y de familia.*

Bogotá, D. C., 8 de septiembre de 2004

Doctor

**HERNANDO TORRES BARRERA**

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 072 de 2004, *por la cual se regula la aplicación de los convenios internacionales en materia de niñez y de familia.*

Señor Presidente:

Cumplimos con el honoroso encargo de rendir informe de ponencia para primer debate a esta iniciativa legal, radicada en la Secretaría de la Cámara de Representantes, a instancia del Consejo Superior de la Judicatura.

Para tales efectos, nos proponemos desplegar el estudio en los siguientes términos, no sin advertir antes que hemos adelantado el análisis con el apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por intermedio de la doctora Elenita Motta Serna, y otros funcionarios de la Subdirección de Intervenciones Directas del ICBF, Sede Nacional.

#### 1. Contenido del proyecto

El proyecto que nos ocupa en esta oportunidad tiene el propósito de fijar una competencia procesal y aclarar el procedimiento que se requiere para el trámite de los asuntos que sean materia de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, en los que se reconozcan principios, derechos, garantías y libertades de los niños y de las familias.

Tal competencia se fija así:

- Serán de competencia de los Defensores de Familia los asuntos a que aluden tales tratados y convenios en su fase administrativa, y
- Serán de competencia de los jueces de familia los asuntos a que aluden tales tratados y convenios en su fase judicial.

Constituye interés primordial del proyecto la atribución que para el efecto, en su fase judicial, se atribuye a los jueces de familia, dando aplicación a los numerales 5 y 10 del artículo 435 del Código de Procedimiento Civil (aunque el proyecto, por error de digitación, hace alusión al artículo 345). Al mismo tiempo, se ratifica que el trámite procesal será de única instancia, y que se aplicará el procedimiento verbal sumario.

Finalmente, el proyecto consagra el principio de celeridad y prevalencia normativa en la aplicación y ejecución de los Tratados y Convenios Internacionales a que ya se aludió.

#### 2. La iniciativa constitucional del proyecto

Como se advirtió, la iniciativa fue presentada por el Consejo Superior de la Judicatura. Según nuestro sistema jurídico, la Alta Corporación judicial puede proponer iniciativas de ley atinentes a la administración de justicia, y a códigos sustantivos y procedimentales, en virtud de las normas constitucionales y legales siguientes:

Dice la Constitución:

“Artículo 257. Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones:

4. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los Códigos Sustantivos y Procedimentales”.

Dice la Ley Estatutaria de Administración de Justicia:

“Artículo 79. *Del Consejo en pleno.* Las dos Salas del Consejo Superior de la Judicatura, se reunirán en un solo cuerpo para el cumplimiento de las siguientes funciones: (...)

4. Adoptar y proponer proyectos de ley relativos a la administración de Justicia y a los Códigos Sustantivos y Procedimentales”;

**Corte Constitucional** Mediante Sentencia C-037-96198 de 5 de febrero de 1996, Magistrado Ponente doctor Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte Constitucional revisó la exequibilidad del Proyecto

de ley 58 de 1994 Senado y 264 de 1995 Cámara, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 153199 de la Constitución Política, y declaró **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE** el artículo 79 del mismo, “bajo las condiciones previstas en esta providencia”. En punto a la atribución de presentar proyectos de ley, dijo la Corte que “Cabría puntualizar que la atribución de presentar proyectos de ley de que trata el numeral 4, es exequible bajo el entendido de que éstos no sean de índole exclusivamente administrativa o disciplinaria, pues esta atribución es propia e indelegable de cada una de las salas.

Sobre la base de ese marco normativo, los ponentes verificamos que la autoridad que radicó el proyecto es competente a tenor de las normas aludidas, y que el proyecto de ley en estudio se encuentra dentro de la órbita de su iniciativa legislativa, ya que se refiere a normas concretas del Código de Procedimiento Civil y a disposiciones contenidas en Tratados y Convenios Internacionales, que han sido ratificados por Colombia mediante Leyes de República, que imponen obligaciones que deben cumplirse a través de una pronta, eficiente y eficaz administración de justicia.

### 3. Antecedentes a la presentación del proyecto y exhortos de la corte constitucional

Dos providencias de la Corte Constitucional exhortaron al Consejo Superior de la Judicatura, y al propio Congreso, a regular la materia de que trata este proyecto de ley, a saber:

1. **Sentencia J-357/02.** Accionante: Carlos Enrique Bustamante. Procedencia: Juzgado Veintidós (22) Civil del Circuito de Bogotá. Magistrado Ponente: Doctor *Eduardo Montealegre Lynett*. Bogotá, D. C., nueve (9) de mayo de dos mil dos (2002).

En este proceso de constitucionalidad, se cuestionó el hecho verificado por la Corte, de que ninguna autoridad colombiana, judicial o administrativa, tiene jurisdicción ni competencia para resolver de fondo sobre la restitución internacional de menores que, teniendo su domicilio en otro país, sean trasladados o retenidos ilegalmente en Colombia.

La máxima corporación constitucional desató el caso concreto, pero además dispuso lo siguiente en la parte resolutive de la providencia:

“Resuelve: (...) **Sexto.** De conformidad con lo expuesto en el Fundamento Jurídico número 16 de esta sentencia, **ENVIAR** copia de esta decisión al presidente del Senado de la República, al presidente de la Cámara de Representantes y al presidente del Consejo Superior de la Judicatura”.

Y en el Fundamento Jurídico número 16, a que alude el fallo en su parte resolutive, se dijo:

“(...) la Sala considera que la falta de regulación específica sobre una materia donde convergen tan altos intereses del menor y de la institución familiar en general, exige que esa circunstancia sea puesta en conocimiento no sólo del Congreso de la República sino también del Consejo Superior de la Judicatura para que, si lo estiman pertinente, intervengan según sus atribuciones constitucionales y legales. Para tal efecto dispondrá que se envíe copia de esta sentencia a los presidentes de cada Corporación”.

2. **Sentencia J-891/03.** Accionante: María Teresa Jaramillo Rodríguez. Demandado: Alberto Bursztym Vainberg. Magistrado Ponente: Doctor *Rodrigo Escobar Gil*. Bogotá, D. C., seis (6) de octubre de dos mil tres (2003).

Esta Sentencia, coincidente en esencia con la proferida en el caso J-357/02, recordó que la Convención de La Haya de 1980 se orienta a obtener la inmediata restitución internacional de un menor cuando haya sido ilícitamente traslado o retenido por uno de los padres. Y se verificó que no obstante el tratado aludido contempla la necesidad

de un trámite de urgencia, la ley colombiana no ha desarrollado ese procedimiento específico.

Ante este semejante vacío, dijo la Corte:

“Estima la Sala necesario exhortar nuevamente al legislador para que determine tanto las autoridades competentes para conocer en sede judicial del trámite de restitución, como los procedimientos aplicables para el efecto. No obstante esa omisión legislativa, estima la Corte que ello no abre, en principio, la vía de la acción de tutela...”.

Añadió el juez constitucional:

“Pese a que, como se acaba de señalar, la Sala ha encontrado que no es procedente la acción de tutela para la solución del presente caso, no puede dejar de advertirse que la ausencia de una ley que de manera específica regule la aplicación en Colombia del trámite de restitución internacional de menores previsto en el Convenio de La Haya de 1980, ha dado lugar a confusiones y dilaciones injustificadas en el trámite de los procesos de restitución.

Por esa razón, considera del caso la Corte insistir ante el Congreso de la República, el Consejo Superior de la Judicatura y el Gobierno Nacional para que a la brevedad posible se tramite una ley que desarrolle de manera específica el contenido del convenio”.

Finalmente, en la parte resolutive del fallo se ordenó lo siguiente:

“**Segundo. EXHORTAR** al Congreso de la República, al Gobierno Nacional y al Consejo Superior de la Judicatura, para que a la mayor brevedad posible se tramite un proyecto de ley orientado a regular la aplicación en Colombia del Convenio de La Haya de 1980 sobre aspectos civiles del secuestro internacional de niños. Para ese efecto, copia de esta decisión se enviará al Presidente del Senado de la República, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, y a la Dirección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”.

Es así que el Consejo Superior de la Judicatura resolvió redactar y proponer el proyecto de ley en estudio, para subsanar los vacíos procedimentales y de competencia que fueron constatados por la Corte en los casos reseñados.

No sobra recalcar que el 9 de mayo de 2002 se produjo el primer exhorto al Congreso, sin que a la fecha, septiembre de 2004, se haya resuelto sobre el particular.

Tampoco sobra recordar que los exhortos, según explicó la Corte en la Sentencia C-109 de 1995, son una modalidad de sentencias moduladas que, en ejercicio del control de constitucionalidad, puede emitir el juez constitucional en aplicación del principio de la colaboración armónica entre poderes del Estado.

No sobra mencionar que en virtud de la Ley 424 de 1998, *por la cual se ordena el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia*, el Gobierno Nacional, a través de la Cancillería, está obligado a informar anualmente a las comisiones segundas del Senado y de la Cámara de Representantes sobre la ejecución de tales Convenios. Dice esta ley:

“Artículo 1o. El Gobierno Nacional a través de la Cancillería presentará anualmente a las Comisiones Segundas de Relaciones Exteriores de Senado y Cámara, y dentro de los primeros treinta días calendario posteriores al período legislativo que se inicia cada 20 de julio, un informe pormenorizado acerca de cómo se están cumpliendo y desarrollando los Convenios Internacionales vigentes suscritos por Colombia con otros Estados.

Artículo 2°. Cada dependencia del Gobierno Nacional encargada de ejecutar los tratados internacionales de su competencia y requerir la reciprocidad en los mismos, trasladará la información pertinente al Ministerio de Relaciones Exteriores y este, a las Comisiones Segundas”.

En consideración a lo expuesto, los ponentes hemos verificado que el País está en mora de legislar sobre el particular.

#### **4. Trámites que vienen aplicándose sobre el particular, como solución parcial a los vacíos normativos actuales**

En aplicación del Convenio de La Haya sobre los aspectos civiles del secuestro internacional de niños, y atendiendo orientaciones concretas de la Corte Constitucional, la fase administrativa del proceso es desarrollada en la actualidad por el Defensor de Familia, quien actúa conforme a las facultades que le otorga el código respectivo para intervenir en interés de la institución familiar.

Más específicamente, el Convenio de la Haya se ha articulado con lo previsto en el artículo 30, numeral 9 del Código del Menor, en concordancia con el artículo 277 numeral 1 ibídem, a fin de tomar las medidas de protección a que hubiere lugar en favor de los niños, niñas y adolescentes, o bien propiciar un arreglo amistoso entre las partes implicadas, tomando en cuenta el Interés Superior del Niño sobre cualquier otra consideración.

Es de anotar que esta actuación administrativa se encuentra reglamentada al interior del ICBF por la Resolución 1399 de 1998, cuyos artículos 8° y 11 han sido inaplicados por la Corte Constitucional, en tanto que atribuyen competencia a los defensores y jueces de familia para adelantar los procesos de restitución internacional de menores, por ser incompatibles con los artículos 121, 122 y 150-23 de la Constitución Política.

En este contexto, es importante destacar, que la actuación del Defensor de Familia se ha llevado a cabo bajo la mera interpretación de las normas existentes que nos rigen sobre asuntos de niñez y familia en el plano internacional y nacional, ya que no existe norma específica que le otorgue la competencia para actuar dentro del proceso de restitución internacional de menores, que es lo que se pretende establecer en el proyecto de ley para subsanar este vacío jurídico.

Agotada la fase administrativa, se han venido presentando las solicitudes de restitución internacional ante los jueces civiles del circuito; sin embargo, por tratarse de asuntos que no son de su habitual conocimiento, en algunas ocasiones tales jueces rechazan de plano la solicitud, mientras que en otras la admiten mediante el procedimiento ordinario, cuya estructura y duración en nada se ajusta a las previsiones del convenio.

#### **5. Alcance del proyecto en relación con otros asuntos relacionados con instrumentos internacionales atinentes a asuntos de familia y de menores**

Existen otros convenios que el país ha incorporado a su legislación, cuyo cumplimiento se ha visto dificultado por la falta de los desarrollos normativos que permitan dar ejecución plena a los mismos, particularmente en lo que respecta al trámite procedimental que permita hacer efectivos los principios y derechos a favor de la niñez y la familia. Algunos de ellos es pertinente relacionarlos para tener una mayor comprensión del objeto y necesidad del presente proyecto de ley.

1 Convenio de La Haya suscrito el 25 de octubre de 1980, sobre los aspectos civiles del secuestro internacional de niños, que fue incorporado a la normativa colombiana mediante Ley 173 del 22 de diciembre de 1994 y que entró en vigor el 1° de marzo de 1996. Este instrumento busca asegurar el regreso inmediato del niño al Estado donde reside habitualmente, cuando ha sido ilícitamente trasladado o retenido.

Al referirse al alcance del convenio mismo, su artículo 2°, establece que los Estados deben tomar las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de los objetivos y recurrir a los procedimientos de urgencia. Su artículo 6° plantea que cada Estado designará una

Autoridad Central encargada de cumplir las obligaciones asumidas por el Convenio, en tanto que su artículo 7°, literal f), prevé la adopción de medidas para el trámite de un procedimiento judicial o administrativo que facilite el retorno del niño a su Estado de habitual residencia.

Al respecto, nuestra Corte Constitucional, en Sentencia J-891 del 6 de octubre de 2003, señaló con relación al procedimiento contemplado en el Convenio de La Haya que nos ocupa, que “(...) intervienen dos clases de autoridades. Por un lado, (...) una autoridad central a cuyo cargo está (...) la coordinación tanto interna como internacional de todo el procedimiento. Por otro lado, el tratado se refiere a las autoridades judiciales o administrativas que (...) tengan la competencia para decidir sobre la restitución. Y agrega: “...de acuerdo con el ordenamiento constitucional colombiano es posible distinguir dos fases en el trámite de restitución: Una administrativa y una Judicial” y concluye: “...tal como se señaló por la Corte en la Sentencia T-357 de 2002, la decisión definitiva sobre la restitución internacional de un menor solo puede adoptarse en Colombia en sede judicial por el funcionario competente”.

La autoridad central es indudablemente el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, mientras que equívocamente, la Corte consideró que la autoridad judicial es el Juzgado del Circuito del lugar, desconociendo la existencia de la jurisdicción de familia que es la llamada a atender esta clase de asuntos, por esto, consideramos que el Consejo Superior de la Judicatura con su ponderada propuesta sobre la materia, busca liquidar este litigio de competencias no normadas expresamente, buscando que la fase administrativa sea atendida por los Defensores de Familia que dependen del ICBF y que la fase judicial sea del conocimiento de los Jueces de Familia, cuestión que compartimos plenamente.

2. Convención Interamericana de Montevideo suscrita el 15 de julio de 1989, sobre obligaciones alimentarias, que fue incorporado a la normativa colombiana mediante Ley 449 del 4 de agosto de 1998. Tiene por objeto determinar el derecho aplicable a dichas obligaciones respecto de los menores de edad, a la competencia y a la cooperación procesal internacional.

Aquí nuevamente aparece la necesidad de definir competencia. Si esto se hiciera por separado en cada Tratado, sería interminable y nos llenaríamos de leyes con el mismo contenido, en vez de centralizar en una sola las definiciones procedimentales pertinentes, como es el objeto del presente proyecto.

3. Convenio de La Haya suscrito el 29 de marzo de 1993, sobre la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, que fue incorporado a la normativa colombiana mediante Ley 265 del 25 de enero de 1996.

En su parte introductoria reitera “...que cada Estado debería tomar, con carácter prioritario, medidas adecuadas que permitan mantener al niño en su familia de origen”. Igualmente, en su artículo 35 compromete a las autoridades competentes del Estado a actuar bajo el principio de celeridad en los procedimientos de adopción, es decir, la aplicación de un trámite breve y sumario.

4. La Convención Interamericana hecha en México el 18 de marzo de 1994 sobre Tráfico Internacional de Menores, fue incorporada a la legislación colombiana mediante Ley 470 del 5 de agosto de 1998, la cual busca prevenir y sancionar el tráfico internacional de menores y regular sus aspectos civiles y penales.

Su artículo 1° se refiere a la obligación que adquiere el Estado de garantizar la protección del menor en consideración a su interés superior, en tanto su artículo 7°, nos habla del compromiso de los Estados a adoptar medidas eficaces, conforme a su derecho interno, para prevenir y sancionar severamente el tráfico internacional de

menores. Los artículos 13 y 14 tratan de la competencia de las autoridades administrativas o judiciales para la localización y restitución de menores, lo cual supone que los Estados Parte deben asignar con precisión qué autoridad ejerce tal competencia, asunto que este proyecto trata de superar.

5. La Convención de Nueva York realizada el 20 de octubre de 1996 que reguló sobre obtención de alimentos en el extranjero, fue incorporada a la normativa colombiana mediante Ley 471 del 5 de agosto de 1998 y busca facilitar a las personas el ejercicio del derecho a recibir de otra persona los alimentos que pretende, mediante los servicios de organismos denominados autoridades remitentes o instituciones intermediarias.

6. Convención de las Naciones Unidas adoptada por la Asamblea general del 15 de noviembre de 2000, contra la delincuencia organizada transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que fue incorporado a la normativa colombiana mediante Ley 800 de marzo 13 de 2003.

Este protocolo consideró necesario prevenir, reprimir y sancionar la trata de niños, lo cual supone que el Estado signatario adopte las medidas y procedimientos correspondientes a fin de resolver situaciones prontamente de esta naturaleza por el juez competente.

7. Convenio sobre jurisdicción, ley aplicable, reconocimiento y ejecución de la ley y la cooperación con relación a la responsabilidad paterna y las medidas de protección de los niños, suscrito en La Haya el 19 de octubre de 1996, aún sin incorporar a la normativa colombiana. Busca determinar qué autoridades son competentes para tomar las medidas de protección de la persona o de los bienes del niño, determinar cuál es la ley aplicable acorde con la competencia y asegurar el reconocimiento y ejecución de las medidas de protección.

Aunque la legislación colombiana no ha incorporado todavía este convenio, lo más probable es que en futuro cercano lo haga, lo cual significa que para cuando ello suceda, se debe contar con herramientas jurídicas que permitan su aplicabilidad inmediata. Podemos transcribir a continuación algunos apartes del Convenio, para dimensionar la necesidad de dar luz verde a este proyecto:

En la parte inicial expresa que “*Deseando evitar conflictos entre sus sistemas jurídicos en materia de competencia, ley aplicable, reconocimiento y ejecución de medidas de protección de los niños*”; es decir, aquí se reitera la dificultad que se presenta respecto de las competencias cuando no están completamente definidas para conocer de un asunto por parte de la autoridad judicial.

Al referirse al tema de la competencia, aunque precisa que lo son las autoridades de residencia del niño, corresponde a cada Estado determinar a qué jueces se asigna la misma. Nos adelantaremos convenientemente al avanzar el presente proyecto que ya concreta dicha competencia en la jurisdicción de familia en la fase judicial.

8. En Sentencia T-357/02, con ponencia del Magistrado: Eduardo Montealegre Lynnet, la Corte Constitucional recordó que “...*el Ministerio de Relaciones Exteriores designó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como **autoridad central** (resalta la Sala) para los efectos de la Convención (oficio O.J.T. 03357)...*” y agregó: “*la Corte observa que la Dirección General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar expidió la Resolución número 1399 del 18 de mayo de 1998, “por la cual se establece el procedimiento interno para la aplicación del Convenio de la Haya referente al secuestro internacional de menores”. Esa resolución, junto con las disposiciones del Código del Menor, sirvieron de fundamento para adelantar el proceso de restitución internacional...*”.

Respecto de la competencia para conocer de asuntos relacionados con la restitución internacional de niños, la misma sentencia indica que “...*el diseño institucional previsto en la Carta de 1991, así como el reparto funcional de competencias asignado a las ramas del poder público y los organismos autónomos, lleva a concluir que es el Congreso el órgano encargado de fijar las reglas de convivencia social, así como la asignación de funciones a los servidores públicos, siempre dentro de los límites impuestos en la propia Constitución. Es lo que esta Corporación ha denominado cláusula general de competencia...*”. (Subrayas ajenas al texto original).

Ya se ha expresado aquí que para la Corte Constitucional hay dos fases de competencia, la administrativa y la judicial. Sobre la primera explicitó en esta sentencia que “*para la Corte es claro que no existe fundamento constitucional o legal que autorice a los defensores de familia para adelantar los procesos de restitución internacional de menores...*”, en otras palabras, es preciso legislar sobre esta materia para subsanar el vacío jurídico existente.

Sobre la fase judicial, la sentencia echó mano del artículo 16 del Código de Procedimiento Civil para asignar competencia, por jurisprudencia, a los jueces de circuito. Dicha norma señala que: “*Sin perjuicio de la competencia que se asigne a los jueces de familia, los jueces de circuito conocen en primera instancia de los siguientes procesos: (...) 11. **Los demás que no estén atribuidos a otro juez.***”. Esto para evitar asignar competencias que no han sido legisladas expresamente.

La misma Corte en Sentencia C-655 de 1997 señaló que “*por regla general, corresponde al legislador en aquellos casos en que el constituyente no lo haya hecho, asignar competencia a los distintos entes u órganos del Estado*”, papel que se estaría cumpliendo en este caso.

#### **6. Estadísticas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que demuestran la conveniencia y urgencia de este proyecto**

En apoyo de este informe, los ponentes consideramos útil presentar a consideración de nuestros colegas algunas estadísticas atinentes a la ejecución del Convenio de La Haya sobre Aspectos Civiles del Secuestro Internacional de Niños, que es el convenio más representativo en cuanto a ejecución se refiere. El Convenio de La Haya sobre adopciones tiene sus propias estadísticas, pero no consideramos pertinente incluirla, ya que el asunto o materia que regula este convenio, es competencia de los defensores y jueces de familia. En cuanto a los demás convenios no se tienen estadísticas ya que se encuentran apenas en la etapa inicial de ejecución.

#### **Ejecución del Convenio de La Haya sobre aspectos civiles del secuestro internacional de niños 1996 – 2004**

El convenio entró en vigor para Colombia en 1996. La tendencia de aumento se debe al alto índice de migraciones por diversas causas.

Año	Restitución	Visitas	Total	Incremento%
1996	4	0	4	-
1997	10	1	11	175
1998	19	1	20	80
1999	14	2	16	-20
2000	18	2	20	25
2001	29	2	31	55
2002	28	3	31	0
2003	39	4	43	40
<b>Total</b>	<b>160</b>	<b>16</b>	<b>176</b>	

**Ejecución del Convenio de La Haya sobre aspectos civiles  
del secuestro internacional de niños  
Enero a agosto de 2004**

Mes	Restitución	Visitas	Total
Enero	1	0	1
Febrero	5	1	6
Marzo	3	0	3
Abril	2	0	2
Mayo	2	0	2
Junio	1	0	1
Julio	2	1	3
Agosto	4	0	4
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>2</b>	<b>22</b>

**Estado actual de las solicitudes recibidas en ejecución  
del Convenio de La Haya sobre aspectos civiles  
del secuestro internacional de niños a agosto 31 de 2004**

	Restitución	Visitas	Total
Solicitudes recibidas	180	18	198
Solicitudes activas	72	8	80
Solicitudes cerradas	108	10	118

**Observaciones:**

- Del total de las 198 solicitudes tramitadas, Colombia es país requirente en el 65% de ellas (129) y en el 35% restante, es país requerido (69).
- Los porcentajes de las estadísticas relacionadas con países requeridos y requirentes se mantienen.
- Igualmente se mantienen las zonas de Colombia más involucradas con esta problemática.

**7. Conclusión**

Dese primer debate al **Proyecto de ley número 072 de 2004**, por el cual se regula la aplicación de los convenios internacionales en materia de niñez y de familia.

Atentamente,

*William Vélez Mesa, Taita Lorenzo Almendra Velasco y Lucio Muñoz Meneses,*

Representantes.

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 091 DE 2004  
CAMARA**

*por medio de la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2005.*

Señores Miembros

Comisiones Económicas

Terceras y Cuartas

Honorable Cámara de Representantes.

A continuación rindo informe de ponencia al Proyecto de ley número 091 de 2004 Cámara, por medio de la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2005.

*Wilson Alfonso Borja Díaz,*

Representante a la Cámara Comisión Tercera.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

**PRIMERA PARTE: Programación presupuestal**

**1.1 Justificación**

El presupuesto es una de las grandes expresiones de la democracia de cualquier nación en la medida en que la programación presupuestal define a grandes rasgos la función del Estado y sus responsabilidades frente a la comunidad la cual, mediante la relación impositiva aporta los recursos para el funcionamiento del aparato estatal y el desarrollo de programas y planes como prestador de bienes y servicios públicos. El mensaje presidencial del proyecto de presupuesto 2004 afirma en este mismo sentido que “*Alcanzar el ajuste no debe ser la única visión sobre el tema fiscal y presupuestal. Por el contrario, el debate debería profundizar también en la composición del presupuesto; en qué se gasta, en qué se invierte y esto cómo se financia, de tal manera que se busque que los recursos públicos se destinen a atender los gastos que realmente apoyen el desarrollo económico y social del país a través de la construcción de lo público*”. (Minhacienda, 2004:9).

La programación presupuestal es mucho más que un simple ejercicio de programación macroeconómica, y llega a ser un complejo proceso de negociación política que se realiza en el escenario de la representación democrática, es decir, por medio del Parlamento institución que en las democracias más avanzadas es quien tiene la última palabra en materia de presupuesto.

“**No hay impuesto sin representación**” es el principio que delimita el arreglo institucional del Estado Liberal y de la democracia representativa: los impuestos y las cargas fiscales están en perfecta relación con la representación que tiene la comunidad en el Parlamento como órgano máximo de poder decisorio. Y en el sentido de la justicia distributiva el presupuesto debe observar la regla “*De cada cual según su capacidad, a cada cual según su necesidad*”, estos dos principios son los que confieren al proceso presupuestal legitimidad frente a la población.

Es precisamente esa negociación política la que desde el discurso oficial ha sido calificada como un elemento “perturbador” de la programación presupuestal **porque los políticos tienen tendencia a aumentar el gasto público y a no tocar los impuestos** pues esta fórmula asegura la popularidad entre la clientela electoral. La pregunta que surge entonces es: ¿Son los tecnócratas los representantes legítimos del interés público? ¿Son ellos los representantes democráticamente elegidos? ¿A quién y a qué intereses concretos representa su accionar?

Estas preguntas son sumamente importantes pero hasta el momento no tienen una respuesta satisfactoria en los escenarios de discusión del presupuesto, por el contrario han pasado inadvertidos para la mayor parte de la opinión para la cual el presupuesto es un elemento lejano y sin mayor trascendencia.

El presupuesto en este contexto, está delimitado no por el debate político sino por la urgencia de la disciplina fiscal, la estabilidad macroeconómica, la austeridad en el gasto y la neutralidad impositiva, elementos que se han impuesto como principios incuestionables alrededor de los cuales se ha montado todo el aparato presupuestal en el país.

**1.2 Consideraciones sobre los elementos legales del presupuesto**

El Estatuto Orgánico del Presupuesto es la guía que permite la elaboración presupuestal en Colombia, y sus principios generales se convierten en las herramientas con las cuales se diseña todo el esquema presupuestal del país. El mismo Gobierno reconoce la importancia de los principios del Estatuto Orgánico, porque en efecto “*las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la*

*actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, ...sujetan el ejercicio de la actividad legislativa.”<sup>1</sup>*

Se reconoce entonces que las leyes orgánicas son leyes especiales a las cuales deben sujetarse todos los procedimientos legislativos, en el caso que nos ocupa, el presupuesto de la nación debe sujetarse **integralmente** a las disposiciones del Estatuto vigente.

El problema de estas normas generales del presupuesto, es que no hay un conocimiento profundo de las motivaciones que la ley orgánica tuvo para instituir las, y que no constituyen restricciones a los procedimientos presupuestales del ejecutivo, encontramos de nuevo que los principios de equilibrio presupuestal, coherencia macroeconómica y homeostasis presupuestal son vulnerados en el proyecto de ley de presupuesto presentado al Congreso, lo cual se ha convertido en una constante a lo largo del tiempo, a la cual no se le ha puesto mayor atención ni en la programación presupuestal, ni en la discusión en el parlamento.

• El presupuesto no está equilibrado, es decir, ante gastos ciertos, se programan rentas inciertas cuyo recaudo es bastante difícil de calcular. El Presupuesto General de la Nación presentado por el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda para el año 2005, se estima en un valor de 93.1 billones de pesos, de esta cifra, 91.5 billones corresponden al presupuesto básico y 1.5 billones al presupuesto adicional.

Este presupuesto adicional se aforará en la medida en que surta el trámite de la reforma tributaria, y especialmente del punto que busca gravar los productos exentos y excluidos de IVA a la tarifa del 4%, tal como se ha dado a conocer de manera preliminar por fuentes de Gobierno.

Este monto de recursos del presupuesto, responde a un aumento de 15.4% nominal, lo cual es casi tres veces superior a la inflación proyectada para el año 2004, es decir, que en términos reales el presupuesto para el año 2005 presenta un incremento real de 12%.

De acuerdo con el procedimiento presupuestal, el ciclo de ingresos (restricción presupuestal) debe financiar una serie de gastos que están definidos en un orden jerárquico, esto implica que no todas las demandas presupuestales son atendidas o sea, que la programación presupuestal debe arrancar por establecer la capacidad de generar ingresos por parte de la Nación, o en otras palabras las fuentes de financiación que permitan incrementar el presupuesto de gasto en la cifra antes mencionada, este es un simple principio contable de igualdad entre ingresos y gastos.

Los recursos con los que la Nación cuenta para financiar el presupuesto se dividen en los siguientes componentes:

Composición de las Rentas del PGN 2005				
Cifras en Miles de millones de pesos		2004	2005	Var %
<b>Ingresos Corrientes</b>		<b>36.398,00</b>	<b>40.483,00</b>	<b>11,2</b>
	Tributarios	36.196,00	40.286,00	11,2
	Renta	15.143,00	15.788,00	4,3
	IVA	14.595,00	16.145,00	10,6
	Aranceles	2.035,00	2.098,00	3,1
	GMF	2.230,00	2.354,00	5,5
	Impuesto a la Gasolina	1.154,00	1.276,00	10,5
	Otros	1.039,00	2.604,00	150,7
	No Tributarios	202,00	217,00	7,8
<b>Rentas Parafiscales</b>		<b>483,00</b>	<b>239,00</b>	<b>11,6</b>
<b>Fondos Especiales</b>		<b>2.765,00</b>	<b>3.297,00</b>	<b>19,2</b>
<b>Otros Recursos de Capital</b>		<b>3.768,00</b>	<b>3.535,00</b>	<b>-6,2</b>
<b>Crédito</b>		<b>23.313,00</b>	<b>29.543,00</b>	
	Externo	7.001,00	9.662,00	38,0
	Interno	16.312,00	19.881,00	21,9
<b>Enajenación de Activos</b>		<b>300,00</b>	<b>2.832,00</b>	<b>2.831,0</b>
<b>Otros de Capital</b>		<b>5.394,00</b>	<b>4.057,00</b>	<b>-24,8</b>
<b>Traslado Fondos DTN y Préstamos Interfondos</b>		<b>1.300,00</b>	<b>1.300,00</b>	<b>-</b>
<b>Total Ingresos de la Nación</b>		<b>73.721,00</b>	<b>85.585,00</b>	<b>16,1</b>

**Cuadro 1. Composición de Rentas Presupuesto General de la Nación 2005. MHCP – Proyecto Presupuesto 2005**

En el cuadro 1 se analizan los componentes de las rentas que financiarán el presupuesto, dentro de ellas llaman la atención los siguientes rubros:

1. El crecimiento de los ingresos tributarios, a una tasa que dobla las expectativas de inflación para este año. Nótese que el mayor incremento se produce por cuenta del IVA como resultado del incremento de la tarifa de los bienes que hoy se encuentran gravados a la tarifa del 7% (la tarifa pasará al 10% en el 2005, según lo dispuesto en la Ley 788/02). De la misma forma el aumento en el recaudo del impuesto a la gasolina es significativo y no se explica si es por la vía de mayor demanda de combustible, o simplemente por el efecto del aumento de precio.

2. En el rubro Otros Ingresos Corrientes, el aumento del 150.7% se debe fundamentalmente a que allí están recogidos los impactos esperados de la reforma tributaria que se presentará a finales de este año los cuales se estiman en 1.4 billones de pesos, tal como lo presenta el mismo Ministerio de Hacienda. Estos recursos se destinarán fundamentalmente al financiamiento del presupuesto complementario.

3. El endeudamiento público crece de manera notoria, en el caso del endeudamiento externo este crecerá en un 38%, mientras el endeudamiento interno crece a un tasa del 16%. Nótese que dentro de todos los componentes de rentas del Gobierno Nacional, es precisamente el de la deuda el que mayor crecimiento tiene contadas las excepciones de los otros ingresos corrientes, y de los ingresos por enajenaciones que hacen parte del plan de venta de activos del Estado que planea aplicar en cumplimiento de las directrices del Conpes 3281 del 19 de abril de 2004.

4. Respecto a este último punto sobre la venta de activos del Estado, quedan claramente establecidos en el presupuesto y en el Conpes al que hacemos referencia cuáles serán dichos activos “no estratégicos”: “*El programa de ventas de participaciones accionarias que posee directamente la Nación en el año 2005 se refiere a Ecogás, ISA (51%) y electrificadoras nordeste y centro. Las electrificadoras del nordeste son las distribuidoras de energía de Santander, Norte de Santander y Boyacá. Las del centro, comprenden a las ESP de Cundinamarca, Tolima y Chec.*”<sup>2</sup>

Nótese que es claro, que por el momento no se contempla la venta de Telecom, ni las de los bancos públicos (especialmente Bancafé), pero no se entiende cómo el gobierno considera que una empresa como ISA, principal transportadora de energía del país no sea una inversión estratégica, si es claro que los grandes patrones de inversión en el mundo tienen sus ojos puestos en la infraestructura eléctrica y en general en el aprovisionamiento de energía. Además en los documentos anexos no se indica la metodología que se utilizará para la venta, y sin embargo el estimativo de ingresos de caja del gobierno se estima en 2.8 billones de pesos.

Al respecto, queremos señalar que la privatización de estos activos del Estado se hace como lo reconoce el mismo gobierno sobre la base de incrementar su flujo de caja y disminuir de esta forma el déficit fiscal, olvidando que la misma teoría sobre privatizaciones aconseja no vender activos públicos para superar una angustia de caja, porque en el largo plazo el balance fiscal se deteriora aún más, por lo menos autores como Yarrow<sup>3</sup> reconocen las limitaciones de la aplicación de tales políticas con casos como el de las privatizaciones llevadas a cabo en Inglaterra durante la

1 Exposición de motivos Proyecto de ley Estatuto Orgánico del Presupuesto. Página. 2.

2 Presupuesto General de la Nación, Detalle Composición de Ingresos, Ministerio de Hacienda.

3 Yarrow, George. Privatización la Teoría y la Práctica. Mimeo.

primera mitad de los 80, y el caso norteamericano bajo la época Reagan.

Este detalle debe ser fundamental en la discusión del presupuesto, por cuanto constituye una decisión que afectará de forma permanente las cuentas fiscales y por tanto el Legislativo quien es el encargado de aprobar el presupuesto público, debe ser también quien se pronuncie sobre este tema.

5. En el caso del endeudamiento, las cifras puestas a consideración muestran no lo que dice el mensaje presidencial respecto a un presupuesto con equilibrio fiscal y sano financiamiento, el informe de coyuntura macroeconómica de julio del presente año, elaborado por el Ministerio de Hacienda, reconoce que a este mes la relación deuda/PIB fue superior a la registrada en diciembre del año pasado, en todo caso parece que se estanca entre un 51-52% y no responde con las proyecciones presentadas en ocasiones anteriores en las cuales la relación deuda/PIB las cuales contemplan una reducción para el 2005 a un nivel de 50% del PIB<sup>4</sup>. La dependencia del endeudamiento no se ha reducido, y aunque temporalmente este pueda hacerse en mejores condiciones, las condiciones de volatilidad de los mercados financieros no permiten hacer estimativos conservadores en el mediano plazo. Los flujos de endeudamiento dependen de la posición norteamericana respecto a sus tasas de interés, y a pesar de los anuncios reiterados de aumentarlas en por lo menos  $\frac{3}{4}$  de punto, esta decisión no ha sido tomada claramente, y mientras las diferenciales de interés jueguen a favor nuestro no hay problemas de recursos, pero todos los análisis apuntan a que esta situación no se mantendrá por mucho tiempo.

De otra parte, hay que aclarar que un aumento de la dependencia del endeudamiento indica que los macroajustes no han tenido el efecto esperado y que por el contrario el presupuesto cada vez depende más del crédito para su financiamiento.

• El segundo punto tiene que ver con el incumplimiento del principio de Homeostasis Presupuestal, el cual dispone que “*el crecimiento real del Presupuesto de Rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico*”.

1. Consideramos que el presupuesto no guarda el principio de **homeostasis presupuestal** (artículo 8° Ley 179 1994) en la medida en que:

El principio presupuestal atrás señalado no ha sido suficientemente analizado, puesto que su introducción se realizó por la necesidad de contar con un mecanismo legal para controlar el **crecimiento del tamaño del Estado** por la vía de los mayores recursos que toma del resto de la economía, evitando la “absorción” de la actividad económica y la depresión de la misma, es decir, que su intención clara es evitar el fenómeno “crowding out” comentado en el punto anterior.

Sin embargo, las cifras presentadas en el proyecto de ley, dejan ver todo lo contrario: el presupuesto de rentas proyectado para el 2004 se incrementa en términos reales en un 12%, mientras que la economía lo hace en un 4% de acuerdo a las proyecciones contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo que indica que el desfase se hace a costa de la extracción de recursos del resto de la economía, impidiendo un crecimiento coherente de los recursos del Gobierno, con los del resto de la economía nacional.

Lo mismo sucede con los gastos, con el agravante de que el 32% de estos corresponde al Servicio de la Deuda Pública, es decir, a pagar rentas financieras que no van a convertirse ni en inversión social ni mucho menos en incrementos de la capacidad productiva de la economía.

Diversos analistas económicos han hecho hincapié en este desfase: mientras el presupuesto haya crecido más que la economía, el desborde en el gasto (compuesto principalmente por rentas financieras) será insostenible en el corto plazo, aumentando no solo el déficit fiscal sino la dependencia del endeudamiento.

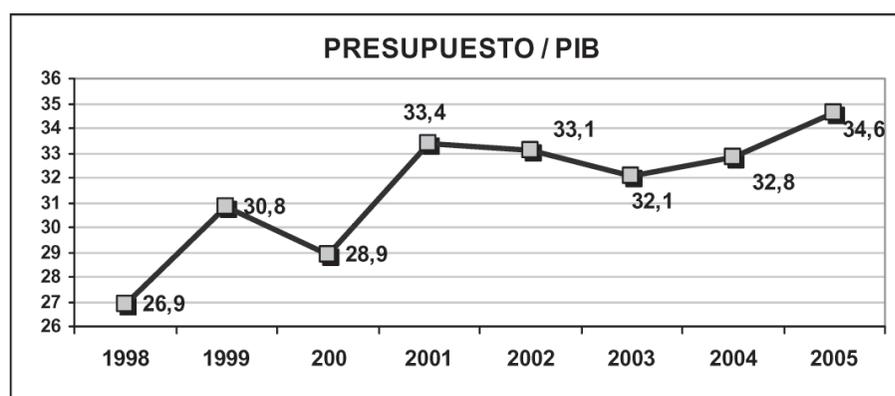


Gráfico 1. Fuente. CGR – Análisis Del Presupuesto General de la Nación 2005

Lo anterior se ha convertido, como ya advertimos, en una práctica usual en la programación presupuestal, el gráfico 1 muestra la evidencia estadística de nuestra afirmación. En efecto, si el principio de homeostasis se aplicara, la relación presupuesto-PIB se mantendrá invariable a lo largo del tiempo, o en otras palabras, tanto el crecimiento económico, como el crecimiento de las rentas que financian el presupuesto sería equivalente.

Y no pueden atribuirse estos desfases a simples inexactitudes en la programación macroeconómica del presupuesto, el caso que mostramos para el año 2005, nos indica que el argumento de la inflexibilidad del gasto ha servido para programar un presupuesto a partir de gastos inflexibles, entre los cuales el más importante ha sido el del servicio de la deuda, junto con las transferencias.

La diferencia radica en que mientras para los primeros han existido voluntad política y decisión gubernamental para recortar o frenar su crecimiento, en el caso del servicio de la deuda no ha existido tanta disposición, a pesar que las alternativas no pasan necesariamente por la declaración de una moratoria en los pagos.

Sin embargo la renuencia de contemplar el endeudamiento como un problema debe analizarse en un panorama amplio, en el momento de discutir el presupuesto, al fin y al cabo representa  $\frac{1}{3}$  parte del total de recursos del presupuesto y su servicio es igualmente  $\frac{1}{3}$  parte del presupuesto de gastos.

• Finalmente, la coherencia macroeconómica es el elemento más intangible y de difícil discusión de los que hacen parte de los elementos generales del Estatuto Orgánico, y esto porque los supuestos macroeconómicos a diferencia de lo que muchos piensan son de lo más esotérico que existe, y mucho más porque las cifras económicas pueden mostrar la realidad que quieren.

En este sentido, tanto las proyecciones del gobierno, como el modelo de consistencia de la CGR presentan cifras muy diferentes, si a ello le sumamos que las instituciones académicas y universitarias presentan también sus propias proyecciones, y los analistas financieros y gremiales otras diferentes, nos damos cuenta que los supuestos macroeconómicos, si bien tienen una base empírica clara, están sujetos a las expectativas de los agentes. Así por ejemplo mientras el modelo de macroeconomía general del Ministerio de Hacienda estima que los dinamizadores de la economía van a estar en el 2005 por el lado del consumo y la inversión privados con crecimientos reales del 16.3% y el 4.6% respectivamente, el modelo de Consistencia Macroeconómica de la CGR muestra que el jalonamiento de la economía por estos dos conceptos está

4 Reforma Tributaria 2002, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.

5 Estatuto Orgánico del Presupuesto, artículo 21.

sobrevalorado en la medida en que dependen del ingreso disponible, el cual se ve afectado por factores como el desempleo, los impactos de la reforma tributaria de 2002 y por la aprobación de la recién presentada por el gobierno, y finalmente por la desaceleración en el crecimiento de la construcción de acuerdo a las cifras de junio de 2004.

El hecho concreto, es que en este sentido, el Gobierno aspira a un presupuesto que le permita incrementar el déficit fiscal de manera sustancial, a niveles nunca antes vistos en la historia reciente del país, como se puede apreciar en el gráfico 2

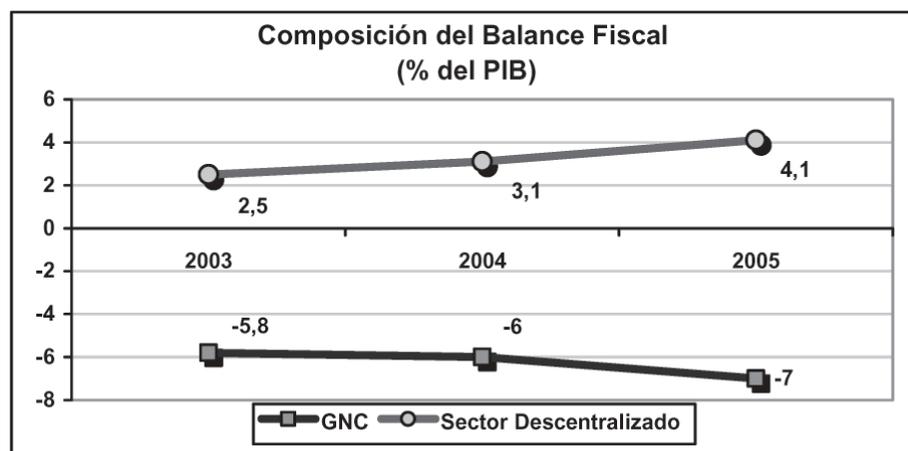


Gráfico 2. Fuente. CGR – Análisis del Presupuesto 2005.

Así, tal como lo advierte la contraloría, el gobierno mantiene sus mayores niveles de gasto a costa de exigirles superávits a las entidades descentralizadas lo cual pone en entredicho la capacidad del Estado de llegar a sectores sensibles de la población y de inversión estratégica, solamente por mantener una apariencia de caja que muestra un consolidado que cumple las metas del déficit fiscal acordadas en el acuerdo Stand By con el FMI pero a costa de las regiones. Esta es una muestra clara del proceso de recentralización que busca el gobierno nacional con el presupuesto, y que se concreta con la propuesta de colocar a discrecionalidad del ejecutivo la determinación de las rentas de destinación específica, contenidas en la propuesta de reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto.

En el caso de la programación presupuestal del superávit de las entidades descentralizadas, hay cifras que no tienen ni coherencia con la tendencia mostrada en los últimos años, ni la explicación de dicho superávit es transparente. El cuadro 2. muestra que sectores que se encuentran en crisis presentan grandes crecimientos en su nivel de excedentes, nótese el caso del sector de seguridad social, que prácticamente duplica su nivel de excedentes, así como el del resto de entidades.

Balance por período	\$ miles de millones			% PIB		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
ECOPETROL	1.246	1.813	1.514	0,6	0,7	0,6
FAEP	-139	-265	-414	-0,1	-0,1	-0,2
Seguridad Social	1.702	2.999	5.543	0,8	1,2	2,1
Eléctrico	755	466	676	0,3	0,2	0,3
EPM	-11	-32	189	0	0	0,1
Emcali	379	359	442	0,2	0,1	0,2
Telecom	-157	106	217	-0,1	0	0
Fdo. Nacional del Café	311	12	21	0,1	0	0
Regional y local	927	1.070	1.413	0,4	0,4	0,5
Resto de Entidades	658	974	1.755	0,3	0,4	0,7
Sector Descentralizado	2.672	7.502	11.356	2,5	3,1	4,2
Gobierno Nacional Central	-12.151	-13.699	-17.801	-5,4	-5,6	-6,6
Total	-6.479	-6.196	-6.445	-2,9	-2,5	-2,4

Cuadro 2. Fuente: CGR – Análisis Presupuesto 2005.

Además la insuficiente discusión del proyecto en el espacio legislativo se constituye en un precedente que afecta la transparencia del presupuesto, sin una discusión a fondo ni del monto, ni de la estructura macro del presupuesto, la responsabilidad política del Parlamento en la determinación del presupuesto se ve reducida a la de un simple aprobador, la cual no se corresponde con la tarea asignada por la sociedad.

Por estas razones, consideramos que tanto por los vicios de programación al no seguir de manera estricta lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el poco debate democrático del presupuesto y por considerar que los efectos económicos del mismo tendrán repercusiones negativas para el país rendimos **ponencia negativa al Proyecto de ley 091 de 2004 Cámara y recomendamos archivarlo** procediendo en consecuencia con lo dispuesto a lo contenido en los Títulos VIII y IX del decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánico del Presupuesto.

*Wilson Alfonso Borja Díaz,*

Representante a la Cámara por Bogotá, Comisión Tercera de Asuntos Económicos.

\*\*\*

### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 054 DE 2003 CAMARA

*por la cual se crea una modalidad de transporte público en vehículos tipo tricimóviles y se dictan otras disposiciones.*

Doctor:

CARLOS OYAGA QUIROZ

Secretario General

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Ciudad.

Señor Secretario:

En atención a la honrosa designación que nos ha hecho la Mesa Directiva de la Comisión, nos permitimos presentar informe de ponencia para segundo debate en la plenaria de la Corporación al proyecto de ley en mención, de iniciativa de los honorables Representantes *Jorge Enrique Ramírez Urbina* y *Eliás Raad*.

#### Consideraciones generales

1. Los tricimóviles vehículos de tracción humana, se han venido implementando no sólo en aquellos países de culturas milenarias y gran desarrollo como la China y la India, sino también en otros países occidentales desarrollados como Holanda, Alemania, Inglaterra, Austria y Canadá, donde se está fomentando la cultura de la bicicleta como transporte ecológico.

2. En los países en vía de desarrollo, tales como México, Nicaragua y Cuba en América Latina, y, en Kenia Occidental en el Africa, el Tricimóvil, comienza a irrumpir como una alternativa de transporte, fuente de trabajo y generación de ingresos para importantes sectores de la población menos favorecida.

3. El primer debate que surtió el proyecto de ley, contribuyó a que este se fortaleciera, se aclarara y lo más importante se reconociera que es necesario legislar al respecto, ya que la implementación de este medio de transporte resuelve un problema social existente.

4. El proyecto favorece ampliamente a los municipios de todo el país y a las zonas turísticas que conforman gran parte de nuestro territorio nacional, que por su diversidad geográfica y climática cada vez es más explotada esta área de la economía.

5. Los tricimóviles, además de ser un medio de transporte ecológico, que no contamina, generan empleo para las poblaciones menos favorecidas que no tienen oportunidades laborales.

6. La implementación de los tricimóviles como medio de transporte público fortalece la autonomía de las autoridades locales, en razón a que podrán decidir si implementan o no esta modalidad de transporte público en su municipio.

7. Es de gran importancia resaltar, que la regulación de este medio de transporte, tiene la virtud de fomentar la creación de empresa, cooperativas y empresas asociativas, evitando la conformación de

posiciones dominantes o monopolísticas como quedó estipulado en el texto del proyecto.

### Proposición

Por todo lo expuesto anteriormente, rendimos ponencia favorable y proponemos dar segundo debate en la plenaria de la honorable Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 054 de 2003 Cámara, *por la cual se crea una modalidad de transporte público en vehículos tipo tricimóviles y se dictan otras disposiciones*, de acuerdo con el texto aprobado en primer debate.

De los honorables Representantes,

*Alexánder López Maya*, Coordinador de Ponentes; *José Rosario Gamarra Sierra*, *John Jairo Velásquez Cárdenas* y *Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez*, Ponentes.

### TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 054 DE 2003 CAMARA

**Aprobado en primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, por la cual se crea una modalidad de transporte público en vehículos tipo tricimóviles y se dictan otras disposiciones.**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

CAPITULO I

#### Objetivos y definiciones

Artículo 1°. La presente ley tiene como objetivos de interés público:

Crear una modalidad para el transporte público en vehículos tipo tricimóviles, para prestar un servicio eficiente, seguro, oportuno, ecológico y económico bajo los criterios básicos de cumplimiento de los principios reglamentarios del transporte de pasajeros.

Artículo 2°. *Tricimóvil*. Vehículo no motorizado de tres ruedas, destinado al servicio público de pasajeros, con capacidad hasta de tres personas, accionado con el esfuerzo del conductor por medio de pedales.

Parágrafo. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte unificará los principios y criterios para la reglamentación de este sistema de transporte.

### CAPITULO II

#### Ambito de aplicación

Artículo 3°. Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán exclusivamente a la modalidad de transporte público terrestre, en vehículos tipo tricimóviles en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta las restricciones que el Gobierno Nacional reglamente al respecto.

El alcalde será la autoridad competente para decidir sobre la implantación de esta modalidad de transporte, de acuerdo con las condiciones geográficas y a necesidades económicas y sociales.

Parágrafo 1°. La autoridad local competente en la materia, concederá, el permiso de prestación del servicio dispuesto en el artículo anterior, previo cumplimiento de las reglamentaciones.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones bajo las cuales se autorizará la prestación de este servicio público terrestre.

### CAPITULO III

#### Capacitación y licencias de conducción

Artículo 4°. El Ministerio de Transporte habilitará centros de enseñanza legalmente autorizados para la capacitación de los conductores de los vehículos tipo tricimóviles, requisito indispensable

para obtener la licencia o permiso de conducción de este tipo de vehículos.

Artículo 5°. Para operar los vehículos tipo tricimóviles el conductor deberá obtener licencia o permiso de conducción en esta modalidad previo cumplimiento de los requisitos exigidos por la autoridad competente en esta materia.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos y condiciones que deben reunir quienes quieran acceder a este tipo de licencia.

### CAPITULO IV

#### Creación y funcionamiento de las empresas de transporte público terrestre

Artículo 6°. La autoridad competente dará prioridad en el otorgamiento de la licencia de funcionamiento de los tricimóviles al sector solidario de empresas asociativas de trabajo de servicio público.

Artículo 7°. Para poder ser operador o conductor de tricimóvil se deberá estar afiliado al sistema de seguridad social.

### CAPITULO V

#### De la prestación del servicio

Artículo 8°. *Requisitos*. Las empresas de que trata la presente ley, podrán operar en sus respectivos municipios de acuerdo con las condiciones que para ello establezca el alcalde municipal o distrital, previo el estudio que para el efecto realice la autoridad municipal y distrital.

Parágrafo. De conformidad con lo establecido por el artículo 3° numeral 7 de la Ley 105 de 1993, sin perjuicio de lo previsto en tratados, acuerdos o convenios de carácter internacional, la prestación del servicio público de transporte estará sujeta a la habilitación y a la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación, según se trate de rutas, horarios o frecuencias de despacho, o áreas de operación, servicios especiales de transporte, tales como: escolar, de asalariados, de turismo y ocasional el cual también se aplicará en este modo de transporte.

### CAPITULO VI

#### Equipo, identificación y tarifas

Artículo 9°. La homologación del equipo, se hará a través del Ministerio de Transporte, quien reglamentará los requisitos y especificaciones de orden técnico concerniente a las características del vehículo.

Artículo 10. Las empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte de que trata la presente ley sólo podrán hacerlo con equipo registrado e identificado para dicho servicio, previamente homologado ante el Ministerio de Transporte, sus entidades adscritas, vinculadas o con relación de coordinación y que cumplan con las especificaciones y requisitos técnicos de acuerdo con la infraestructura hecha para este modo de transporte.

Artículo 11. De acuerdo con lo establecido en el artículo 29 de la Ley 336 de 1996. En su condición rectora y orientadora del Sector y del Sistema Nacional de Transporte, le corresponde al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada uno de los modos de transporte.

Artículo 12. De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades competentes, según el caso, elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas, sin perjuicio de lo que estipulen los tratados, acuerdos, convenios, conferencias o prácticas internacionales sobre el régimen tarifario para un modo de transporte en particular.

## CAPITULO VII

**Sanciones y procedimientos**

Artículo 13. Para efectos de determinar los sujetos y las sanciones a imponer, por violación a la presente ley, se tendrá en cuenta la reglamentación que para los efectos expida el Ministerio de Transporte.

Parágrafo. La autoridad local competente impondrá las sanciones a que haya lugar por violación a los reglamentos establecidos por el Ministerio de Transporte, en materia del modo de transporte público en vehículo tricimóvil.

## TITULO II

## CAPITULO I

**Disposiciones finales**

Artículo 14. Autorízase al Gobierno Nacional para adoptar las medidas presupuestales que fueren necesarias con el fin de darle cumplimiento a lo que se dispone en esta ley.

Artículo 15. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, dispondrá de un término de seis (6) meses a partir de la fecha de entrada en vigencia, para reglamentar la presente ley.

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

*Alexánder López Maya*, Coordinador de Ponentes; *José Rosario Gamarra Sierra*, *John Jairo Velásquez Cárdenas* y *Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez*, Ponentes.

## CAMARA DE REPRESENTANTES

## COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Sustanciación informe de ponencia para segundo debate

Bogotá, D. C., 14 de septiembre de 2004.

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 054 de 2003 Cámara**, por la cual se crea una modalidad de transporte público en vehículos tipo tricimóviles y se dictan otras disposiciones, presentado por los honorables Representantes *Alexánder López Maya*, *José Rosario Gamarra Sierra*, *John Jairo Velásquez Cárdenas* y *Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez*.

El Presidente,

*Plinio Edilberto Olano Becerra.*

El Secretario,

*Carlos Oyaga Quiroz.*

**TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 054 DE 2003  
CAMARA**

**Aprobado en primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes**, por la cual se crea una modalidad de transporte público en vehículos tipo tricimóviles y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

## TITULO I

## CAPITULO I

**Objetivos y definiciones**

Artículo 1°. La presente ley tiene como objetivos de interés público:

Crear una modalidad para el transporte público en vehículos tipo tricimóviles, para prestar un servicio eficiente, seguro, oportuno, ecológico y económico bajo los criterios básicos de cumplimiento de los principios reglamentarios del transporte de pasajeros.

Artículo 2°. *Tricimóvil.* Vehículo no motorizado de tres ruedas, destinado al servicio público de pasajeros, con capacidad hasta de tres personas, accionado con el esfuerzo del conductor por medio de pedales.

Parágrafo. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte unificará los principios y criterios para la reglamentación de este sistema de transporte.

## CAPITULO II

**Ambito de aplicación**

Artículo 3°. Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán exclusivamente a la modalidad de transporte público terrestre, en vehículos tipo tricimóviles en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta las restricciones que el Gobierno Nacional reglamente al respecto.

El alcalde será la autoridad competente para decidir sobre la implantación de esta modalidad de transporte, de acuerdo con las condiciones geográficas y a necesidades económicas y sociales.

Parágrafo 1°. La autoridad local competente en la materia, concederá, el permiso de prestación del servicio dispuesto en el artículo anterior, previo cumplimiento de las reglamentaciones.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones bajo las cuales se autorizará la prestación de este servicio público terrestre.

## CAPITULO III

**Capacitación y licencias de conducción**

Artículo 4°. El Ministerio de Transporte habilitará centros de enseñanza legalmente autorizados para la capacitación de los conductores de los vehículos tipo tricimóviles, requisito indispensable para obtener la licencia o permiso de conducción de este tipo de vehículos.

Artículo 5°. Para operar los vehículos tipo tricimóviles el conductor deberá obtener licencia o permiso de conducción en esta modalidad previo cumplimiento de los requisitos exigidos por la autoridad competente en esta materia.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos y condiciones que deben reunir quienes quieran acceder a este tipo de licencia.

## CAPITULO IV

**Creación y funcionamiento de las empresas de transporte público terrestre**

Artículo 6°. La autoridad competente dará prioridad en el otorgamiento de la licencia de funcionamiento de los tricimóviles al sector solidario de empresas asociativas de trabajo de servicio público.

Artículo 7°. Para poder ser operador o conductor de tricimóvil se deberá estar afiliado al sistema de seguridad social.

## CAPITULO V

**De la prestación del servicio**

Artículo 8°. *Requisitos.* Las empresas de que trata la presente ley, podrán operar en sus respectivos municipios de acuerdo con las condiciones que para ello establezca el alcalde municipal o distrital, previo el estudio que para el efecto realice la autoridad municipal y distrital.

Parágrafo. De conformidad con lo establecido por el artículo 3° numeral 7 de la Ley 105 de 1993, sin perjuicio de lo previsto en tratados, acuerdos o convenios de carácter internacional, la prestación del servicio público de transporte estará sujeta a la habilitación y a la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación, según se trate de rutas, horarios o frecuencias

de despacho, o áreas de operación, servicios especiales de transporte, tales como: escolar, de asalariados, de turismo y ocasional el cual también se aplicará en este modo de transporte.

#### CAPITULO VI

##### Equipo, identificación y tarifas

Artículo 9°. La homologación del equipo, se hará a través del Ministerio de Transporte, quien reglamentará los requisitos y especificaciones de orden técnico concerniente a las características del vehículo.

Artículo 10. Las empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte de que trata la presente ley sólo podrán hacerlo con equipo registrado e identificado para dicho servicio, previamente homologado ante el Ministerio de Transporte, sus entidades adscritas, vinculadas o con relación de coordinación y que cumplan con las especificaciones y requisitos técnicos de acuerdo con la infraestructura hecha para este modo de transporte.

Artículo 11. De acuerdo con lo establecido en el artículo 29 de la Ley 336 de 1996. En su condición rectora y orientadora del Sector y del Sistema Nacional de Transporte, le corresponde al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada uno de los modos de transporte.

Artículo 12. De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades competentes, según el caso, elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas, sin perjuicio de lo que estipulen los tratados, acuerdos, convenios, conferencias o prácticas internacionales sobre el régimen tarifario para un modo de transporte en particular.

#### CAPITULO VII

##### Sanciones y procedimientos

Artículo 13. Para efectos de determinar los sujetos y las sanciones a imponer, por violación a la presente ley, se tendrá en cuenta la reglamentación que para los efectos expida el Ministerio de Transporte.

Parágrafo. La autoridad local competente impondrá las sanciones a que haya lugar por violación a los reglamentos establecidos por el Ministerio de Transporte, en materia del modo de transporte público en vehículo tricimóvil.

#### TITULO II

#### CAPITULO I

##### Disposiciones finales

Artículo 14. Autorízase al Gobierno Nacional para adoptar las medidas presupuestales que fueren necesarias con el fin de darle cumplimiento a lo que se dispone en esta ley.

Artículo 15. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, dispondrá de un término de seis (6) meses a partir de la fecha de entrada en vigencia, para reglamentar la presente ley.

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

En los términos anteriores fue aprobado el Proyecto de ley número 054 de 2003 Cámara, *por la cual se crea una modalidad de transporte público en vehículos tipo tricimóviles y se dictan otras disposiciones*, según consta en el Acta número 023 del 2 de junio de 2004.

El Presidente,

*Miguel Angel Rangel Sosa.*

El Secretario,

*Carlos Oyaga Quiroz.*

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 70 DE 2004 CAMARA

Bogotá, D. C., 15 de septiembre de 2004

Doctor

HERNANDO TORRES BARRERA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 70 de 2004 Cámara.

Señor Presidente:

De acuerdo con el encargo impartido por usted, procedemos a rendir el informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 70 de 2004 Cámara, *por la cual se adiciona el artículo 38 de la Ley 906 de 2004*, puesto a consideración del Congreso por el Consejo Superior de la Judicatura.

Mediante esta iniciativa se pretende trasladar a los jueces penales del circuito y municipales la facultad de decretar la extinción de la sanción penal por prescripción en los procesos a su cargo, descongestionando de esta manera a los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad.

Si bien el texto como fue presentado por sus autores se aprobó por la Comisión Primera de la Cámara, en el primer debate se hizo notar la conveniencia de modificar tanto su título como la denominación del artículo que atribuye esta competencia a los mencionados funcionarios judiciales, refiriéndolos al Código de Procedimiento Penal que entra a regir el próximo 1° de enero de 2005.

En consideración a lo anterior, se propone modificar tanto el título como el alcance de la redacción del artículo para incorporarlo como una competencia exceptuada a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad frente a la prevista en el numeral 8 del artículo 38 de la Ley 906 de 2004, estableciendo dicha salvedad y su asignación a los jueces penales del circuito y municipales en un parágrafo 2°.

De esta manera, el nuevo título del proyecto sería *por la cual se adiciona el artículo 38 de la Ley 906 de 2004*, y la redacción como parágrafo 2° del artículo sería la siguiente: "Parágrafo 2°. Los jueces penales del circuito y penales municipales conocerán de la extinción de la sanción penal por prescripción en los procesos de su competencia".

Asimismo, para dar claridad al alcance temporal de la disposición que se adiciona al Código Penal, y evitar que los procesos que ya se encuentren en los juzgados de ejecución de penas para la fecha de su entrada en vigencia sean devueltos a los juzgados del conocimiento hace necesario introducir en el artículo 2°, que trata de la vigencia de la ley, lo relativo a su aplicación para aquellos procesos que para la fecha de su entrada en vigor no hayan sido remitidos a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad.

Con base en las consideraciones anteriores, solicitamos a la plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley número 70 de 2004 Cámara, *por la cual se adiciona el artículo 38 de la Ley 906 de 2004*, con el siguiente pliego de modificaciones:

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 70 DE 2004 CAMARA *por la cual se adiciona el artículo 38 de la Ley 906 de 2004.*

Artículo 1°. El artículo 38 de la Ley 906 de 2004 tendrá un parágrafo 2° del siguiente tenor:

Parágrafo 2°. Los jueces penales del circuito y penales municipales conocerán y decretarán la extinción de la sanción penal por prescripción en los procesos de su competencia.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación, se aplicará para los procesos que a la fecha de la misma no hayan sido remitidos a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

*Eduardo Enríquez Maya, Carlos Germán Navas Talero, Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas.*

**TEXTO APROBADO EN COMISION**

**AL PROYECTO DE LEY NUMERO 70 DE 2004 CAMARA**  
*por medio de la cual se adicionan las competencias de los jueces penales de conocimiento con la facultad de decretar la extinción de la sanción penal por prescripción de los procesos a su cargo.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adicionar la competencia de los jueces penales del circuito y municipales, la facultad de decretar la extinción de la sanción penal por prescripción de los procesos, que a la fecha de expedición de la presente ley no hayan sido remitidos a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad.

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

En los anteriores términos, fue aprobado el presente proyecto de ley, según consta en el Acta número 10 del 14 de septiembre de 2004.

El Secretario,

*Emilio Rivera Brava.*

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 560-Miércoles 22 de septiembre de 2004  
CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

	Págs.
Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 072 de 2004 Cámara, por la cual se regula la aplicación de los convenios internacionales en materia de niñez y de familia. ...	1
Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 091 de 2004 Cámara, por medio de la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2005. ....	5
Ponencia para segundo debate y Texto al Proyecto de ley número 054 de 2003 Cámara, por la cual se crea una modalidad de transporte público en vehículos tipo tricimóviles y se dictan otras disposiciones. ....	8