



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XV - Nº 369

Bogotá, D. C., jueves 14 de septiembre de 2006

EDICION DE 24 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 ACTO LEGISLATIVO NUMERO 009 DE 2006 CAMARA, ACUMULADO CON EL NUMERO 034 DE 2006 CAMARA
por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 13 de septiembre de 2006

Doctor

TARQUINO PACHECO

Presidente Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en Cámara del Proyecto de Acto Legislativo número 009 de 2006 Cámara, acumulado con el número 034 de 2006 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En atención a la designación hecha por usted, los suscritos nos permitimos presentar para la consideración y el primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, el correspondiente **informe de ponencia al proyecto de acto legislativo** de la referencia, previas algunas consideraciones adicionales a las planteadas en las correspondientes exposiciones de motivos de los dos proyectos acumulados.

Atentamente,

David Luna Sánchez, Representante a la Cámara por Bogotá, (Ponente Coordinador); *Rosmery Martínez*, Representante a la Cámara por Tolima; *Karime Mota y Morad*, Representante a la Cámara por Atlántico; *Jaime Enrique Durán*, Representante a la Cámara por Santander; *Gustavo Hernán Puentes*, Representante a la Cámara por Boyacá.

TABLA DE CONTENIDO

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 009 DE 2006 CAMARA, ACUMULADO CON EL NUMERO 034 DE 2006 CAMARA

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

I. TRAMITE EN LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES

II. CONTENIDO DEL PROYECTO

III. ANTECEDENTES

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

A. Iniciativa legislativa

B. Concepto de acto legislativo

C. Evaluación general de los contenidos jurídicos de los proyectos

1.1 El Proyecto de Acto Legislativo número 009 de 2006 Cámara

1.2 El Proyecto de Acto Legislativo número 034 de 2006 Cámara

D. Unificación de los dos proyectos bajo el texto del Proyecto número 034 de 2006 Cámara

E. Derecho Internacional y Legislación Comparada

F. Legislación penal actual

G. Necesidad de reglamentar la reforma constitucional

H. La incidencia del Código de la Infancia y de la Adolescencia

V. CONSIDERACIONES POLITICAS Y DE CONVENIENCIA
VI. ASPECTOS PSIQUIATRICOS EN LAS VICTIMAS Y EN LOS AGRESORES

VII. LA OPINION DE LOS COLOMBIANOS

VIII CONCLUSION

IX. PROPOSICION

I. TRAMITE EN LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES

Publicación del proyecto: *Gacetas del Congreso* números 249 de 2006 y 259 de 2006.

Ponentes para primer debate: Honorables Representantes doctores: *Rosmery Martínez, Karime Mota y Morad, Jaime Enrique Durán, Gustavo Hernán Puentes, David Luna Sánchez*, (Coordinador).

II. CONTENIDO DEL PROYECTO

Los dos proyectos de acto legislativo que se someten a consideración de la honorable Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes para dar primer debate, presentan similares motivaciones e identidad de propósitos.

En cuanto a la parte motiva, los criterios utilizados en uno y otro proyecto son unívocos toda vez que en ambos se expresa una gran preocupación por los innumerables casos de violaciones a los derechos de nuestros niños y de nuestras niñas; se presentan cifras que dan muestra

de la magnitud y de la gravedad del problema y se muestra un abierto rechazo e inconformismo por la laxitud legal y la debilidad de nuestro sistema penal, la inoperancia de las instituciones responsables de la protección de los derechos de los niños, la permisividad social e institucional generalizadas en todo el territorio y la falta de una política pública eficiente para la protección de nuestros menores.

Ambos proyectos hacen énfasis en que los índices de vulneración de los derechos fundamentales de los niños presentan un cuadro alarmante y crítico, sin que exista una política de Estado firme y decidida para la protección adecuada e integral de esos derechos y para castigar de una manera congruente a quienes atentan contra los más indefensos, nuestros niños.

Por lo anterior, los proyectos de la referencia guardan identidad de propósito: Castigar severamente a quienes atentan contra los derechos de los niños, crear un orden legal proporcionado y consonante con la gravedad y el daño social que ocasionan los delitos contra los menores, y en consecuencia establecer vínculos de seguridad y confianza en nuestras instituciones estatales y en nuestro sistema de derecho.

Para ello, los proyectos de acto legislativo pretenden dejar abierta la posibilidad jurídica para que, previo proceso judicial, las autoridades competentes impongan como castigo hasta la pena de prisión perpetua para aquellas personas que cometan los delitos contemplados en el artículo 34 constitucional. Lo anterior supone que posterior a la reforma constitucional que aquí se debate, exista el consecuente desarrollo legal que reglamente ese nuevo mandato constitucional y que implemente la graduación de penas.

III. ANTECEDENTES

El proyecto de acto legislativo tiene como fundamento y antecedentes los innumerables casos de violaciones a los derechos de los niños y de las niñas. En Colombia tenemos esa problemática social que no se puede desconocer bajo ningún punto de vista y corresponde al Congreso de la República crear las normas jurídicas tendientes a castigar severamente a quienes cometen delitos en contra de nuestros niños.

Para comprender la magnitud del problema, se presentan a continuación estadísticas, discriminando las diferentes clases de conductas que lesionan los derechos de nuestros menores:

| Tipo de denuncia | Bogotá | Total país |
|------------------------|--------|------------|
| Maltrato Físico | 4.047 | 17.456 |
| Maltrato psicológico | 985 | 3.561 |
| Abuso Sexual | 649 | 2.969 |
| Abandono total | 339 | 1.201 |
| Abandono Parcial | 1.032 | 3.903 |
| Peligro Moral | 269 | 2.083 |
| Peligro Físico | 393 | 5.576 |
| Explotación Laboral | 112 | 546 |
| Explotación Mendicidad | 131 | 610 |
| Otras | 820 | 4.222 |
| Total | 8.777 | 42.127 |

Fuente: ICBF Nación, febrero 2006.

Niños y niñas víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales

Dictámenes sexológicos según grupo Edad y Sexo. Colombia 2005

| Edad | Sexo | | |
|-------|----------|-----------|-------|
| | Femenino | Masculino | Total |
| 00-04 | 1.597 | 439 | 2.036 |
| 05-09 | 3.320 | 1.041 | 4.361 |
| 10-14 | 4.817 | 720 | 5.537 |
| 15-17 | 1.747 | 154 | 1.901 |
| 18-20 | 735 | 50 | 785 |
| 21-24 | 560 | 37 | 597 |
| 25-29 | 387 | 30 | 417 |
| 30-34 | 192 | 30 | 222 |
| 35-39 | 128 | 22 | 150 |
| 40-44 | 88 | 10 | 98 |
| 45-59 | 70 | 28 | 98 |

| Edad | Sexo | | |
|--------------|---------------|--------------|---------------|
| | Femenino | Masculino | Total |
| 70 y + | 18 | 3 | 21 |
| Sin dato | 18 | 2 | 20 |
| Total | 13.697 | 2.570 | 16.267 |

DIRECTAS 16.267
INDIRECTAS 2.207
18.474

Fuente: Medicina Legal 2006.

De acuerdo con el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses del total de dictámenes sexológicos practicados en el año 2005 que fueron 16.267, el 73.6% se hicieron en niñas y niños menores de 14 años; y de esos el 17% corresponde a niños entre cero y cuatro años; el 36.5% a los niños y niñas entre 5 y 9 años y, el 46.3% corresponde a los niños y niñas entre los 10 y 14 años.

Las estadísticas indican que las conductas más repetitivas en contra de nuestros menores son el maltrato físico seguido de abandono y los delitos sexuales.

Respecto de estos últimos, los niños y niñas menores de 14 años son los más afectados siendo el delito de acceso carnal o violación el más frecuente.

Por otro lado, según estimaciones realizadas por la Policía Nacional y la Interpol, 35.000 niños-as son explotados-as sexualmente en el país y en el año 2003 la Fundación Renacer estimó una cifra de 5.000 niños y niñas víctimas de explotación sexual en el Distrito Capital.

En materia de delitos sexuales es bastante común que los agresores de los menores sean muy cercanos a ellos o que en el peor de los casos vivan bajo el mismo techo, veamos:

- En el 70% de los eventos los delitos se cometen en la casa de habitación del menor.
- El 7% en la casa de habitación del agresor.
- El 4% en colegios y jardines infantiles.
- El 4% en el espacio público.
- El 9% en otros lugares.

Fuente: El abuso sexual. Medicina Legal. 2004.

Una muestra fehaciente de que en un alto número de casos los agresores de los menores de edad son familiares o personas que comparten el mismo techo con los niños, son las denuncias que por violencia intrafamiliar presentan las víctimas de los abusos o sus acudientes, veamos:

Denuncias de violencia intrafamiliar en las 29 direcciones de fiscalías

| Año | Número denuncias ingresadas |
|------------|-----------------------------|
| 2003 | 3.821 |
| 2004 | 4.572 |
| 2005 junio | 3.939 |
| Total | 12.332 |

Fuente: Fiscalía General de la Nación. 2003 – 2005.

Violencia intrafamiliar reportada en centros zonales ICBF, 2005

| Tipo de violencia | Bogotá | Total país |
|----------------------------|--------|------------|
| Abuso o explotación sexual | 145 | 4.601 |
| Maltrato infantil | 1.371 | 20.319 |
| Todas las violencias | 5.385 | 110.192 |

Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF 2005.

La problemática de violación a los derechos de los niños(as) se presenta de manera indiscriminada en todas las regiones del país, en las ciudades y en las zonas rurales, no distingue clases sociales ni estratos socioeconómicos, es una triste y preocupante realidad que se ha generalizado de manera inusitada por todo el territorio nacional.

A continuación una tabla comparativa de las ciudades y departamentos en donde más se violan los derechos de los niños por cada 100.000 habitantes:

| Regiones del país con mayores índices de violaciones a los derechos de los niños | |
|--|-----|
| Guaviare | 338 |
| Bogotá | 62 |
| Tolima | 53 |
| Quindío | 49 |
| Cundinamarca | 44 |
| Magdalena | 44 |
| Santander | 43 |
| Antioquia | 42 |
| Valle | 34 |

Fuente: Medicina Legal 2004.

Las anteriores cifras son una muestra fehaciente de que urge tomar medidas jurídicas al respecto.

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

A. Iniciativa legislativa

Ambos proyectos de acto legislativo son de origen parlamentario, el contenido de los mismos no genera vicios en cuanto a la facultad de iniciativa legislativa. Al revisar los contenidos jurídicos esenciales de las dos iniciativas no se advierte que alguna de las reformas tenga un origen reservado o de iniciativa privativa del Gobierno, en los términos del artículo 154 constitucional. Razón por la cual cumplen con el requisito de la viabilidad constitucional.

B. Concepto de acto legislativo

El artículo 374 de la Carta Política señala los mecanismos por los cuales se puede reformar la Constitución, ellos son: La Asamblea Constituyente, el Referendo y los actos legislativos expedidos por el Congreso de la República.

El texto constitucional en su artículo 375 señala que: “Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento (20%) de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento (5%) del censo electoral vigente”.

En el presente caso estamos frente a un proyecto de acto legislativo de iniciativa parlamentaria y que como se indicó en el literal a) de estas consideraciones jurídicas cumple con los requisitos de viabilidad constitucional.

C. Evaluación general de los contenidos jurídicos de los proyectos.

1.1 **El Proyecto de Acto Legislativo número 009 de 2006 Cámara**, fue presentado por el honorable Representante Guillermo Antonio Santos Marín y el honorable Senador Mauricio Jaramillo con el respaldo de los Congresistas Pedro Pardo, Wilmer González, Fabio Arango, Sandra Velásquez, Jaime Yepes, Venus Albeiro Silva, Musa Besaile y otros. Dicha iniciativa anuncia en su articulado que solo podrá imponer el legislador la pena de prisión perpetua para castigar, en los casos que se definan como graves, la comisión de hechos punibles atroces y de lesa humanidad jurídicamente comprobadas y violación sexual de niños seguida de muerte o lesión grave.

No obstante lo anterior el **Proyecto número 009 de 2006 Cámara**, posibilita que la pena de prisión perpetua sea revisada de oficio o a petición de parte cuando el condenado haya cumplido treinta y cinco (35) años de privación de la libertad.

Dicha revisión de la condena será efectuada por el mismo órgano jurisdiccional que la impuso.

Incluye además un **parágrafo** que prohíbe imponer la pena de prisión perpetua por delitos políticos y por delitos comunes conexos con los políticos, también prohíbe imponer la pena de prisión perpetua a personas que, en el momento de la comisión del delito, tuvieran menos de dieciocho años de edad o más de setenta, tampoco se aplicará a las mujeres embarazadas.

1.2 **El Proyecto de Acto Legislativo número 034 de 2006 Cámara**, fue presentado por los honorables Representantes David Luna Sánchez y Simón Gaviria Muñoz, con el respaldo de los Congresistas Zulema Jattin, Dieb Maloof, David Char Navas, Orlando Guerra, Rodrigo Roncallo, Javier Cáceres, Jorge Caballero, Alvaro Ashton Giraldo, Mario Suárez Flórez, Bernardo Miguel Elías, Eduardo Crissián, Guillermo

Rivera, Luis Enrique Dussán, Karime Motta y Morad, Mario Uribe Escobar, José Fernando Castro, Juan Manuel Corzo, José David Name, Manuel Enríquez, Jorge Gerlén, Mauricio Pimiento, Arturo Char, Tarquino Pacheco, Ricardo Chajin y Alonso Acosta Ossio.

Dicha iniciativa anuncia en su articulado que la prisión perpetua procederá para los delitos de homicidio, secuestro, tortura, desaparición forzada, reclutamiento ilícito y trata de personas cometidos en menores de edad, así como para los delitos que atenten contra la libertad, la integridad personal y formación sexuales cometidos en menores de 14 años.

Adicionalmente se hace expresa mención que la **ley reglamentará la materia**.

Es un proyecto de acto legislativo que presenta una vasta motivación referenciando importantes datos estadísticos respecto de las diferentes modalidades de violación a los derechos de los niños, hace una exposición de la legislación penal existente en Colombia y hace aportes de derecho comparado y de tratados internacionales suscritos por Colombia en donde se impone la obligación de fijar políticas coherentes para la protección de la niñez y de la adolescencia y en donde en ninguno de ellos existe el compromiso internacional de no aplicar la pena de prisión perpetua al interior de nuestro orden jurídico.

Presenta también una importante consideración de los aspectos psicológicos y psiquiátricos en los que incurren los agresores de menores de edad, en especial aquellos que cometen delitos en contra de la libertad, la integridad personal y formación sexuales (delitos sexuales); haciendo énfasis en que científicamente es demostrable que los agresores sexuales de niños son sujetos con múltiples patologías psiquiátricas y que en muchos casos son de difícil o imposible rehabilitación y que por su condición personal son proclives a reincidir.

D. Unificación de los dos proyectos bajo el texto del Proyecto número 034 de 2006 Cámara

Los suscritos ponentes consideramos que en atención a la identidad de propósitos en ambos proyectos, la iniciativa expuesta en el **Proyecto de Acto Legislativo número 034 de 2006 Cámara**, recoge en su integridad las intenciones jurídicas y políticas del Proyecto de Acto Legislativo número 009 de 2006 Cámara.

Además cabe anotar que la iniciativa radicada bajo el número 009 de 2006 Cámara, menciona en su articulado que la pena de prisión perpetua será impuesta para castigar la comisión de hechos punibles atroces y de lesa humanidad jurídicamente comprobados. A ese respecto esta comisión de ponentes considera que los delitos consagrados como atroces o de lesa humanidad se enmarcan dentro de un conflicto armado y que para ellos el legislador ha establecido una jurisdicción competente en el artículo 5° de la Ley 742 de 2002, *por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma, el día diecisiete (17) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998)*. En dicho estatuto también se fijan las reglas de competencia para conocer de esta clase de delitos y las penas a imponer. En consecuencia, esa es una materia que ya se encuentra regulada mediante la citada disposición internacional.

El Proyecto de Acto Legislativo número 009 de 2006 Cámara, coincide con el espíritu y la filosofía del proyecto radicado bajo el número 034 de 2006 Cámara, toda vez que sugiere la imposición hasta de la pena de prisión perpetua para cuando se cometa el delito de violación o acceso carnal en niños(as) y hace referencia también a cuando la violación viene seguida de una lesión grave o de la muerte del(a) menor. En suma, ambos proyectos coinciden con la necesidad imperante de fijar unas penas congruentes con el daño social que significa vulnerar los derechos fundamentales de un niño.

Por eso recogemos los invaluable aportes jurídicos de una y otra iniciativa y los expresamos en el artículo que se somete a debate de esta honorable Comisión Primera Constitucional.

E. Derecho Internacional y Legislación Comparada

Colombia ha suscrito un considerable número de tratados internacionales en los que ha adquirido la obligación de legislar a favor de los menores, de garantizar y de proteger sus derechos, esa es una obligación internacional que desafortunadamente no se ha cumplido de ma-

nera adecuada en nuestro país, toda vez que como se expondrá en el siguiente Capítulo de esta ponencia las penas existentes en Colombia para cuando se cometen delitos en contra de menores son bajas, desproporcionadas y no se compadecen con la gravedad del daño social que se ocasiona cuando se causa una agresión a un menor.

Del análisis de las normas internacionales vigentes, se desprende que en ellas no existe prohibición alguna de imponer la prisión perpetua como máximo castigo, no hay violación al principio de derecho internacional de *Pactas Sund Servanda*; todo lo contrario, hay una obligación internacional que nos exige fortalecer las penas y los sistemas penales existentes.

A continuación se presentan los principales tratados y convenios internacionales vigentes suscritos por Colombia que imponen la obligación de proteger a los niños y adolescentes.

Tratados internacionales vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano que imponen la obligación de proteger a la infancia.
OBLIGACIONES DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO.

| Tratados Internacionales Relacionados con Derechos de la Infancia | Leyes aprobatorias de los tratados internacionales |
|---|---|
| Declaración Universal de los Derechos Humanos. | Adoptada por la Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de la ONU, 10 de diciembre de 1948 |
| Declaración de los Derechos del Niño. | Adoptada por la Resolución 1386 (XIV) de la Asamblea General de la ONU, 20 de noviembre de 1959. |
| Convención sobre el consentimiento para el Matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios. | Adoptada por Resolución 1763 A (XVII) de 7 de noviembre de 1962. |
| Recomendación sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios. | Adoptada por la Resolución 2018 (XX) de la Asamblea General de la ONU, 10 de noviembre de 1965. |
| Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos. | Adoptada por la Resolución 2037 (XX) de la Asamblea General de la ONU, 7 de diciembre de 1965. |
| Pacto internacional de derechos civiles y políticos | Ley 74 de 1968 |
| Protocolo facultativo del pacto internacional de derechos civiles y políticos | Ley 74 de 1968 |
| Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales | Ley 74 de 1968 |
| Convención americana sobre derechos humanos "Pacto de San José de Costa Rica" | Ley 16 de 1972 |
| Declaración sobre la protección de la mujer y del niño en estados de emergencia o de conflicto armado. | Adoptada por la Resolución 3318 (XXIX) de la Asamblea General de la ONU, 14 de diciembre de 1974. |
| Declaración de los derechos de los impedidos. | Adoptada por la Resolución 3447 (XXX) de la Asamblea General de la ONU, 9 de diciembre de 1975. |
| Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra. | Ley 11 de 1992 y Ley 171 de 1994. |
| Declaración sobre los principios jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional. | Adoptada por la Resolución 41/85 de la Asamblea General de la ONU, 3 de diciembre de 1986. |
| Convención interamericana sobre restitución internacional de menores. | Ley 620 de 2000 y Ley 880 de 2004. |
| Convención interamericana sobre obligaciones Alimentarias. | Ley 449 de 1998 |
| Convención internacional sobre los derechos del niño. | Ley 12 de 1991 |

| Tratados Internacionales Relacionados con Derechos de la Infancia | Leyes aprobatorias de los tratados internacionales |
|---|--|
| Convenio sobre aspectos civiles del secuestro internacional de niños. | Ley 173 de 1994 |
| Convención internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. | Ley 248 de 1995 |
| Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional | Ley 265 de 1996 |
| Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la venta de niños, prostitución infantil y utilización de los niños en la Pornografía | Ley 765 de 2002 |
| Segundo protocolo facultativo internacional de derechos civiles y políticos, destinado a abolir la pena de muerte. | Ley 297 de 1996 |
| Protocolo facultativo de la convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados | Ley 833 de 2003 |
| Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura. | Ley 409 de 1997 |
| Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. | Ley 70 de 1986. |
| Convención interamericana sobre tráfico internacional de menores. | Ley 470 de 1998 |
| Declaración de los derechos del retrasado mental. | Adoptada por la Resolución 2856 (XXVI) de la Asamblea General de la ONU, 20 de diciembre de 1971 |

F. Legislación penal actual

Los niños y las niñas son sujetos cualificados dentro de nuestro ordenamiento jurídico, por su importancia, por lo que significan para la sociedad, porque el Constituyente de 1991 entendió que en ellos está el futuro del país y por su alto grado de vulnerabilidad. En países como el nuestro, requieren y merecen una protección jurídica adicional, especial y excepcional a la del resto de la sociedad.

No se debe ahorrar esfuerzos para aplicar los máximos castigos a las personas que atentan contra los niños y vulneren sus derechos mediante actos delictivos relacionados con el homicidio doloso, la tortura, el maltrato infantil y la violación o acceso carnal.

Es evidente que las penas que actualmente existen en nuestro ordenamiento jurídico no se compadecen ni son proporcionales con la gravedad de lo que significa la violación de los derechos de nuestros niños, y que en muchos casos la gravedad del delito y la entidad del delincuente hacen que la función resocializadora de la pena no sea un factor a tener en cuenta por el juez. De manera expositiva presentamos a continuación lo que existe en nuestra legislación respecto de las penas existentes para los tipos penales contemplados en esta reforma constitucional.

Como se observa a continuación las penas son bajas y del todo desproporcionadas, por eso con este acto legislativo se pretende crear un orden jurídico coherente en lo que a la imposición de sanciones se refiere y sentar las bases de una política estatal comprometida con la protección efectiva de nuestros menores.

| Tipo penal | Pena | Agravación punitiva |
|--|---------------------------------------|---|
| Artículo 208 C. P: Violación o Acceso carnal con menor de 14 años. | De 5 años 4 meses a 12 años | 1/3 parte cuando es en menor de 12 años. |
| Artículo 103 C. P: Homicidio. | De 17 años a 37 años y medio. | De 33 a 50 años con las causales de agravación. |
| Artículo 178 C. P: Tortura. | De 10 años 8 meses a 22 años y medio. | De 1/3 parte cuando sea en menor de 18 años. |
| Artículo 230 C. P: Maltrato mediante restricción a la libertad física. | De 1 año 4 meses a 3 años. | |

Ahora bien, por si la incongruencia de los castigos no es suficiente para ajustar el sistema penal colombiano, vale la pena recalcar en los varios mecanismos de rebajas de penas existentes en los Códigos Penal y de Procedimiento así como en el Código Penitenciario:

– Se rebaja un día de reclusión por dos días de trabajo o estudio. Por hacer deporte o practicar algún arte durante dos días, se rebaja un día de prisión.

– Son excarcelables los delitos cuyas penas sean inferiores a 4 años.

G. Necesidad de reglamentar la reforma constitucional

La reforma que aquí se plantea, supone un cambio en la estructura constitucional colombiana, basada en la prevalencia de los derechos de los niños, al establecer una excepción a la prohibición de imponer la pena de prisión perpetua, considerando que los delitos que se enuncian en el artículo 34 que se somete a debate, merecen el repudio total de la sociedad, por afectar su núcleo mismo y abren la posibilidad al juez para que, previa ponderación de la gravedad de la conducta, las características del delincuente y el daño físico moral ocasionado a la víctima, decida la imposición del máximo castigo consistente en la pena de prisión perpetua.

Por ello los proyectos persiguen propósitos similares y responden a la necesidad de fijar, implementar y poner en práctica políticas de Estado tendientes a garantizar la efectividad de los derechos de los niños, proporcionándoles un medio social sano, propicio para el libre desarrollo de todas las potencialidades humanas y, lo más importante, coherente con la imposición de sanciones a los delincuentes que atentan contra ellos.

Es de vital importancia reiterar y entender que esta reforma constitucional no opera *per se*; paralela a ella se necesita el consecuente desarrollo legal¹ en cabeza del honorable Congreso de la República mediante la expedición de una ley que ponga en marcha el mandato constitucional y que fije los parámetros jurídicos específicos bajo los cuales va a operar la pena de prisión perpetua en nuestro país, valga decir la graduación de las sanciones punitivas y los elementos de juicio que les van a servir de fundamento a los funcionarios judiciales, para imponer la pena de prisión perpetua, así como la definición del delito de maltrato infantil.

H. La incidencia del Código de la Infancia y de la Adolescencia

El reciente Código de la Infancia y de la Adolescencia trae en el Libro II Título II Capítulo Único los procedimientos especiales a seguir cuando los niños, las niñas o los adolescentes son víctimas de delitos.

Al respecto el mencionado código tiene como finalidad fortalecer las penas existentes para cuando se cometen delitos en menores de edad contemplando la eliminación de los beneficios penales y mecanismos sustitutivos de la pena que consagran nuestros actuales Códigos Penal y de Procedimiento Penal, haciendo referencia a los delitos de homicidio y de lesiones personales bajo la modalidad dolosa, delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales y el delito del secuestro. Los suscritos ponentes consideramos una intención loable a favor de la protección integral de los derechos fundamentales de los niños y de la imposición de penas congruentes con la gravedad de los delitos, no obstante no alcanza a fijar un régimen sancionatorio con el rigor que pretenden los proyectos de acto legislativo de la referencia.

Es por eso que se hace necesario contemplar, estudiar e introducir la reforma constitucional que aquí se plantea.

V. CONSIDERACIONES POLITICAS Y DE CONVENIENCIA.

La protección de los derechos de los niños y garantizar que estos se cumplan, son una obligación de carácter constitucional, legal y moral para la familia, la sociedad, el Estado y sus instituciones. Así se desprende del artículo 44 de la Constitución, que señala que los derechos de los niños son fundamentales.

Un elemento estructural de la defensa de los derechos de los niños, es que los adultos responsables y aquellos que los rodean en cada etapa de su desarrollo, desde el momento de su concepción, en su nacimiento, durante sus primeros meses y años de vida, hasta que llegan a la ado-

lescencia; les brinden las condiciones de respeto, buen trato, cuidado, afecto, manutención, recreación, descanso, formación y demás elementos que les provean las condiciones básicas para su adecuado desarrollo. Por eso paralelo a este proyecto de acto legislativo es imperativo desarrollar e implementar una política pública tendiente a educar a los padres y a prevenir conductas de desafecto hacia los niños.

Es fundamental tener en cuenta las motivaciones políticas que orientan esta reforma constitucional, basta pensar solamente en la gran cantidad de seres humanos (nuestros niños y nuestras niñas) a las que va dirigido el acto legislativo.

Según estimaciones de la Encuesta de Demografía y Salud, en Colombia la población menor de 14 años asciende a cerca de 14.000.000 de personas, es decir, el 30.7% de los colombianos son niños y niñas menores de 14 años². A la protección de ellos va dirigido este acto legislativo, de manera prevalente.

Este proyecto está encaminado a la protección de nuestro principal capital humano, los niños(as).

Políticamente es conveniente aprobar esta reforma constitucional, corresponde al honorable Congreso de la República ser coherente con el clamor de toda la sociedad colombiana que, como se verá en el Capítulo VII de esta ponencia, aboga de manera unánime por el endurecimiento severo de las penas existentes para homicidas, violadores, torturadores y personas que maltratan física o psicológicamente a nuestros menores.

Por si las estadísticas mencionadas en el Capítulo III de esta ponencia no son suficientes para tomar conciencia, aquí se plantean otras adicionales³:

Según la Procuraduría en este país, en promedio 9 niños o niñas mueren en forma violenta cada día. Y 25.000 niños son explotados sexualmente, de estos 16.000 entre los 8 y 12 años.

Tan sólo en los primeros 12 días del mes de enero de este año, se conoció que 39 niños fueron víctimas de asesinato, maltrato severo o abuso sexual. Esto quiere decir que cada 6 horas un niño en Colombia fue víctima de hechos atroces contra su integridad física o moral.

En Colombia el año pasado nacieron más de 200.000 niños producto de embarazos no deseados.

Los rangos de edad más vulnerables que sufren violencia sexual se presentan en niños de 6 a 10 años con un 44%, seguido por un 32% los niños de 0 a 5 años.

En los dos últimos años fueron asesinados cerca de 200 niños menores de 10 años en Colombia.

En el 2005 se perdieron por causa de la violencia contra los niños el equivalente a 80.221 años de vidas saludables.

No obstante la familia ser el primer y principal garante de los derechos de los niños, paradójicamente puede convertirse en un escenario de violación de esos derechos. Los padres, familiares y los adultos responsables en relación permanente con los niños, pueden llegar a ser sujetos que directa o indirectamente, consciente o inconscientemente, deliberada o involuntariamente, terminan vulnerando o permitiendo que se vulneren los derechos de los niños. La negligencia y el descuido son, entre otros, comportamientos de los adultos responsables de los niños, que terminan por afectar su desarrollo normal.

VI. ASPECTOS PSIQUIATRICOS EN LAS VICTIMAS Y EN LOS AGRESORES

Desde el punto de vista del conocimiento científico y de la ciencia médica especializada en el tratamiento de personas que cometen delitos en contra de los menores de edad y también respecto de las víctimas de esos delitos, es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones.

Como es apenas lógico, cuando una persona es agredida bien sea en su integridad física o moral queda con consecuencias físicas y psicológicas de esa agresión; dicha situación es más grave y nociva si se

1 Sentencia C-710/01. Cláusula General de Competencia Legislativa Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño.

2 Encuesta Nacional de Demografía y Salud. PROFAMILIA. 2005.

3 Fuente: Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses. 2004.

presenta en personas menores de edad, toda vez que un niño(a) no tiene capacidad alguna de defensa respecto de una agresión. Los niños y las niñas son personas que desde el punto de vista jurídico están considerados como sujetos que se encuentran en condiciones objetivas de inferioridad respecto del resto de la sociedad.

Lo anterior hace que se presenten secuelas o consecuencias traumáticas después de la agresión, y en el caso de nuestro país con la desafortunada situación de que no existe una política estatal encaminada a proteger desde la perspectiva jurídica, pero también desde lo psicoafectivo a nuestros menores abusados y agredidos en sus derechos.

Así las cosas, la psiquiatría indica que se presentan las siguientes consecuencias para los menores que han sido agredidos en sus derechos:

Consecuencias a corto plazo: Siempre todas son irreversibles:

- **Físicas.** Pesadillas y problemas de sueño, cambios de hábitos de comida, pérdida de control de esfínteres.
- **Conductuales.** Consumo de drogas y alcohol, fugas, conductas autolesivas o suicidas, hiperactividad, baja en el rendimiento académico.
- **Emocionales.** Miedo generalizado, agresividad, culpa y vergüenza, aislamiento, ansiedad, depresión, baja estima, rechazo al propio cuerpo.
- **Sexuales.** Conocimiento sexual precoz e impropio a su edad, masturbación compulsiva, exhibicionismo, problemas de identidad sexual.
- **Sociales.** Déficit en habilidades sociales, retraimiento social, conductas antisociales.

Consecuencias a largo plazo: Siempre son irreversibles.

- **Físicas.** Dolores crónicos generales, trastornos psicósomáticos, alteraciones del sueño y pesadillas constantes, problemas gastrointestinales, desorden alimentario.
- **Conductuales.** Intento de suicidio, consumo de drogas y alcohol, trastorno de identidad.
- **Emocionales.** Depresión, ansiedad, baja autoestima, dificultad para expresar sentimientos.
- **Sexuales.** Fobias y disfunciones sexuales, falta de satisfacción o incapacidad para el orgasmo, alteraciones de la motivación sexual, mayor probabilidad de sufrir violaciones y de entrar en la prostitución, dificultad para establecer relaciones sexuales.
- **Sociales.** Problemas de relación interpersonal, aislamiento, dificultades de vinculación afectiva con los hijos.

En el caso de los agresores científicamente es demostrable que son personas con serios trastornos mentales, de difícil o imposible rehabilitación y ante todo proclives a la reincidencia.

Lo anterior es más gravoso en nuestro país dado que la legislación y el Estado en general siempre han pensado más en los agresores que en las víctimas y con esta reforma constitucional se pretende dar el primer paso para empezar a cambiar esta situación tan preocupante.

Sorprende que, cada vez que se piensa en proteger los derechos de los niños y en hacer realidad la prevalencia de estos frente a los demás, aparecen los defensores de los victimarios con discursos protectores y desconociendo las consecuencias irreversibles sufridas por los niños y las niñas, únicas víctimas silenciosas de todos los vejámenes que los adultos profieren contra ellos.

Para evadir el castigo severo se utilizan argumentos como el de la prevención, obvio que se deben adelantar en concreto acciones para evitar que esos crímenes se cometan: Entre otros, escuchar y creerles a los niños; ampliar y mejorar la calidad de los servicios de atención y protección para los niños más pequeños y que la simple sospecha sirva para que las entidades competentes tomen las acciones necesarias. Otros proponen como solución más educación, la pregunta es ¿para quién?; quién ha dicho que se necesita más educación para que un adulto no viole, maltrate o asesine a un niño; eso no tiene nada que ver con la condición social o económica de una persona, eso está relacionado con la ética de vida.

El ataque sexual es siempre la elección del ofensor, sin importar si este fue abusado en la niñez. Un abusador de niños es un delincuente y así debe ser tratado.

Desde el punto de vista médico el agresor de menores se encuentra ubicado dentro de la patología correspondiente a las “psicopatías”.

El psicópata se caracteriza por su falta de empatía, la incapacidad para ponerse en el lugar de otros, la falta de conciencia y remordimiento, la impulsividad, la irresponsabilidad y la irritabilidad. Todos ellos, factores que nos alentarían a mantenernos fuera de su alcance. Si bien otras de sus características son como señala Vicente Garrido en su libro “El psicópata. Un camaleón en la sociedad” su habilidad para encandilar, para seducir, su encanto y su fuerza de convencimiento, al principio antes de que sepamos quiénes son realmente su presencia nos puede estimular, pudiendo llegar a pensar que nos encontramos ante una persona interesante, es el denominado *glamour del psicópata*.

El psicópata es el manipulador por excelencia; gracias a su inteligencia y astucia, consigue enredar a los demás. Para el psicópata lo lógico es la consecución de sus fines. Saben la diferencia entre el bien y el mal, conocen las normas y las leyes, pero simplemente no les importa es lo más mínimo. Como no les importan el dolor o el sufrimiento que sus acciones pueden causar en los demás, lo único que es relevante es que van a sacar ellos de sus acciones. Sin arrepentimientos, ni sentimientos de culpa posteriores, sin miedo ni ansiedad, es un perfecto depredador.

Los psicópatas sienten poca ansiedad, no ven nada malo en su comportamiento, y buscan tratamiento solo cuando les interesa hacerlo (por ejemplo cuando quieren conseguir libertad condicional, son irresponsables e impulsivos, no se fijan metas y mantienen relaciones parasitarias con los demás)⁴.

La psiquiatra Colombiana Isabel Cuadros es más tajante en asegurar que en psiquiatría ni el “sadismo ni la sociopatía son recuperables”.

Los expertos definen la sicopatía como una serie de conductas antisociales que tienen como patrón la violación de los derechos de los demás.

Quienes la padecen son deshonestos, mentirosos, agresivos, despreocupados, solo buscan satisfacer su placer, tienen conciencia de lo que están haciendo y ningún tipo de remordimiento.

Precisamente por carecer de remordimiento –coinciden los psiquiatras– es difícil si no imposible su recuperación.

“Ni las terapias ni los medicamentos tienen efectos en estas personas porque no sienten culpa del daño que hicieron. Sí lo expresan, pero para manipular y obtener lo que quieren”, explica la siquiatria María Trujillo, de la Unidad Mental de la cárcel Modelo.

“Es un peligro para la sociedad que un individuo como ese esté suelto (refiriéndose al depredador Garavito). Por eso en otros países las condenas son largas para que la persona salga cuando sea vieja. A Garavito le queda mucho tiempo para seguir matando”, dijo el siquiatria Álvaro Franco.

Los criminalistas revelan que, al comparar a quienes mataron en un acceso de ira con quienes lo hicieron “a sangre fría”, se observa que el flujo de sangre en estos últimos es más parecido al de las personas normales, lo que les permitiría regular sus impulsos para planificar tranquilamente su crimen.

Advierten también que el estudio descarta que un mal ambiente familiar sea decisivo en las conductas criminales. Al comparar asesinatos provenientes de “buenas” y “malas” familias, incluyendo en estas últimas el maltrato, abuso sexual, abandono infantil o padres delincuentes, se percató que los asesinos provenientes de núcleos familiares mal constituidos presentaron una actividad similar a una persona normal.

Según Robert D. Hare, Ph.D., profesor emérito de psicología forense, psicofisiología y comportamiento de la Universidad de British Columbia, los psicópatas utilizan encanto superficial, manipulación, engaño, intimidación y violencia para controlar a otros y satisfacer sus propias necesidades, son egoístas, carecen de conciencia y sentimientos hacia los demás, con sangre fría cogen lo que quieren y hacen lo que les apetece, violando las normas y expectativas sociales sin el más leve remordimiento, culpa o vergüenza.

⁴ Vejarano, Mónica. Ph.D. en Psiquiatría.

Es así como en el ámbito interpersonal los psicópatas son caracterizados como superficiales, insensibles, arrogantes, presuntuosos, dominantes y manipuladores; en cuanto a sus afectos se caracterizan por ser irritables, carentes de remordimientos y empatía e incapaces de establecer vínculos emocionales profundos. Su comportamiento y su estilo de vida se definen como socialmente desviado incluyendo comportamientos impulsivos e irresponsables y una tendencia a ignorar o violar las convenciones o normas sociales.

En la mayoría de las legislaciones la psicopatía es un factor agravante y no eximente de responsabilidad penal (Ogloff y Lyon, 1998; Schopp y Stain, 2000).

Ante esto, expertos en psiquiatría plantean que los psicópatas son absolutamente competentes para enfrentar un juicio criminal.

Generalmente desde el punto de vista legal o psiquiátrico, no son "locos", ya que son capaces de distinguir claramente entre el bien y el mal, aunque a veces intenten simular un trastorno mental. En este sentido, postula que el psicópata tiene capacidad para optar, ya que posee plena conciencia de daño, desde lo racional. Así es como se da cuenta de lo que está provocando en el otro, y puede usarlo en su propio beneficio, debido a que no hay un componente afectivo que acompañe esta apreciación.

Respecto al tema de la rehabilitación, la coordinadora del Diploma en Psicología Jurídica de la Universidad de Chile, Tania Ramírez, explica que los estudios más recientes indican que no existe un tratamiento eficaz, sino que sólo se los puede entrenar en ciertas habilidades cognitivas. Pone el ejemplo de Inglaterra donde los aíslan y los recluyen en un hospital de alta seguridad, aislados del mundo y durante largos períodos de tiempo.

VII. LA OPINION DE LOS COLOMBIANOS

La sociedad colombiana en diferentes momentos y en diferentes medios de comunicación se ha pronunciado frente a las penas que debieran imponerse a los homicidas, violadores, torturadores y maltratadores de niños; aquí a manera de ejemplo de lo que el constituyente primario considera debe hacerse, se transcriben algunas encuestas realizadas en diferentes medios:

Diario El Espacio

Encuesta de la semana-5 de septiembre de 2006.

Pregunta: Cree que la persona que cometa el delito de acceso carnal violento merece:

| | |
|----------------------|-----|
| Pena de muerte | 42% |
| Cadena perpetua | 23% |
| Castración biológica | 30% |
| Pena actual | 40% |

Diario La Patria

Pregunta ¿Qué opina de la idea de que sea impuesta en el país la castración química a los violadores reincidentes?

| | |
|----------------------------|-----|
| Es un acierto | 76% |
| Viola los derechos humanos | 13% |
| No es el castigo merecido | 10% |
| Es un despropósito | 1% |

Portafolio

Encuesta-17 de agosto de 2006

Pregunta ¿Está de acuerdo con la pena de muerte a violadores?:

| | |
|----|-----|
| Sí | 58% |
| No | 42% |

VIII CONCLUSION

Es la oportunidad de demostrar que en Colombia los derechos prevalentes de los niños que están consignados en la misma Constitución son una realidad y no solo retórica; es la oportunidad de establecer normas jurídicas congruentes con las necesidades actuales de nuestra sociedad, que permitan crear un orden legal proporcionado y consonante con la gravedad de los hechos.

El Estado colombiano debe prestar especial cuidado y atención a los daños irreversibles que sufren las víctimas de una violación, del

maltrato severo, de la tortura; se debe concientizar del daño social que ocasionan los delitos contra nuestros niños y actuar en consecuencia. Es la ocasión para crear vínculos de convencimiento y de credibilidad en nuestras instituciones y en nuestro sistema de derecho.

Volver realidad el interés superior de los derechos de los niños y las niñas, coadyuvando en la construcción de una legislación que permita recuperar la fe en las instituciones jurídicas, siendo coherentes con la deuda social, emocional y de vida que tenemos con nuestro más sagrado capital humano: Los niños, quienes deben ser los únicos privilegiados y merecedores de la felicidad plena.

IX. PROPOSICION

Haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1992, expuestas las anteriores consideraciones, y destacando la necesidad, trascendencia y conveniencia de las disposiciones del proyecto de acto legislativo para proteger de una manera efectiva los derechos e intereses jurídicos de nuestros niños y nuestras niñas, así como para establecer un orden penal coherente con la gravedad social de lo que significa cometer un delito en contra de un menor de edad y castigar severamente a los agresores, los suscritos ponentes nos permitimos **rendir informe de ponencia favorable con pliego de modificaciones** para primer debate en la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes.

Teniendo en cuenta los criterios y las consideraciones expuestas en esta ponencia y la importancia que conllevan la aprobación y expedición de este acto legislativo y después de realizada una revisión exhaustiva de los textos de los **Proyectos de Acto Legislativo número 009 de 2006 Cámara, acumulado con el número 034 de 2006 Cámara**, publicados en las *Gacetas del Congreso* números 249 de 2006 y 259 de 2006 respectivamente, los suscritos ponentes hacemos las siguientes sugerencias que proponemos a los miembros de la Comisión para armonizar el querer del constituyente primario con la legislación penal existente para algunos delitos y con la apremiante necesidad de establecer castigos coherentes con la gravedad de los mismos, así:

Por tener los dos proyectos de acto legislativo unidad de materia, de objetivos y de propósitos y además por las razones enunciadas en el literal d) del Capítulo IV (consideraciones jurídicas) de esta ponencia, los suscritos ponentes acogemos el texto inicial del **Proyecto de Acto Legislativo número 034 de 2006 Cámara con el siguiente pliego de modificaciones:**

1. En el artículo 1º

a) Se sugiere eliminar el delito de *secuestro*, toda vez que el artículo 1º de la Ley 733 de 2002, modificado por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, elevó las penas por este delito a un máximo de hasta 50 años de prisión e incluyó una agravación punitiva de una tercera parte (1/3) de la pena para cuando el delito de secuestro sea cometido en menor de 18 años. Los suscritos ponentes consideramos que en nuestra legislación la pena para este delito es lo suficientemente alta y gravosa para el delincuente;

b) Se sugiere eliminar los delitos de *desaparición forzada, reclutamiento ilícito y tortura*, por cuanto son conductas penales que están vinculadas al conflicto armado y se encuentran tipificadas y reguladas por el derecho internacional público mediante tratados internacionales suscritos por Colombia, existiendo para ellas una jurisdicción y unas penas establecidas en la Ley 742 de 2002 *por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. El delito de reclutamiento ilícito de menores de edad está tipificado en el artículo 8º de la mencionada ley dentro de la categoría de *Crímenes de Guerra*.

El delito de desaparición forzada por su parte está tipificado en el literal i) del artículo 7º de la Ley 742 de 2002 dentro de la categoría de *Crímenes de lesa humanidad*.

El delito de tortura está contemplado en el literal f) del artículo 7º de la Ley 742 de 2002.

c) Se sugiere eliminar el delito de *trata de personas* por cuanto fue regulado recientemente de manera expresa por la Ley 985 de 2005, la cual en su artículo 3º vincula dicho tipo penal a conductas relacionadas con la explotación sexual y además con otras actividades como las relaciones laborales y los trabajos forzados, la esclavitud, la servidumbre y la explotación en mendicidad;

d) Se sugiere eliminar la expresión **–Delitos que atentan contra la libertad, integridad personal y formación sexuales–** toda vez que dicha denominación corresponde a todo el Título IV del Libro II del Código Penal incluyendo diversos tipos penales como la inducción a la prostitución, la pornografía con menores de edad, la utilización de medios de comunicación para ofrecer servicios sexuales de menores entre otros, considerando los suscritos que lo indicado es aplicar hasta la pena prisión perpetua para el **delito de violación o acceso carnal** cometido en menor de 14 años;

e) Se **adiciona** el delito de **maltrato infantil**, el cual será definido en la ley que reglamente el Acto Legislativo.

Al respecto los suscritos ponentes hacemos la aclaración que nuestra legislación penal consagra el delito de lesiones personales dolosas en los artículos 111 y siguientes del Código Penal, y que en el artículo 198 del Código de la Infancia y de la Adolescencia se hace referencia al delito de lesiones personales dolosas cometido contra niños, niñas y adolescentes, no obstante consideramos que esas legislaciones abarcan los daños físicos, funcionales y fisiológicos de las víctimas, relegando el daño a la integridad moral y psicológica, razón por la cual consideramos conveniente tipificar de una manera específica el delito de maltrato infantil;

f) Se **adiciona** el calificativo de **doloso** al delito de **homicidio**, por cuanto la legislación penal contempla otras tres categorías de homicidio, *el culposo* (artículo 109 del Código Penal), *el preterintencional* (artículo 105 del Código Penal) y *el homicidio por piedad* (artículo 106 del Código Penal), respecto de los cuales los suscritos ponentes consideramos que no es conveniente ni ajustado a la lógica del derecho que opere la pena de prisión perpetua, dado que en el homicidio preterintencional y en el culposo no hay intencionalidad de la voluntad en el sujeto activo para causar la muerte y en el homicidio por piedad el sujeto activo despliega la conducta para poner fin a los intensos sufrimientos provenientes de una lesión corporal o de una enfermedad grave e incurable. Se excluyen estas tres categorías de homicidio y se deja exclusivamente el **homicidio doloso** cometido en menores de edad.

En consecuencia,

Proposición

Dese primer debate en Cámara al Proyecto de Acto Legislativo número 009 acumulado con el número 034 de 2006 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

TEXTO PARA PRIMER DEBATE EN CAMARA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 009 DE 2006 CAMARA ACUMULADO CON EL NUMERO 034 DE 2006 CAMARA
por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 34 de la Constitución quedará así:

“**Artículo 34.** *Se prohíben las penas de destierro y confiscación.* No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social.

La prisión perpetua procederá para los delitos de acceso carnal violento, homicidio doloso y maltrato infantil cometidos en menores de 14 años.

La ley reglamentará la materia y definirá el delito de maltrato infantil.

Artículo 2°. El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.

De los honorables representantes,

David Luna Sánchez, Representante a la Cámara por Bogotá, (Ponente Coordinador); *Rosmery Martínez*, Representante a la Cámara por Tolima; *Karime Mota y Morad*, Representante a la Cámara por Atlántico; *Jaime Enrique Durán*, Representante a la Cámara por Santander; *Gustavo Hernán Puentes*, Representante a la Cámara por Boyacá.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 013 DE 2006 CAMARA *por la cual se definen los derechos herenciales de los compañeros permanentes.*

Bogotá, D. C., 30 de agosto de 2006

Doctor

TARQUINO PACHECO CAMARGO

Presidente Comisión Primera Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate Proyecto de ley número 013 de 2006 Cámara

Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo impartido por usted, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara, correspondiente al proyecto de ley de la referencia, *por la cual se definen los derechos herenciales de los compañeros permanentes*, presentado por la Representante Gloria Stella Díaz Ortiz y los Senadores Alexandra Moreno y Manuel Virguez.

El objeto del proyecto de ley consiste en establecer la equiparación de los compañeros permanentes frente a los cónyuges en los órdenes sucesorales contemplados en el Código Civil, para lo cual se propone la adición de aquellos en los artículos 1045, 1046, 1047, 1051, 1054, 1073, 1132 y 1133 de dicho estatuto, se adiciona el artículo 2° de la Ley 54 de 1990 y se modifica el artículo 8° de esta última.

En otros ámbitos, la legislación colombiana ha reconocido efectos jurídicos a las situaciones patrimoniales generadas por la convivencia permanente entre dos personas que no tengan un vínculo jurídico anterior con otra. Así, por ejemplo, se ha reconocido la existencia de las uniones maritales de hecho y a ellas se les ha tratado para efectos patrimoniales en forma similar a la sociedad conyugal con la declaración de existencia y liquidación de la sociedad patrimonial entre compañeros permanentes.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley amplía al ámbito sucesoral lo que para otros efectos ya ha venido siendo reconocido por la legislación colombiana y por ello los ponentes propondrán a la Comisión la aprobación de esta iniciativa.

Con base en las anteriores consideraciones, proponemos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 013 de 2006 Cámara, *por la cual se definen los derechos herenciales de los compañeros permanentes*, con el mismo texto presentado por sus autores, el cual se reproduce a continuación:

PROYECTO DE LEY NUMERO 13 DE 2006 CAMARA *por la cual se definen los derechos herenciales de los compañeros permanentes.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 1045 del Código Civil, quedará así:

Artículo 1045. Los hijos legítimos, adoptivos y extra matrimoniales, excluyen a todos los herederos y recibirán entre ellos iguales cuotas, sin perjuicio de la porción conyugal o de compañero o compañera permanente.

Artículo 2°. El artículo 1046 del Código Civil, quedará así:

Artículo 1046. Sí el difunto no deja posteridad, le sucederán sus ascendientes de grado más próximo, sus padres adoptantes y su cónyuge o compañero o compañera permanente. La herencia se repartirá entre ellos por cabezas.

No obstante, en la sucesión del hijo adoptivo en forma plena, los adoptantes excluyen a los ascendientes de sangre; en la del adoptivo en forma simple, los adoptantes y los padres de sangre recibirán igual cuota.

Artículo 3°. El artículo 1047 del Código Civil, quedará así:

Artículo 1047. Sí el difunto no deja descendientes ni ascendientes, ni hijos adoptivos, ni padres adoptantes, le sucederán sus hermanos y su cónyuge o compañero o compañera permanente. La herencia se divide la mitad para este y la otra mitad para aquéllos por partes iguales.

A falta de cónyuge o compañero o compañera permanente, llevarán toda la herencia los hermanos, y a falta de estos aquél.

Los hermanos carnales recibirán doble porción que los que simplemente sean paternos o maternos.

Artículo 4°. El artículo 1051 del Código Civil, quedará así:

Artículo 1051. A falta de descendientes, ascendientes, hijos adoptivos, padres adoptantes, hermanos y cónyuges o compañeros permanentes, suceden al difunto los hijos de sus hermanos.

A falta de estos, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 5°. El artículo 1054 del Código Civil, quedará así:

Artículo 1054. En la sucesión abintestato de un extranjero que fallezca dentro o fuera del territorio, tendrán los miembros de él, a título de herencia, de porción conyugal o de compañero o compañera permanente, o de alimentos, los mismos derechos que según las leyes vigentes en el territorio le corresponderían sobre la sucesión intestada de un miembro del territorio.

Los miembros del territorio interesados podrán pedir que se les adjudiquen los bienes del extranjero, en el territorio todo lo que les corresponda en la sucesión del extranjero.

Esto mismo se aplicará, en caso necesario, a la sucesión de un miembro del territorio que deja bienes en un país extranjero.

Artículo 6°. El artículo 1073 del Código Civil, quedará así:

Artículo 1073. En el testamento se expresará el nombre y el apellido del testador; el lugar de su nacimiento; la nación a que pertenece; si está o no vecindado en el territorio, y si lo está, el lugar en que tuviere su domicilio; su edad; la circunstancia de hallarse en su entero juicio; los nombres de las personas con quienes hubiere contraído matrimonio o establecido unión marital de hecho, de los hijos habidos o legitimados en cada matrimonio o unión marital de hecho, y de los hijos extramatrimoniales del testador, con distinción de vivos y muertos; y el nombre, apellido y domicilio de cada uno de los testigos.

Se ajustarán estas designaciones a lo que respectivamente declaren el testador y testigos. Se expresarán, así mismo, el lugar, día, mes y año del otorgamiento; y el nombre y apellido del notario, si asistiere alguno.

Artículo 7°. El artículo 1132 del Código Civil, quedará así:

Artículo 1132. La condición impuesta al heredero o legatario de no contraer matrimonio o establecer unión marital de hecho, se tendrá por no escrita, salvo que se limite a no contraerlo o establecerla antes de la edad de dieciocho años o menos, o con determinada persona.

Artículo 8°. El artículo 1133 del Código Civil, quedará así:

Artículo 1133. Se tendrá así mismo por no puesta la condición de permanecer en estado de viudedad; a menos que el asignatario tenga uno o más hijos del anterior matrimonio o unión marital de hecho, al tiempo de deferírsele la asignación.

Artículo 9°. El artículo 2° de la Ley 54 de 1990 quedará así:

Artículo 2°. Se presume sociedad patrimonial entre compañeros permanentes y hay lugar a declararla judicialmente en cualquiera de los siguientes casos:

a) Cuando exista unión marital de hecho durante un lapso no inferior a dos años, entre un hombre y una mujer sin impedimento legal para contraer matrimonio;

b) Cuando exista una unión marital de hecho por un lapso no inferior a dos años e impedimento legal para contraer matrimonio por parte de uno o de ambos compañeros permanentes, siempre y cuando la sociedad o sociedades conyugales o patrimoniales entre compañeros permanentes anteriores hayan sido disueltas y liquidadas por lo menos un año antes de la fecha en que se inició la unión marital de hecho.

Artículo 10. El artículo 8° de la Ley 54 de 1990 quedará así:

Artículo 8°. Las acciones para obtener la disolución y liquidación de la sociedad patrimonial entre compañeros permanentes podrán intentarse en cualquier tiempo. El matrimonio contraído con terceros no altera los efectos de la sociedad patrimonial entre los compañeros permanentes.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de su publicación.

Atentamente,

Carlos Germán Navas Talero, José Thyrone Carvajal Ceballos, Juan de Jesús Córdoba Suárez y William Vélez Mesa.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 026 DE 2006 CAMARA

por la cual se expiden normas sobre normalización de redes eléctricas y de subsidios para estratos 1 y 2.

Doctor

JOSE MANUEL HERRERA

Presidente Comisión Sexta honorable Cámara de Representantes
Ciudad.

Señor Presidente y honorables Representantes:

Por designación de la Presidencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, cumplimos con el encargo de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 026 de 2006 Cámara, *por la cual se expiden normas sobre normalización de redes eléctricas y de subsidios para estratos 1 y 2*, autoría del Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Minas y Energía.

1. Objeto del proyecto. El Proyecto de ley número 026 de 2006 Cámara, tiene por objeto:

Extender la vigencia y alcance de ciertas normas establecidas en la Ley 812 de 2003 (Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006), que conciernen a los siguientes temas:

- Programa de normalización de Redes Eléctricas (artículo 63).
- Subsidios en las Zonas No Interconectadas (artículo 62).
- Subsidios para estratos 1, 2 y 3 (artículo 116).

2. Marco jurídico

El Capítulo V de la Constitución Nacional, que trata sobre la finalidad social del Estado y de los servicios públicos, artículos 365, 366, 367 y 368, establece el deber del Estado de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, dispone que los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley e indica cuáles son las entidades que pueden conceder subsidios, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran necesidades básicas.

Con la expedición de las Leyes 142 y 143 de 1994 se reestructuró el Sector Eléctrico Colombiano. Como parte de dicha reestructuración se establecieron límites a la integración vertical con la determinación de cuatro actividades: generación, transmisión, distribución y comercialización, se creó el Mercado Mayorista de Electricidad y se reorganizó el esquema institucional del sector.

3. Análisis de la iniciativa

Las normas a las que se pretende ampliar tanto la vigencia como su alcance, pierden aplicación el 31 de diciembre del año 2006, por cuanto la propia Ley 812 de 2003 determinó que regiría para los años 2003, 2004, 2005 y 2006. Razón por la cual de no tomarse las acciones adecuadas a tiempo, o de no tomarse acción alguna, el efecto negativo para los usuarios de menores ingresos será inmediato, elevando las tarifas del servicio de energía eléctrica y de gas combustible en forma significativa, ya que podrían recibir subsidios muy inferiores a los que actualmente se les otorga, o incluso perderlos totalmente.

Del mismo modo, se perdería la financiación de proyectos de normalización de redes que actualmente se financian exclusivamente con recursos del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas, FAER.

Programa de Normalización de Redes Eléctricas, PRONE

Teniendo en cuenta que en los barrios subnormales existen actualmente más de un millón quinientas mil viviendas y que estas son zonas de difícil gestión y áreas de menor desarrollo, que demandan cerca del 6% de la energía a nivel nacional, donde las condiciones técnicas de la infraestructura eléctrica no son las adecuadas, se considera necesario continuar con el desarrollo del Programa de Normalización de Redes

Eléctricas, con el fin de optimizar el servicio de suministro de energía eléctrica y de reducir las pérdidas no técnicas.

Igualmente este programa busca alcanzar los fines del Estado Social de Derecho, los cuales en materia de servicios públicos han sido interpretados por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-041 de 2003, *“En la Constitución de 1991 los servicios públicos se caracterizan por: tener una connotación eminentemente social, en tanto que pretenden el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de las personas y por ello su prestación debe ser eficiente; el régimen jurídico al cual estarán sometidos es el que fije la ley; pueden ser prestados no solamente por el Estado, directa o indirectamente, sino también por comunidades organizadas o por particulares; el Estado mantendrá siempre su regulación, control y vigilancia; su régimen tarifario consultará, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos”*.

Con la continuidad a la política definida en la Ley 812 de 2003 se pretende además establecer medidas para aminorar la crisis del sector distribuidor y comercializador, implementando programas de normalización de redes en barrios subnormales y fortalecimiento del marco reglamentario.

Con el desarrollo de la Ley 812 de 2003, el Gobierno Nacional a 30 de marzo de 2006 ha asignado recursos por más de \$27.050 millones para avanzar en el proceso de normalización de redes eléctricas de 27.407 viviendas ubicadas en los barrios subnormales de los Municipios de Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, Valledupar, Ibagué, Venadillo, Líbano, Melgar, Ambalema y Armero-Guayabal.

Con el fin de lograr la normalización de 50.000 viviendas adicionales, ubicadas en municipios del Sistema Interconectado Nacional, se espera, con el liderazgo del Ministerio de Minas y Energía dar continuidad al Programa de Normalización de redes Eléctricas, en forma paralela a la vigencia del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de Zonas Rurales Interconectadas, FAER, el cual se encuentra establecido por ley hasta el 31 de diciembre de 2009.

Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas, FAER

El Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas, FAER, fue creado por el artículo 105 de la Ley 788 de 2002 y reglamentado por el Decreto 3652 del 17 de diciembre de 2003.

El Fondo FAER es una cuenta especial sin personería jurídica administrada por el Ministerio de Minas y Energía, estos recursos están destinados para financiar proyectos de inversión priorizados para la construcción e instalación de la nueva infraestructura eléctrica, que permita ampliar la cobertura y procurar la satisfacción de la demanda de energía en las zonas rurales interconectadas.

El Fondo FAER financia hasta el 90% del costo total del proyecto, y mínimo el 10% es cofinanciado por la entidad territorial correspondiente, que debe acreditarlo con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal.

A través de este fondo se garantiza el servicio público de energía en zonas apartadas, buscando establecer un equilibrio de desarrollo y bienestar entre las áreas rurales y urbanas del país, tal como lo señala el Consejo de Estado cuando manifiesta, *“la ley determina que los servicios públicos se prestarán ‘en beneficio de la comunidad’, entendida como un todo, se consagra allí un principio de solidaridad que, elimina la posibilidad que se establezca la prestación de los mismos, en condiciones favorables a sólo una parte del conglomerado social. Más aún, se impone en ella, tomar en cuenta los distintos estratos sociales que participan como usuarios de los servicios públicos, según su capacidad económica, para establecer un régimen tarifario diferencial, que consulta una función redistributiva del costo de los servicios, de acuerdo con la capacidad económica del usuario del servicio, para evitar que sea igual la tarifa para los sectores más ricos de la comunidad que para los más pobres, con lo que se impide que una mayor proporción de la riqueza se concentre en pequeños segmentos de la población, mientras que las grandes mayorías asumen el mayor costo de los servicios”*.

El proyecto de ley tiene dentro de sus objetivos disminuir en un 10% los recursos del FAER, desconociendo la alta demanda de programas de

electrificación rural, donde la población se encuentra marginada, y en su gran mayoría con las necesidades básicas insatisfechas.

Subsidios para las Zonas No Interconectadas

Las zonas no interconectadas están definidas como los municipios, corregimientos, localidades y caseríos no conectados al Sistema Interconectado Nacional. Sin embargo, no es esta la más importante caracterización de estas zonas, lo son:

- Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, de la población muy superiores.
- Baja densidad demográfica, que implica cubrimiento de pocos usuarios con extensas redes de distribución.
- Medios de transporte más costosos y demorados.
- Nula participación industrial en la demanda energética.
- Bastante menor demanda promedio energética de los usuarios.;
- Problemas de orden público superiores.

La coexistencia de los factores anteriormente mencionados lleva a que la prestación del servicio de electricidad en estas localidades implique mayores costos para una población con baja capacidad de pago. Costos que surgen de la generación diesel en el 99% de las localidades atendidas, o como resultado de extensas redes que resultan ineficientes económicamente en el mercado actual y por tanto, menos sostenibles.

La política del Gobierno ha sido la de aumentar cobertura utilizando prioritariamente energéticos renovables, que implica mayores costos de inversión, pero menores costos de sostenibilidad, lo cual se refleja en menores tarifas a los usuarios. Del mismo modo, el Ministerio está promoviendo proyectos de sustitución de la actual generación eléctrica con energéticos de origen fósil, por energéticos renovables, aplicando los recursos del Fondo FAZNI.

Sin embargo, es claro que en la mayoría de localidades se tomará un largo tiempo para llevar a cabo estas soluciones. Mientras tanto, los usuarios de las localidades estarán afectados por los altos costos que implica la utilización del diesel, no solo por su costo en sí, sino también por lo que cuesta su transporte.

Actualmente, el promedio del costo máximo regulado de prestación del servicio en las zonas no interconectadas presenta un valor de \$555/kWh. Costo regulado que fue establecido hace 9 años y está siendo recalculado por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, a través de la metodología propuesta durante el año 2005, actualmente en revisión.

La metodología que ha desarrollado la CREG para la remuneración de la prestación del servicio en las ZNI permite establecer incrementos bastante significativos del costo de prestación del servicio. En algunos casos, como en Mitú, se pueden alcanzar valores hasta de \$1,000/kWh, en otros casos se alcanzan valores de \$700/kWh, es decir incrementos de cómo mínimo el 25%.

Este costo de prestación calculado está afectado enormemente por el costo del combustible, y no tanto por el costo del capital (de muy bajo peso ponderado ante el costo del combustible). El alto costo de prestación es una realidad, y no reconocer ese hecho lleva a que las empresas locales o alcaldías prestadoras del servicio continuamente tengan problemas de prestación del servicio o pérdidas financieras altísimas, que hacen insostenible el servicio o prestarlo de mala calidad.

Se concluye entonces que la Ley 142 de 1994, omitió hacer una diferenciación de las zonas interconectadas y no interconectadas para que de la misma manera se hubiera determinado el porcentaje de los subsidios para cada una de ellas, razón por la cual la tarifa que pagan usuarios de estrato 1 ubicados en ciudades como Bogotá, Medellín o Cali, donde existen condiciones mucho más favorables que las de las zonas no interconectadas sean de \$110/Kwh. en promedio, y que en las zonas no interconectadas dicha tarifa alcance valores máximos de \$278/Kwh. actualmente, y de \$333/Kwh. proyectados (ver Tabla 1).

Los usuarios clasificados en el sector oficial, en la gran mayoría de los casos, se convierten en los mayores deudores de las empresas constituidas, o de las mismas alcaldías. Beneficiar con una tarifa subsidiada a estas entidades permite mayor recaudo de parte de la empresa y menor dependencia de parte de los exiguos recursos con que cuentan dichas entidades.

Tabla 1
Costos de Prestación Máximos y Tarifas en las ZNI, Resolución CREG 082/1997 vigente

| DEPARTAMENTO | CG _o | CG _o /CPS _o | CDC _o | CPS _o | Tarifa | |
|--------------|-----------------|-----------------------------------|------------------|------------------|-----------|-----------|
| | \$ago 2006/kWh | | \$ago 2006/kWh | \$ago 2006/kWh | Estrato 1 | Estrato 2 |
| AMAZONAS | \$ 435 | 84% | \$ 82 | \$ 517 | \$ 259 | \$ 310 |
| ANTIOQUIA | \$ 437 | 85% | \$ 78 | \$ 515 | \$ 258 | \$ 309 |
| ARAUCA | \$ 433 | 84% | \$ 80 | \$ 513 | \$ 257 | \$ 308 |
| CAQUETÁ | \$ 467 | 86% | \$ 76 | \$ 543 | \$ 272 | \$ 326 |
| CASANARE | \$ 463 | 85% | \$ 80 | \$ 543 | \$ 272 | \$ 326 |
| CAUCA | \$ 453 | 84% | \$ 87 | \$ 540 | \$ 270 | \$ 324 |
| CHOCÓ | \$ 533 | 85% | \$ 94 | \$ 627 | \$ 314 | \$ 376 |
| GUAVIARE | \$ 428 | 83% | \$ 85 | \$ 513 | \$ 257 | \$ 308 |
| META | \$ 451 | 85% | \$ 78 | \$ 529 | \$ 265 | \$ 317 |
| NARIÑO | \$ 428 | 82% | \$ 96 | \$ 524 | \$ 262 | \$ 314 |
| PUTUMAYO | \$ 357 | 81% | \$ 85 | \$ 442 | \$ 221 | \$ 265 |
| VAUPÉS | \$ 788 | 90% | \$ 85 | \$ 872 | \$ 436 | \$ 523 |
| VICHADA | \$ 449 | 84% | \$ 85 | \$ 533 | \$ 267 | \$ 320 |
| PROMEDIO | \$ 471 | 85% | \$ 84 | \$ 555 | \$ 278 | \$ 333 |

Asimismo, los usuarios comerciales se afectan aún más que los residenciales, debido a las implicaciones de la contribución de solidaridad. Es claro que de un modo u otro, los mayores costos de los usuarios comerciales se transfieren a las compras de víveres o elementos de consumo doméstico de los usuarios residenciales.

Ante el conjunto de estos elementos, la prestación del servicio en estas localidades no se hace atractiva para ninguna empresa prestadora de servicios eficiente y con capital suficiente para financiar la sostenibilidad del negocio. Quien preste el servicio se verá afectado por la capacidad de pago de los usuarios, que puede resultar en una cartera irrecuperable o en pérdidas de energía por fraude, lo cual viene ocurriendo, por lo que el prestador del servicio asigna recursos de recaudos y de subsidios a los costos operacionales (combustible y planta de personal) y deja de último los costos de mantenimiento, reparación y reposición, aumentando la mala calidad del servicio, la inconformidad de los usuarios que son cumplidos, y la baja eficiencia en la prestación.

Se han propuesto esquemas empresariales más eficientes, pero todos adolecen de la falta de sostenibilidad financiera y técnica, al tenerse que enfrentar a recaudos y subsidios insuficientes para los pagos que se requieren. Todos han partido del limitante legal del porcentaje del 50% en el Estrato 1 (que corresponde a cerca del 85% de la población de estas zonas) y del 40% en el estrato 2.

La Ley 142 de 1994 estableció que la parte de la tarifa que refleje los costos de administración, operación y mantenimiento a que dé lugar el suministro será cubierta siempre por el usuario (numeral 99.6). Por medio de la Ley del actual Plan Nacional de Desarrollo se estableció que los subsidios en las ZNI podrían ser usados tanto para inversión como para costo del combustible (Artículo 62) al entender que los costos de operación y mantenimiento, solamente en la actividad de Generación, representan de acuerdo con estimaciones del IPSE un porcentaje del 78% del Costo de Generación, que a su vez, como se observa en la Tabla 1, representa un total del 85% del Costo de Prestación; es decir, la operación y mantenimiento de la actividad de Generación representa cerca del 67% del Costo de Prestación CPS, permitiendo, con base en lo establecido en la Ley 142, que se pueda subsidiar como máximo tan solo el 33%, sin tener en cuenta los costos de estas actividades en distribución.

El Ministerio ha reconocido este círculo vicioso –mala pagamal servicio. Para romperlo, se propone aumentar el porcentaje de subsidios y la cobertura de su destinación a todos los sectores, de una manera muy controlada y por etapas. Como resultado de este manejo se podrá incentivar una participación mayor de empresas prestadoras del servicio más eficientes, con recursos suficientes y con personal idóneo para la prestación. Además, analiza la separación de actividades de modo que la actividad de distribución/comercialización sea realizada por empresas comunitarias que se encarguen de la operación de redes y de la labor comercial, y la actividad de generación prestada por empresas reconocidas, que permitan participación accionaria de la comunidad. De este modo,

las alcaldías se liberan de la prestación de un servicio que requiere personal idóneo y técnico.

La Corte Constitucional también se pronunció en este sentido indicando, “*En cabeza del Estado radica la obligación de garantizar que la prestación de los servicios públicos sea eficiente, pero tal imperativo constitucional no puede llevarse hasta el extremo de afirmar que tenga que prestarlos directamente. La Constitución no establece tal compromiso, pues prevé la posibilidad de que los mismos sean prestados no sólo por el Estado sino también por comunidades organizadas o por particulares. De manera tal que todos tienen igual vocación. El Estado es el garante de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, pero no es directamente quien proporciona el bien o servicio respectivo, salvo cuando las características técnicas y económicas del servicio lo permitan y aconsejen y estén de por medio derechos fundamentales. El ente estatal debe garantizar que esa prestación sea eficiente, es decir, que se asegure que las empresas que proporcionen el servicio lo hagan de manera eficiente, completa y atendiendo las necesidades básicas de la población. Para ello, también debe garantizar que dichas empresas recuperen sus costos y puedan invertir en el mismo sector con el fin de lograr una mayor competitividad, lo que se traduce en una mejor prestación del servicio*”.

El desarrollo de las propuestas mencionadas anteriormente permitirá un balance neto equilibrado entre los gastos de Mantenimiento y Reposición que tiene el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas, IPSE, los subsidios directos al combustible, las asignaciones de reposición del Fondo FAZNI, la energía realmente entregada y subsidiada a los usuarios, los recursos de subsidios por menores tarifas y el Presupuesto General de la Nación.

El Ministerio de Minas y Energía reglamentará por medio de decreto, la aplicación del numeral adicionado a la ley, sin retroactividad, de modo que se especifiquen con claridad las condiciones y porcentajes de aplicación de los subsidios para las zonas no interconectadas.

El Ministerio de Minas y Energía podrá plantear esquemas comerciales, ya sea con prestación de actividades integradas verticalmente, o con prestación de actividades separadas, para en principio (vigencia 2008) plantear licitaciones de prestación del servicio en las principales localidades de las ZNI.

Por lo tanto, la prestación del servicio ha de ser eficiente y debe respetar los principios de solidaridad y universalidad, las empresas que proporcionen el bien o servicio no pueden trabajar a pérdida, es decir, deben recuperar los costos en que incurran y asegurarse de obtener recursos para poder invertir en el mismo sector con el fin de tener unos mínimos beneficios que se traduzcan en mayor competitividad y mejores beneficios para los usuarios. De esa manera los costos fijos que reflejan los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independiente del nivel de uso, hacen que el prestador del servicio reciba cierto dinero con el cual, dentro de la libre competencia, se logre que la empresa sea viable y garantice la disponibilidad permanente del servicio y su prestación de manera eficiente.

Al darle facultades legales al Gobierno para que en las Zonas No Interconectadas pueda definir porcentajes de subsidio diferentes a los vigentes legalmente, se logrará reducir la tarifa a pagar por todo tipo de usuarios de estas zonas, con base en esquemas de prestaciones sostenibles y eficientes.

No abarcar con subsidios al sector oficial, en estas zonas, tiene un impacto directo en el costo de vida de los usuarios residenciales. El sector oficial precisamente es uno de los más importantes deudores de las empresas o de las mismas Alcaldías, llevando antes que el sector residencial, a la insostenibilidad del servicio prestado.

Además, es muy posible que, al no abarcar con subsidios al sector industrial (prácticamente inexistente) y comercial de estas zonas, la figura de crecimiento económico deja de ser válida cuando se sustenta la necesidad de electrificación, porque siempre se tendrá el incentivo de parte de los usuarios comerciales que tienen procesos productivos en las zonas, de enviar productos a localidades que tienen menores costos de prestación o de no aumentar su producción más allá de la necesaria

para consumo propio o local, por pérdida de competitividad contra regiones que pertenecen al SIN. Por otra parte a los hoteleros, los altos costos de prestación les lleva a conectarse aisladamente con propias plantas, evitando la transferencia de recaudos por contribución a los usuarios de menores recursos.

En el año 2005 se subsidiaron los costos de prestación de una energía equivalente a 120 GWh/año, que corresponde al 0.24% de la energía generada en el Sistema Interconectado Nacional. Asimismo, se estimó un subsidio global a las ZNI legal calculado en \$25,500 millones; si se deseara alcanzar la tarifa promedio del mercado del SIN en estas zonas para los estratos 1 (\$137/Kwh.), 2 (\$165/Kwh.) y 3 (\$234/kWh), se requeriría un subsidio global, bajo los actuales costos de prestación, de \$40.500 millones (un incremento de \$15.000 millones) con base en subsidios del 75% al Estrato 1, del 70% al Estrato 2 y del 55% al Estrato 3 y sin factor de contribución aplicado a usuarios de Estratos 5 y 6, industriales y comerciales es llevado al 0%.

Este aumento de asignación de subsidios debe balancearse con una disminución en la asignación de recursos del FAZNI para proyectos de mejoramiento y reposición de infraestructura y en especial, una disminución de asignación presupuestal a costos relacionados con mantenimiento de infraestructura y operación comercial deficitaria de parte del IPSE (Tabla 2).

Tabla 2
Balance Fiscal Propuesta Asignación de Subsidios

| Detalle | | Ejemplo (situación actual estimada en las ZNI) | Ejemplo con Aplicación de tarifas promedio del SIN (Situación propuesta) |
|---|--------------------|--|--|
| Tarifa promedio Máxima Regulatoria Vigente | Estrato 1 (\$/kWh) | \$ 278 | \$ 137 |
| | Estrato 2 (\$/kWh) | \$ 333 | \$ 165 |
| | Estrato 3 (\$/kWh) | \$ 472 | \$ 234 |
| Subsidio por Menores Tarifas | | \$ 25,500,000,000 | \$ 40,000,000,000 |
| FAZNI - Programas de Reposición Generación | | \$ 5,000,000,000 | \$ 3,000,000,000 |
| FAZNI - Programas de Reposición Redes de Distribución | | \$ 1,500,000,000 | \$ 1,000,000,000 |
| IPSE - Gastos Generales Bienes y Servicios | | \$ 5,500,000,000 | \$ 0 |
| IPSE- Negativo Neto de Operación Comercial | | \$ 6,500,000,000 | \$ 0 |
| Total | | \$ 44,000,000,000 | \$ 44,000,000,000 |

Subsidios de la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo y de la Ley 142 de 1994

El objetivo es presentar los resultados de la estimación de subsidios considerando los efectos de orden fiscal que estos tendrían aplicando tanto el Plan Nacional de Desarrollo como de la Ley 142 de 1994.

Metodología

Los consumos mensuales medios por estrato y los consumos de subsistencia para el año 2007 de acuerdo con su altitud utilizados son los siguientes (Kwh.=mes/usuario):

| Usuario | Cons.Medio | CS (2007) |
|-----------------------|------------|-----------|
| Estrato 1 (<1000msnm) | 128,26 | 173 |
| Estrato 1 (>1000) | 100,20 | 130 |
| Subnormal (<1000) | 142,26 | 184 |
| Subnormal (>1000) | 121,80 | 138 |
| Estrato 2 (<1000) | 142,08 | 173 |
| Estrato 2 (>1000) | 111,01 | 130 |
| Estrato 3 (<1000) | 165,81 | 173 |
| Estrato 3 (>1000) | 141,03 | 130 |

Los consumos base para cálculo de los subsidios por estrato son (kWh-mes):

| Usuario | Consumos |
|-----------------------|-------------|
| Estrato 1 (<1000msnm) | 71.614.625 |
| Estrato 1 (>1000) | 101.736.373 |
| Subnormal (<1000) | 45.675.486 |
| Subnormal (>1000) | 3.162.233 |
| Estrato 2 (<1000) | 147.781.704 |
| Estrato 2 (>1000) | 213.156.692 |
| Estrato 3 (<1000) | 113.986.768 |
| Estrato 3 (>1000) | 167.908.016 |

Las tarifas promedio por aplicación del PND y por aplicación de la Ley 142 utilizadas fueron estimadas con base al crecimiento del CU (costo de prestación de servicio) y el IPC (índice de precios al consumidor):

| Usuario | CU (promedio) | Tarifa (PND) | % Sub (PND) | Tarifa (L.142) | % Sub (L.142) |
|-----------------------|---------------|--------------|-------------|----------------|---------------|
| Estrato 1 (<1000msnm) | 302,02 | 142,93 | 52,67% | 151,01 | 50% |
| Estrato 1 (>1000) | 302,02 | 142,93 | 52,67% | 151,01 | 50% |
| Subnormal (<1000) | 302,02 | 142,93 | 52,67% | 151,01 | 50% |
| Subnormal (>1000) | 302,02 | 142,93 | 52,67% | 151,01 | 50% |
| Estrato 2 (<1000) | 302,02 | 176,12 | 41,68% | 181,21 | 40% |
| Estrato 2 (>1000) | 302,02 | 176,12 | 41,68% | 181,21 | 40% |
| Estrato 3 (<1000) | 302,02 | 256,72 | 15,00% | 256,72 | 15% |
| Estrato 3 (>1000) | 302,02 | 256,72 | 15,00% | 256,72 | 15% |

Los subsidios mensuales por estrato que resultan del análisis son:

| Usuario | Subsidio Mensual PND (\$) | Subsidio Mensual (L.142) |
|-----------------------|---------------------------|--------------------------|
| Estrato 1 (<1000msnm) | 11.393.089.299 | 10.814.547.807 |
| Estrato 1 (>1000) | 16.185.123.931 | 15.363.242.746 |
| Subnormal (<1000) | 7.266.461.043 | 6.897.469.885 |
| Subnormal (>1000) | 503.076.071 | 477.529.850 |
| Estrato 2 (<1000) | 18.605.125.513 | 17.853.250.478 |
| Estrato 2 (>1000) | 26.835.574.990 | 25.751.088.950 |
| Estrato 3 (<1000) | 5.163.953.665 | 5.163.953.665 |
| Estrato 3 (>1000) | 7.606.753.169 | 7.606.753.169 |

El déficit que potencialmente se puede generar para el año 2007 por la aplicación del PND y por la Ley 142/94 se estimó considerando el nivel de contribuciones facturadas así:

| | PND | L.142/94 |
|-----------------------|-------------------|-------------------|
| Subsidio Anual | 1.122.709.892.177 | 1.079.134.038.594 |
| Contribución Anual | 823.100.191.602 | 823.100.191.602 |
| Deficit Estimado (\$) | -299.609.700.575 | -256.033.846.991 |

En conclusión, el efecto de modificar la política vigente de subsidios hacia lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 (50% al E1 y 40% al E2) se traduce en una reducción del orden de 14.50% (aprox.) del déficit estimado para el año 2007.

Para el año 2005, el Gobierno Nacional en cumplimiento de la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios y el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 812 de 2003) entregó \$315.000 millones a través del Presupuesto General de la Nación y \$50.147 millones de recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, FSSRI, para cubrir el total de los subsidios de los usuarios de los estratos socioeconómicos con bajos ingresos del servicio de energía eléctrica. En promedio, los usuarios del servicio de electricidad del estrato 1 que se beneficiaron con estos subsidios fueron 2.097.505, los del estrato 2 fueron 3.299.032 y del estrato 3 fueron 2.065.931, para un total de 7.462.469 usuarios beneficiados promedio mes.

Es importante definir la continuidad o no, a partir del mes de enero de 2007, de la política de subsidios establecida en la Ley 812 de 2003 (Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006).

Sector gas combustible por red tuberías

Para el análisis del sector de gas por red de tuberías se consideraron los consumos mensuales medios por estrato y los consumos de subsistencia para el año 2007 en m3 son:

| Usuario | Cons.Medio | CS (2007) |
|-----------|------------|-----------|
| Estrato 1 | 21,35 | 20 |
| Estrato 2 | 23,15 | 20 |

Los consumos base para cálculo de los subsidios por estrato son (M3-mes):

| Usuario | Consumo |
|-----------|------------|
| Estrato 1 | 9.848.877 |
| Estrato 2 | 24.407.518 |

Las tarifas promedio por aplicación del PND y por aplicación de la Resolución CREG 057 de 1996 utilizadas fueron estimadas con base al crecimiento del costo de prestación de servicio y el IPC (Índice de Precios al Consumidor):

| Usuario | Meq(\$/M3) | Teg(\$/M3) | % Sub (PND) | Cvariable (\$/M3) | TCvariable | %Sub (CREG057) |
|-----------|------------|------------|-------------|-------------------|------------|----------------|
| Estrato 1 | 617,05 | 475,21 | 22,99% | 310 | 155 | 50% |
| Estrato 2 | 602,46 | 371,16 | 38,39% | 310 | 186 | 40% |

Los subsidios mensuales por estrato que resultan del análisis son:

| Usuario | Subsidio Mensual PND | Subsidio Mensual (CREG057) |
|-----------|----------------------|----------------------------|
| Estrato 1 | 1.583.135.149 | 1.551.356.998 |
| Estrato 2 | 5.735.968.827 | 3.277.744.007 |

El déficit que potencialmente se puede generar para el año 2007 por la aplicación del PND y por lo dispuesto en la Resolución CREG 057 de 1996 (subsidio del 50% sobre el cargo variable para los usuarios del estrato 1 y 40% para los usuarios del estrato 2) se estimó considerando el nivel de contribuciones facturadas así:

| | PND | CREG 057 |
|--------------------|-----------------|----------------|
| Subsidio Anual | 97.565.323.956 | 65.409.134.885 |
| Contribucion Anual | 68.481.941.568 | 68.481.941.568 |
| Déficit Estimado | -29.083.382.388 | 3.072.806.683 |

Al igual que en el sector eléctrico, mantener la política vigente de subsidios del Plan Nacional de Desarrollo en el sector de gas, requiere unos recursos adicionales del orden de \$29.000 millones respecto del total de subsidios resultantes de la aplicación de la Ley 142 de 1994 (50% de subsidio a los usuarios estrato 1 y 40% de subsidio a los usuarios estrato 2).

Para el sector gas también se tienen en cuenta, las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación, con el fin de que estos recursos, garanticen la continuidad de la política de subsidios establecida en el actual plan de desarrollo, por tanto no se deberán adicionar partidas por este concepto.

4. Consideraciones al proyecto de ley

Analizado el proyecto de ley, encontramos que los objetivos que busca son los siguientes:

– Que los excedentes de generación puedan ser vendidos al mercado mayorista, según las condiciones regulatorias vigentes a través de la red general (pública), y que en ese caso los usuarios finales que reciban dichos excedentes paguen la contribución de solidaridad.

Es importante anotar que la figura del cogenerador es diferente a la del autogenerador. El autogenerador fue definido en la Ley 143, como aquel generador que produce energía eléctrica exclusivamente para atender sus propias necesidades. Lo anterior no implica que sea autosuficiente, por lo que usa la red general (pública) solo para respaldo.

– Igualar la vigencia de aplicación del PRONE a la del FAER.

– Vincular a las empresas distribuidoras y comercializadoras de energía eléctrica para que participen en los programas de normalización de redes eléctricas con recursos económicos, aportando en forma gratuita los diseños y especificaciones técnicas, así como la interventoría técnica.

– Diferenciar los subsidios por menores tarifas en las Zonas no Interconectadas para que estos se puedan otorgar a toda la población de estas zonas sin importar el estrato ni la condición (oficial, comercial o industrial), facultando al Gobierno para reglamentar la materia.

– Impedir que las tarifas de los servicios públicos de energía y gas para los estratos 1 y 2, incrementen en un porcentaje superior al aumento del IPC, en relación con el consumo básico de subsistencia.

– Mantener los porcentajes de los subsidios, establecidos en la Ley 142 de 1994, para los estratos 1, 2 y 3.

TEXTO PROPUESTO PARA SER CONSIDERADO EN PRIMER DEBATE DE CAMARA EN LA COMISION SEXTA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 026 DE 2006 CAMARA

por la cual se expiden normas sobre normalización de redes eléctricas y de subsidios para estratos 1 y 2.

El artículo 1° quedará así:

Artículo 1°. *Programa de normalización de redes eléctricas.* El Gobierno Nacional llevará a cabo un programa de normalización de redes eléctricas cuyos objetivos comprende la legalización de usuarios, la optimización del servicio y la reducción de pérdidas no técnicas en barrios subnormales, situados en municipios del Sistema Interconectado Nacional.

El programa será financiado con recursos del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de Zonas Rurales Interconectadas, creado por la Ley 788 de 2002, en un porcentaje de su recaudo hasta de un veinte por ciento (20%).

Las empresas distribuidoras y comercializadoras de energía eléctrica participarán en los programas de normalización con recursos económicos, aportando a título gratuito los diseños y especificaciones técnicas, así como la interventoría técnica. El término para la ejecución del programa de normalización de redes eléctricas en ningún caso podrá ser superior a la vigencia definida para el Programa de Apoyo para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas.

Artículo nuevo. El artículo 2° quedará así:

Artículo 2°. Adiciónase un numeral al artículo 99 de la Ley 142 de 1994, así:

“99.10. Los subsidios del sector eléctrico para las zonas no interconectadas se otorgarán a los usuarios en las condiciones y porcentajes que defina el Ministerio de Minas y Energía”.

El artículo 3° equivale al artículo 2° del proyecto y quedará así:

Artículo 3°. *Aplicación de subsidios.* La aplicación de subsidios al costo de prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica y de gas combustible para uso domiciliario distribuido por red de tuberías de los usuarios pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2 a partir del mes de enero de 2007 hasta diciembre del año 2010, deberá hacerse de tal forma que el incremento tarifario a estos usuarios en relación con sus consumos básicos o de subsistencia corresponda en cada mes a la **variación del Índice de Precios al Consumidor**.

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

La Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, ajustará la regulación para incorporar lo dispuesto en este artículo. Este subsidio podrá ser cubierto con recursos de los Fondos de Solidaridad, aportes de la Nación y de las Entidades Territoriales.

Parágrafo 1°. En los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red de tuberías se mantendrá el régimen establecido en esta ley, para la aplicación del subsidio en el estrato 3.

El artículo 4° quedará así:

Artículo 4°. Durante el período a que se refiere la presente ley, en la aplicación de dichos subsidios, cuando se presente una reducción en el costo de prestación del servicio, el porcentaje de subsidio para los usuarios de estratos 1 y 2 será el mismo al aplicado en el mes anterior en que ocurre dicha reducción.

El artículo 5° quedará así:

Artículo 5°. Esta ley rige a partir de su publicación y modifica las disposiciones que le sean contrarias.

Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los miembros de la honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente, se le dé primer debate al Proyecto de ley número 026 de 2006, *por la cual se expiden normas sobre normalización de redes eléctricas y de subsidios para estratos 1 y 2.*

Cordial saludo,

Buenaventura León León, José Manuel Herrera Cely, José Fernando Castro Caicedo y Bérrer León Zambrano Erazo, Ponentes.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 027 DE 2006 CAMARA

por la cual se adoptan medidas en materia de Generación de Energía Eléctrica.

Doctor

JOSE MANUEL HERRERA CELY

Presidente Comisión Sexta

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Señor Presidente y honorables Representantes:

Por designación de la Presidencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, cumplimos con el encargo de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 027 de 2006 Cámara, *por la cual se adoptan medidas en materia de Generación de Energía Eléctrica* cuyo autor es el ex Ministro de Minas y Energía Luis Ernesto Mejía Castro.

Adjuntamos original y tres (3) copias de nuestra ponencia, junto con el diskette contentivo de la misma, para su publicación y demás fines pertinentes.

De los honorables Representantes,

José Fernando Castro C., Diego Patiño A., Ciro Antonio Rodríguez, Ponentes.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Objetivo del Proyecto de ley número 027 de 2006 Cámara

El Proyecto de ley número 027 de 2006 Cámara, que ha sido entregado para nuestro estudio y presentación ante los honorables miembros de la Comisión Sexta de la Cámara, tiene por objetivo.

Establecer una norma específica para la Cogeneración en Colombia, que precise el alcance de la aplicación del factor pertinente del 20% a la energía consumida proveniente de procesos de cogeneración que establece la Ley 142 de 1994 y haga posible la venta de excedentes de energía producidos a través de este sistema.

2. Análisis de la iniciativa

El marco legal del sector eléctrico, desde su replanteamiento a partir de la Constitución de 1991, ha dado claras señales de necesidades de conservación y ahorro de recursos energéticos, así como de su uso eficiente. El Capítulo XII: DEL AHORRO, CONSERVACION Y USO EFICIENTE DE LA ENERGIA de la Ley 143 así lo demuestra desde sus inicios.

Posteriormente, mediante una ley específica, la Ley 697 de 2001 se fomenta el uso racional y eficiente de la energía y se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones. El Decreto 3683 de 2003 reglamentó la Ley 697 de 2001, en el que se crea la Comisión Intersectorial del Uso Eficiente de Energía y Fuentes no Convencionales de Energía para asesoría, consulta y apoyo del Ministerio, destacándose la función de impulsar la cogeneración¹.

Dentro de esos contextos, la incentivación de la implementación de procesos de cogeneración en el sector industrial y terciario tiene por objetivos los siguientes aspectos estratégicos:

A. Es necesario que el sistema de generación de energía eléctrica del país se expanda, con el fin de garantizar una adecuada atención de la demanda en el mediano y largo plazo. Una forma de lograr los niveles de capacidad de generación que requiere el país es estimulando la inversión, por parte de agentes del sector eléctrico y de empresarios de otros

sectores de la economía, en equipos de pequeña y mediana capacidad, lo cual solo es posible con una adecuada política de incentivos y estímulos, los cuales resultan menos costosos que un desabastecimiento energético.

Dentro del Plan de Expansión de referencia de generación y transmisión de Colombia en el período 2005-2011, se contempla el aporte de 82 MW con base en cogeneración.

B. La búsqueda de una mayor eficiencia en la utilización de los recursos energéticos es un objetivo de la nación, pues permite atender las necesidades de la población al menor costo posible, con la menor utilización de recursos energéticos renovables o no renovables, disminuyendo además los efectos que sobre el medio ambiente puede tener la producción, transformación y uso de la energía. En este sentido se explica plenamente la utilización de los excedentes marginales de energía que se presentan en algunos procesos industriales para generar electricidad.

C. La cogeneración de energía para cubrir sus propias necesidades, produce una mejora en la competitividad del sector industrial, pues le permite utilizar de forma óptima sus recursos y fortalezas. Esta condición es indispensable para permanecer en los mercados, teniendo en cuenta los diferentes acuerdos sobre comercio a nivel internacional que están vigentes o próximos a entrar en operación. Es evidente que esta mayor competitividad traerá beneficios en materia de crecimiento económico y de generación de empleo para el país.

D. Ante eventos de hidrología mínima, como ocurre con “El Niño”, se hace conveniente tener una capacidad marginal distribuida en el país, de modo que se aminoren las pérdidas de energía por transmisión en las líneas, y se permita contar con recursos de generación suplementarios al sistema principal. La cogeneración con venta de excedentes es una opción de recurso marginal que aplica perfectamente en este criterio.

E. Ante una menor utilización de recursos no renovables como resultado de procesos de cogeneración de energía térmica útil y energía eléctrica, se presenta una mayor disponibilidad de venta de excedentes de recursos energéticos no renovables, transables interna o externamente, que permiten una mejor balanza comercial del país.

Es necesario aclarar el alcance de la definición de cogeneración, establecida en la Resolución CREG 070 de 1998, que establece:

Cogeneración: Proceso de producción combinada de energía eléctrica y energía térmica, que hace parte del proceso productivo cuya actividad principal no es la producción de energía eléctrica, destinadas ambas al consumo propio o de terceros y cuya utilización se efectúa en procesos industriales o comerciales.

En este sentido, la CREG ha generado varios conceptos, en los que claramente define que los procesos de ciclo combinado (CHP en inglés) no se pueden definir como procesos de cogeneración a la luz de nuestra regulación, ya que la actividad principal productiva de un cogenerador no es la producción de energía eléctrica, como ocurre en procesos de ciclo combinado.

La Ley 142 de 1994 estableció a modo general, las condiciones sobre las cuales se determinaría la aplicación del factor pertinente del 20% para subsidio a la generación de quienes tengan una capacidad instalada superior a 25,000 kilovatios, y generen su propia energía, y la enajenen a terceros o asociados.

La ley propuesta permitirá precisar la aplicación específica sobre el reconocimiento del factor pertinente del 20% para subsidio, para los usuarios de la energía resultante de procesos de cogeneración propios o de terceros.

La venta de excedentes de energía eléctrica producto de procesos de Cogeneración, cuenta con una completa regulación que se incluye en las Resoluciones CREG 085 de 1996, 070 de 1998, 107 de 1998, 032 de 2001 y 039 de 2001. Dichas disposiciones se encuentran vigentes, lo que brinda la correspondiente garantía regulatoria.

La Resolución CREG 039 de 2001 claramente establece las opciones de venta de excedentes de los cogeneradores, que se limitan exclusivamente a ventas en bolsa, y ventas a generadores y comercializadores que atiendan con esa energía usuarios no regulados. Para las ventas en bolsa establece en su numeral parágrafo 2° del artículo 2°:

¹ Literal d) del artículo 9°: objeto Decreto 3683 de 2003.

*Parágrafo 2°. El Cogenerador que participe en la Bolsa de Energía con Excedentes con Garantía de Potencia, **tendrá categoría de Generador con una Capacidad Efectiva equivalente a los Excedentes con Garantía de Potencia que registre ante el SIC. La reglamentación aplicable a los generadores, se hace extensiva para estos Cogeneradores.***

Este procedimiento permite que en realidad sean los generadores y comercializadores (que por ley deben ser ESPS vigilados por la SSPD) quienes necesariamente venden esa energía a usuarios regulados o no regulados, y aplican la contribución de solidaridad con base en esa clasificación.

Respecto de la disminución de contribuciones, es importante aclarar varios aspectos:

- La generación de electricidad no se encuentra gravada con el factor pertinente del 20% para subsidio de usuarios de menores ingresos. A lo que se aplica dicho factor es al consumo de la energía.

- Existe la clasificación de autogeneradores, que se diferencian de los cogeneradores solamente en que un autogenerador no genera excedentes de electricidad, sino que genera exclusivamente para propio consumo. Un autogenerador puede utilizar procesos de cogeneración, pero siempre y cuando no tenga excedentes de electricidad, de otro modo entra a ser clasificado como cogenerador.

- Actualmente los autogeneradores no pagan sobre su propio consumo, el factor pertinente del 20% para subsidio, tal como lo establece la Ley 142 en el artículo general mencionado anteriormente.

De lo anterior se concluye que la implementación de procesos de cogeneración dentro de la figura del autogenerador no está siendo cambiada con esta ley propuesta. Es decir, no hay correlación directa entre una disminución en el valor de las contribuciones del sector industrial y comercial y la entrada en vigencia de esta ley, puesto que no cambia en nada la aplicación o no del factor pertinente para el consumo de los autogeneradores.

Del mismo modo, el consumo de los excedentes de energía vendida al mercado, sí causa la aplicación del factor pertinente a los usuarios de esa energía, que deben ser usuarios no regulados.

Sin embargo, se podría pensar que, ante la posibilidad de venta de excedentes de parte de los cogeneradores a generadores o comercializadores que atienden con estos excedentes usuarios no regulados sin que se implique con seguridad la aplicación del factor del 20% al consumo propio, se desarrollen proyectos de cogeneración de mayor envergadura que permitan disminuir la energía de respaldo que requieren los actuales autogeneradores, y sobre la que sí reconocen factor del 20%.

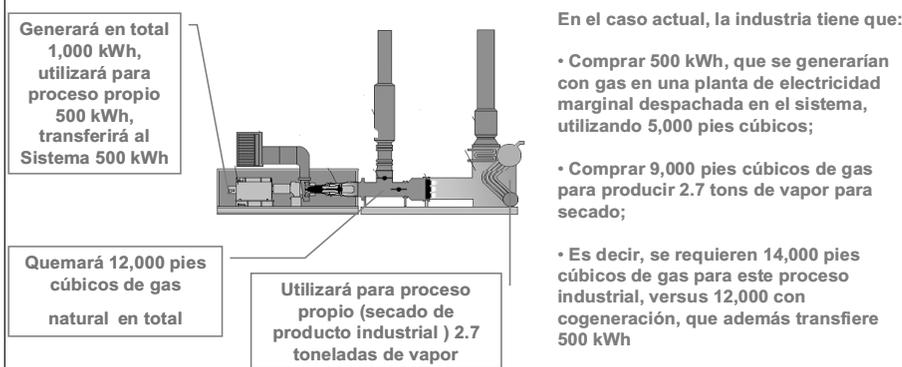
Esta posición, de resultado indirecto no deseado, se compensa económicamente para el Estado, en cuanto que por cada 1 kW instalado de cogeneración adicional a la capacidad de autogeneración actual, se estima una venta de excedentes de 0.5 kW como mínimo, que reemplaza la necesidad de instalar una nueva planta de 0.5 kW con un costo aproximado con margen de utilidad de 3% real, de USD 34/año. Es decir, el Estado o los usuarios se ahorran \$88.000 pesos/año. Esta cifra resulta completamente igual a la contribución dejada de pagar por el 0.5 kW de consumo de respaldo reemplazado.

Por tanto, como resultado directo de la entrada en vigencia de esta ley no se estima que surjan procesos de cogeneración que impliquen un desequilibrio económico para la Nación, como posible efecto indirecto de un menor valor de contribuciones de quienes reemplacen energía de respaldo por cogeneración con excedentes.

Además, es muy superior el impacto que ofrece la eficiencia energética del proceso de cogeneración, que puede tener en su totalidad (eficiencia térmica útil, más eficiencia eléctrica) un indicador del 85%-90%, ante un indicador actual de 35-38% de eficiencia de generación marginal. Esto implica menor desgaste de recursos no renovables para producir las mismas unidades energéticas útiles que con los procesos actuales, recursos que pueden ser vendidos interna o externamente a mejores precios. Del mismo modo, se disminuyen externalidades negativas sociales y de salud, difíciles de valorar pero reales, como la afectación de menos emisiones ambientales perjudiciales.

El mecanismo a utilizar

> La implementación de una normatividad clara para la venta de los excedentes de energía eléctrica producidos en procesos de cogeneración, en los que el negocio principal sea una actividad diferente a la generación de energía eléctrica



Además de lo anterior, se reconoce:

- Es importante que el país evalúe de manera permanente las soluciones que se forman en el corto plazo, para evitar que alternativas tecnológicas que pueden ser atractivas en un horizonte de largo plazo encuentren barreras significativas y sean introducidas en forma tardía, o ni siquiera serlo. A nivel mundial se reconoce la necesidad de encontrar señales que induzcan el apoyo de la operación de sistemas eficientes de producción de energía secundaria, máxime cuando la regulación de los mercados no facilita esta participación, como es el caso colombiano.

- La cogeneración en Estados Unidos y Europa está destinada principalmente a aumentar la competitividad de la industria, a mitigar el impacto ambiental (reducción de emisiones contaminantes y de efecto invernadero) y a incrementar la seguridad energética nacional.

- Los principales obstáculos para lograr un aprovechamiento de la capacidad instalada en el país se relacionan con aspectos comerciales y de mercado. Anteriormente, ante la imposibilidad de venta de excedentes a la red principal y en la actualidad, por las exigencias reglamentarias y costos adicionales para la participación en el mercado eléctrico puesto en marcha desde 1995. Lo anterior, sumado al bajo precio (por generación hídrica, débil ante fenómenos hidrológicos como el Niño), y a que el mercado ha sido establecido, para incentivar la generación de gran escala y no la generación de menor escala distribuida.

- Así las cosas, el tema de cogeneración debe ser un tema de agenda sectorial para que este sea tomado en cuenta y al fin sea desarrollado en el país.

Proposición

En razón de lo anterior, proponemos a los honorables Representantes de la Comisión Sexta de la honorable Cámara de Representantes, votar positivamente el Proyecto de ley número 027 de 2006, *por la cual se adoptan medidas en materia de Generación de Energía Eléctrica.*

José Fernando Castro C., Diego Patiño A., Ciro Antonio Rodríguez,
Ponentes.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Analizando el proyecto de ley, encontramos necesario realizar algunos ajustes al mismo así:

En el artículo 1°, en el primer inciso se suprime la frase en nombre de los consumidores de esa energía. Así mismo se suprime al Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos y se le agrega al finalizar el párrafo al Fondo de “Solidaridad y Redistribución de Ingresos”, el factor pertinente del 20% en nombre de los consumidores de esa energía, descontando de esta lo que vendan a empresas distribuidoras.

En el segundo inciso del artículo 1°, se le agrega al finalizar el párrafo, las definiciones de Cogeneración y Cogenerador serán las previstas en la Regulación expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

² Se parte de un costo promedio de USD 1,000/kWe instalado, y un nivel IV de tensión de suministro a los posibles cogeneradores, que implica una contribución de \$24/kWh.

El artículo 2° del proyecto de ley original se suprime debido a que la definición está incluida en el segundo párrafo del artículo 1°.

El artículo 3° del proyecto original pasa a ser el segundo en la ponencia presentada.

De los honorables Representantes,

José Fernando Castro C., Diego Patiño A., Ciro Antonio Rodríguez Pinzón,
Ponentes.

TEXTO PROPUESTO PARA SER CONSIDERADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISION SEXTA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 027 DE 2006 CAMARA

por la cual se adoptan medidas en materia de Generación de Energía Eléctrica.

Artículo 1°. Adiciónase un numeral al artículo 89 de la Ley 142 de 1994, así:

“89.9. Quienes produzcan energía eléctrica como resultado de procesos de cogeneración para su propio consumo en su actividad productiva, estarán exentos del pago del factor pertinente del 20% que trata este artículo sobre dicha energía consumida. Los Cogeneradores podrán vender los excedentes de energía eléctrica y sobre dicha venta de excedentes recaudarán y aportarán al fondo de “Solidaridad y Redistribución de Ingresos”, el factor pertinente del 20% en nombre de los consumidores de esa energía, descontando de esta lo que vendan a empresas distribuidoras, en los términos previstos en la ley.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas determinará los requisitos y condiciones para la conformación de procesos de Cogeneración y para la venta de excedentes por parte de los Cogeneradores, con sujeción a las leyes que regulan la materia. Las definiciones de Cogeneración y Cogenerador serán las previstas en la Regulación expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

Artículo 2°. Esta ley rige a partir de su publicación y modifica las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

José Fernando Castro C., Diego Patiño A., Ciro Antonio Rodríguez Pinzón,
Ponentes.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 051 DE 2006 CAMARA

por la cual se hace obligatorio la destinación de recursos para los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Doctor

JOSE MANUEL HERRERA CELY

Presidente Comisión Sexta Constitucional

Referencia: Proyecto de ley número 051 de 2006 Cámara, *por la cual se hace obligatorio la destinación de recursos para los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos de los Servicios Públicos Domiciliarios.*

Distinguido señor Presidente:

Atentamente nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia, para lo cual honrosamente fuimos designados por usted, el cual presentamos de la manera siguiente.

I. Antecedentes del proyecto

La Constitución Política de Colombia en el Capítulo V “De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos” establece en el artículo 368 lo siguiente: “La Nación, los departamentos, los distritos, el municipio y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”.

Para el desarrollo legislativo, de la norma constitucional citada, se expidió la Ley 142 de 1994, por medio de la cual se establece el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios y se dictan otras disposiciones que en su artículo 89 establece en algunos de sus apartes:

Con tal finalidad fueron creados los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, FSRI, por el Gobierno por medio de la Ley 142 de 1994 en su artículo 89 y reglamentados mediante Decreto 565 de 1996, busca con este mecanismo recaudar recursos para asignar subsidios a los estratos 1, 2 y 3, a fin de que estos estratos estén en igualdad de condiciones de acceso a los Servicios Públicos Domiciliarios de Agua, Alcantarillado y Aseo, lo que se refleja en una mejor calidad de vida, ya que estos son dirigidos a la usuarios de escasos recursos como lo estableció el artículo 2° del Decreto 565 de 1996: “**Artículo 2°. Beneficiarios del subsidio.** Para efectos de lo dispuesto en este decreto, se entiende por beneficiarios del subsidio a los usuarios de menores ingresos, y en condiciones que defina la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico a los del estrato 3, de las zonas urbanas y rurales. Los estratos serán los resultantes de la aplicación de la metodología establecida por el Departamento Nacional de Planeación”.

En tanto que el artículo 89 de la Ley 142 de 1994: “*Aplicación de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos.* Las Comisiones de Regulación exigirán gradualmente a todos quienes prestan servicios públicos que, al cobrar las tarifas que estén en vigencia al promulgarse esta ley, distingan en las facturas entre el valor que corresponde al servicio y el factor que se aplica para dar subsidios a los usuarios de los estratos 1 y 2. Igualmente, definirán las condiciones para aplicarlos al estrato 3.

De igual forma para efectos de los servicios públicos de electricidad y gas, fueron creados mediante las Leyes 143 de 1994 y 286 de 1996, estos son fondo cuenta para administrar y distribuir los recursos asignados del Presupuesto Nacional y/o del mismo fondo, destinados a cubrir los subsidios de los servicios de energía eléctrica y gas combustible distribuidos por red física a los usuarios de menores ingresos.

El FSSRI (Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos) se rige por los Decretos 847 de 2001 y 201 de 2004, que reglamentan las Leyes 142 y 286 de 1996, donde se establecen los procedimientos de liquidación, cobro, recaudo y manejo de los subsidios y de las contribuciones de solidaridad en materia de los servicios de energía eléctrica y gas.

Con el fin de que se validen y se reconozcan los déficits o superávits, según sea el caso, las empresas prestadoras deben efectuar y enviar a este Fondo, las conciliaciones de subsidios y contribuciones trimestralmente.

Al expedirse la Ley 142 de 1994, los “subsidios tarifarios cruzados” fueron regulados, y esta ley se convirtió en la base legal para su cobro (artículos 86 y 87). En ella, se autorizó a las empresas de servicios públicos continuar con su recaudo, bajo los siguientes parámetros: Su monto no puede ser mayor al 20% del valor del servicio (artículo 89.1) 2. Sólo los usuarios industriales y comerciales, y los de los estratos 5 y 6 están obligados a efectuar el pago de este “subsidio” (artículo 89.1). 3. El recaudo corresponde a las empresas que prestan el servicio. 4. Las sumas recaudadas tienen como fin subsidiar parte del costo del servicio en los estratos 1, 2 y 3. 5. Los excedentes que se presenten por este concepto deben trasladarse a fondos de solidaridad y reingreso de carácter nacional, distrital o municipal, según lo señale la ley, teniendo en cuenta el servicio de que se trate, así como la naturaleza de la empresa que lo preste.

Es de anotar que la Ley 142 de 1994 determinó los recursos que pueden ser destinados a este fondo sin fijar porcentaje mínimos, así lo estableció en el artículo 100:

Artículo 100. Presupuesto y fuentes de los subsidios. En los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, las apropiaciones para inversión en acueducto y saneamiento básico y los subsidios se clasificarán en el gasto público social, como inversión social, para que reciban la prioridad que ordena el artículo 366 de la Constitución Política. Podrán utilizarse como fuentes de los subsidios los ingresos corrientes y de capital, las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, los recursos de los impuestos para tal efecto de que trata esta

ley, y para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo los recursos provenientes del 10% del impuesto predial unificado al que se refiere el artículo 7° de la Ley 44 de 1990. En ningún caso se utilizarán recursos del crédito para atender subsidios. Las empresas de servicios públicos no podrán subsidiar otras empresas de servicios públicos.

Igualmente la Ley 715 de 2001 ley de competencias y recursos del Sistema General de Participaciones, establece en el Título IV, Capítulo III, artículo 78 inciso 2° que el total de los recursos de la participación de propósito general asignado a los municipios de categoría especial... se deberán destinar al desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en la ley.

El inciso 3° de ese mismo artículo establece que del total de dichos recursos, las entidades territoriales destinarán el 41% para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en agua potable y saneamiento básico.

La Corte Constitucional a través de la Sentencia C-086-98, ha manifestado que entiende que el legislador en uso de sus competencias y de los recursos y mecanismos fiscales a su alcance, pueda imponer contribuciones como las que regula la Ley 142 de 1994, con el objeto de que determinado sector de la población, con cierta capacidad económica, asuma los costos que implica la prestación del servicio a quienes no pueden sufragar su costo real. De esta manera se busca que toda la población tenga acceso a los servicios públicos y pueda cubrir sus necesidades básicas insatisfechas, en aplicación del principio de solidaridad que consagra el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución según la cual, es deber de las personas que habitan en el territorio colombiano contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro del concepto de justicia y equidad.

Así mismo considera que los mecanismos de subsidio y recarga cumplen a su vez con el principio de redistribución del ingreso y que dicho subsidio no podrá exceder el valor de los consumos básicos de subsistencia. Por lo tanto cuando estos se reconocen corresponde al usuario cubrir los costos de administración, operación, y mantenimiento, por disposición de la Ley 142 de 1994 en su artículo 99°.

Mediante Sentencia C-240 de 1997, con ponencia de Eduardo Cifuentes, donde se desató la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 86 numeral 4, 87 numeral 3, 89 numeral 1, 99 numerales 6 y 7, 101, 102, 103, 104 de la Ley 142 de 1994 se señaló: *“La clasificación de los usuarios en categorías, por sí misma, no viola la Constitución, siempre que la clasificación corresponda a niveles distintos de capacidad económica. En efecto se trata de un método que permite distinguir grupos de usuarios y establecer entre estos aquellos que pueden, además de asumir los costos de los servicios, colaborar en la financiación de los subsidios que necesitan las personas de menores ingresos para completar el pago de los mismos. Dado que la solidaridad y la redistribución de ingresos, son criterios que debe tomar en cuenta el legislador al establecer el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios, no es posible desechar el esquema ideado por el legislador que se revela idóneo para cumplir dicho propósito”. Normas que fueron declaradas exequibles.*

De acuerdo con lo previsto en el inciso 1° del artículo 4° del Decreto 565 de 1996: Los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, que de acuerdo con la Ley 142 de 1994 deben constituir los Concejos Municipales y Distritales y las asambleas, serán cuentas especiales dentro de la contabilidad de los municipios, distritos y departamentos, a través de los cuales se contabilizarán exclusivamente los recursos destinados a otorgar subsidios a los servicios públicos domiciliarios”.

El objetivo de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos es canalizar los recursos destinados a sufragar subsidios para que las personas de menores ingresos puedan pagar los servicios públicos domiciliarios; el fondo permitirá incorporar al presupuesto de la entidad territorial correspondiente los recursos destinados para subsidios, los cuales deben ser trasladados por las empresas de servicios públicos domiciliarios, según el servicio de que se trate.

Con este proyecto de ley se pretende entonces reducir la inequidad social que existe en el territorio colombiano.

Sin embargo es de resaltar que ya en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 ... Los concejos municipales

están en la obligación de crear el FSRI, para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89.2 de la presente ley, la cual manifiesto:

Artículo 89. *Aplicación de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos. ...*

Los concejos municipales están en la obligación de crear “Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos”, para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89.2 de la presente ley. Los recursos de dichos fondos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social, en los términos de esta ley. A igual procedimiento y sistema se sujetarán los Fondos Distritales y Departamentales que deberán ser creados por las autoridades correspondientes en cada caso.

II. Objeto principal de la iniciativa

Con el presente proyecto se busca objetivo principal establecer para las entidades territoriales la obligatoriedad de constituir los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso y con ello que no solo sean creados sino que se pongan en funcionamiento, ya que se les asignan de manera obligatoria recursos del SGP que deben ser destinados a cubrir los subsidios para los servicios públicos de los estratos 1, 2 y 3.

A través de este proyecto los FSRI pueden asignar subsidios cruzados y de igual forma subsidios presupuestales en una proporción del 50% para el estrato 1 y 35% para el 2 y 15% para el 3, pero a diferencia de lo establecido en la Ley 812 no sobre el cargo básico sino sobre la totalidad de la factura que mensualmente debe pagar el usuario.

Por último es de resaltar que FSRI no solamente se podrán crear para los servicios de acueducto, aseo y alcantarillado sino de igual forma para los servicios de electricidad y gas los cuales podrán ser subsidiados de igual forma por las entidades territoriales.

III. Contenido del proyecto de ley

Una vez hecha mención a los antecedentes del proyecto así como a su objetivo principal, es pertinente manifestar que el mismo se encuentra compuesto de seis artículos.

Habiendo hecho referencia a algunas características generales del proyecto, a continuación se presentan puntos específicos de la normatividad que merecen ser destacados. Para el efecto, presentaremos el contenido general de la iniciativa.

1. En el artículo 1°:

En el artículo se establece como obligatoria la constitución de los FSRI en los municipios del país con lo cual busca la iniciativa de que en realidad se constituyan y se pongan en funcionamiento con la finalidad de que a través de los mismos se proceda a subsidiar los servicios públicos domiciliarios de las clases más desfavorecidas.

A través de estos fondos y con fundamento en el principio de solidaridad se podrán conceder subsidios cruzados, mecanismo que consistía en cobrar a los usuarios de más altos ingresos y a los no regulados (aquellos que no están sujetos al sistema tarifario, por lo general pertenecientes a los sectores industrial y comercial), un sobrepago por la prestación del servicio. Con los montos recaudados en esos sectores, los usuarios de escasos recursos no pagaban el costo del servicio, diferencia que se cubría con el recargo en la tarifa a otros usuarios.

De igual forma se garantizan los subsidios presupuestales los cuales serán a cargo de los recursos del SGP con lo cual se garantiza la viabilidad de los mencionados fondos.

2. En el artículo 2°:

La iniciativa busca que los FSRI tengan recursos obligatorios mínimos que garanticen el subsidio de los servicios públicos y para lo cual destina el 5% de las PSG pudiendo ser además alimentados con recursos propios de los municipios.

3. En el artículo 3°:

Se establece la posibilidad de crear este fondo para entregar subsidios para servicios diferentes a los de agua, aseo, acueducto para los

que inicialmente fueron consagrados en la Ley 142 de 1994, por encontrarse estos servicios como competencia de los municipios; de esta forma podrán los municipios entrar a subsidiar otros servicios que ya son subsidiados por la nación lo cual permite que aún pueda ayudarseles más a las personas de escasos recursos con prioridad sobre los que prestan los municipios.

4. El artículo 4°:

En el mismo se concede subsidios en porcentaje del 50% para el estrato 1, 35% al 2 y 15% al 3, del valor mensual que el usuario paga por la prestación del servicio mensual, lo cual es contrario a lo establecido en la Ley 812 de 2003 en su artículo 116 el cual establece:

“**Artículo 116.** *Subsidios para los estratos 1, 2 y 3.* La aplicación de subsidios al costo de prestación de los servicios públicos domiciliarios de los estratos socioeconómicos 1 y 2 a partir de la vigencia de esta ley y para los años 2004, 2005 y 2006, deberá hacerse de tal forma que el incremento tarifario a estos usuarios en relación con sus consumos básicos o de subsistencia corresponda en cada mes a la variación del índice de Precios al Consumidor. Las Comisiones de Regulación ajustarán la regulación para incorporar lo dispuesto en este artículo. Este subsidio podrá ser cubierto por recursos de los Fondos de Solidaridad, aportes de la Nación y de las Entidades Territoriales.

Parágrafo 1°. Para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios se aplicarán de acuerdo con la disponibilidad de recursos de los entes que los otorguen, de tal forma que en ningún caso será superior al cuarenta por ciento (40%) del costo medio del suministro para el estrato 2, ni superior al setenta por ciento (70%) para el estrato 1.

Parágrafo 2°. En todos los servicios públicos domiciliarios, se mantendrá el régimen establecido en las Leyes 142 y 143 de 1994 para la aplicación del subsidio en el estrato 3”.

De esta forma mediante el presente proyecto se estableció un subsidio del 70% para el estrato 1, el 40% para el 2 y el 15% del 3, este último de acuerdo a lo establecido en la 142 y 143 de 1994, subsidios que se conceden sobre el valor del cargo básico a diferencia como hemos manifestado en reiteradas oportunidades en la presente iniciativa de ley el subsidio se concede sobre el valor de la factura mensual.

5. **En cuanto al artículo 5°:**

El proyecto establece la conformación de un Comité de Control y Vigilancia de los FSRI los cuales serán integrados por los usuarios de los servicios públicos a través de mecanismos de participación ciudadana y que tendrán como objetivo principal el velar por la entrega de los subsidios, así como la asignación de recursos que establece la ley.

VI. Proposición

Honorables Representantes:

Ante ustedes nos permitimos rendir **informe de ponencia favorable**, para primer debate en Cámara al Proyecto de ley número 051 de 2006 Cámara, *por la cual se hace obligatoria la destinación de recursos para los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos de los Servicios Públicos Domiciliarios*. En razón de lo anterior, pedimos a los honorables Representantes debatir y aprobar el mencionado proyecto de ley, para que haga tránsito ante la plenaria de la honorable Cámara de Representantes.

Atentamente,

José Manuel Herrera Cely, Juan Carlos Granados Becerra,
Ponentes.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 064 DE 2005 SENADO, 307 DE 2006 CAMARA

por medio de la cual se reconocen los Juegos Nacionales de la Confraternidad Inem-ITA y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre 6 de 2006

Doctora

LILIANA MARIA RENDON ROLDAN

Presidenta

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetada doctora:

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, nos per-

mitimos presentar el informe para primer debate al **Proyecto de ley número 064 de 2005 Senado, 307 de 2006 Cámara, por medio de la cual se reconocen los Juegos Nacionales de la Confraternidad Inem-ITA y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,

Mauricio Parodi Díaz, María Isabel Urrutia Ocoró,

Representes a la Cámara.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 064 DE 2005 SENADO, 307 DE 2006 CAMARA

por medio de la cual se reconocen los Juegos Nacionales de la Confraternidad Inem-ITA y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre 6 de 2006

Doctora

LILIANA MARIA RENDON ROLDAN

Presidenta

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo asignado por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, nos permitimos rendir Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número **064 de 2005 Senado, 307 de 2006 Cámara, por medio de la cual se reconocen los Juegos Nacionales de la Confraternidad Inem-ITA y se dictan otras disposiciones**, labor que realizamos en los siguientes términos:

1. Antecedentes

El presente proyecto de ley es de autoría del honorable Senador Jaime Dussán Calderón, quien lo radicó en la Secretaría General del Senado el día 17 de agosto del año 2005. Fue considerado y aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado en sesión llevada a cabo el día 6 de diciembre de 2005 y además, discutido y aprobado en segundo debate en la Plenaria del honorable Senado de la República, en sesión del día 13 de junio de 2005.

Luego de surtir estos trámites en el Senado, el proyecto fue enviado a esta Corporación para lo de su competencia.

2. Contenidos del proyecto

El proyecto consta de 5 artículos en los que se tratan los siguientes aspectos:

En el artículo 1° se reconocen los Juegos Nacionales de la Confraternidad Inem-ITA como base de los programas culturales, recreativos y deportivos que el Gobierno ha de promover en estas instituciones educativas.

El artículo 2° ordena incluir estos juegos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales, mientras que el artículo 3 ordena conceder permisos remunerados a los deportistas de las instituciones educativas Inem-ITA durante la realización anual del certamen deportivo.

Por su parte el artículo 4°, ordena que tanto el Gobierno Nacional, como las entidades territoriales respectivas, apoyen con recursos la realización de estos juegos, mientras que finalmente, el artículo 5°, establece su vigencia.

3. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A propósito del presente proyecto de ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público remitió al Senado de la República, un concepto en el que expresa su desacuerdo con los contenidos del mismo, fundado especialmente en las siguientes razones:

(i) Considera el Ministerio que este es un proyecto inocuo, toda vez que ya existen preceptos legales que regulan la materia, específicamente los artículos 11, 18 y 58 de la Ley 181 de 1995, y el artículo 141 de la Ley 115 de 1994, normatividad que contempla lo relacionado con juegos escolares y la responsabilidad que opera en cabeza de las distintas autoridades, tales como el Ministerio de Educación y el Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, como autoridades encargadas de la planificación, orientación y dirección de estas actividades. En tal sentido, sostiene el Ministerio de Hacienda, más que la emisión de nue-

vas leyes que pueden incluso inducir dispersión sobre el tema, lo que importa es cumplir las normas vigentes.

(ii) Sin embargo, lo que más preocupa al Ministerio de Hacienda con respecto al proyecto en comento, es lo relacionado con el asunto fiscal y presupuestal, pues de acuerdo con los criterios establecidos por la Corte Constitucional, no obstante que el legislador goza de una amplia facultad en materia del gasto público, está sujeto a que sus propuestas se limiten a autorizar al Gobierno incluir posteriormente la respectiva apropiación en la Ley Anual de Presupuesto, tal como se dispuso mediante Sentencia C-360 de 1996. Concluye el Ministerio de Hacienda en este acápite, que el proyecto no extiende una autorización, sino que expide una orden para ser incluido de manera directa en el presupuesto, lo que contraviene en materia grave, mandatos superiores.

(iii) Sostiene igualmente el Ministerio de Hacienda, que incluir los “Juegos Nacionales de la Confraternidad Inem-ITA” en el presupuesto nacional, resulta francamente inconveniente, dado que el presupuesto es una recopilación de mandatos legales y constitucionales, con poca capacidad de maniobra para el Gobierno, y proyectos como este, aumentarían dicha inflexibilidad, además de beneficiar a un determinado grupo de población. Todo lo anterior generaría un impacto económico indeterminado como quiera que ordena gasto público sin sujetarse a las normas de carácter orgánico que condicionan la expedición de normas ordinarias en los términos del artículo 151 de la Constitución Política, en armonía con lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

4. Concepto del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes

De igual modo, el Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, remitió al honorable Senado de la República, su respectivo concepto, en el que expresa también su oposición a la iniciativa legislativa, con base en las siguientes razones:

(i) Sostiene Coldeportes que la Ley 181 de 1995, dentro de sus objetivos generales y rectores, consagra el patrocinio, fomento, planificación, coordinación y promoción de la práctica del deporte y la recreación, bajo los principios de universalidad, participación comunitaria y ciudadana, integración funcional, democratización y ética deportiva. Todo esto mediante la regulación de la asociación y la gestión deportiva con las funciones propias de las entidades territoriales, la formulación de programas especiales, y en general, todas las acciones que creen conciencia del deporte, la recreación y la educación física y reafirmen la identidad nacional.

(ii) Del mismo modo, insiste Coldeportes, que con fundamento en los mandatos constitucionales, específicamente el Título XII, Capítulo II, y en la Ley 152 de 1994, se establece la elaboración del Plan Nacional del Deporte, la Recreación y la Educación Física, el cual debe contener los propósitos y objetivos de largo plazo, las estrategias, orientaciones generales de la política deportiva, recreativa y de educación física y el plan de inversiones con los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública y la especificación de los recursos requeridos para su ejecución.

(iii) De acuerdo con lo anterior, sostiene Coldeportes, los integrantes del Sistema y el propio Instituto, han construido el Plan Nacional del Sector, en el cual se incluyen actividades de deporte para todos, deporte en los centros educativos, deporte para altos logros, recreación y educación física, donde se formulan programas dirigidos a todos los segmentos de la población, al tiempo que se han organizado Juegos Autóctonos, Juegos Regionales, Juegos Intercolegiados, Juegos para la Población Vulnerable, actividades masivas (ciclovías, clubes de la salud, actividades deportivas de la fuerza pública, actividades deportivas penitenciarias etc.), actividades físicas preventivas y terapéuticas, entre otras.

(iv) Conforme con lo anterior, considera prudente Coldeportes, hacer un balance de la iniciativa de ley, toda vez que las normas vigentes y el Plan del Sector ya posibilitan el desarrollo de programas como el incorporado en la iniciativa en estudio, al tiempo que coincide con lo expresado por el Ministerio de Hacienda en lo relacionado con el asunto fiscal y presupuestal, y recomienda efectuar la revisión del proyecto con fundamento en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

5. Análisis de Constitucionalidad

Llegados al momento de contrastar los contenidos del proyecto de ley que nos ocupa, con las disposiciones constitucionales y la jurisprudencia respectiva, resulta claro que el mismo contraviene mandatos superiores relacionados con el tema fiscal y presupuestal, la iniciativa legislativa y el derecho a la igualdad.

En efecto, el proyecto ordena la inclusión de estos juegos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los de los respectivos entes territoriales (art. 2°), ordena la concesión de permisos remunerados (art. 3°) y ordena el apoyo presupuestal con recursos de la Nación y de las entidades territoriales (art. 4°), órdenes que claramente contravienen la jurisprudencia constitucional en la materia, la que ha sido reiterada en considerar que cuando haya iniciativas legislativas que contengan disposiciones presupuestales, sólo se puede autorizar al Gobierno para que posteriormente incluya las respectivas partidas. Además, es claro que los temas de los que se ocupa el proyecto, son de exclusiva iniciativa del Gobierno, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución, en armonía con lo ordenado en los numerales 3 y 11 del artículo 150 de la misma obra. Del mismo modo, les son enteramente aplicables los artículos constitucionales 341 y 346.

Así las cosas, queda claro que el presente proyecto de ley de iniciativa congresional, invade competencias atribuidas por mandato constitucional al Gobierno Nacional, en términos de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, así como del Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropiações.

No obstante, aunque la inconstitucionalidad advertida es suficiente para invalidar el proyecto, también aparece de bulto una inconsistencia mayor, relacionada con la vulneración del artículo 13 constitucional, al encaminarse el proyecto en beneficio de un grupo particular de personas, esto es, las vinculadas a las instituciones educativas Inem-ITA y ni siquiera a todas, sino a las que participan en los Juegos de la Confraternidad. Esta diferenciación es abiertamente inconstitucional, toda vez que no hay razones que justifiquen un tratamiento privilegiado para estas personas, cuando se sabe que todas las instituciones educativas realizan cada año juegos intercolegiados, intercursos, etc., que también merecerían un tratamiento similar.

Cabe recordar que el artículo 13 constitucional establece que “[...] Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna distinción [...]. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica [...] se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Frente a esta disposición, el proyecto de ley no sustenta el criterio de diferenciación sobre el cual se edifica, no encontrando asidero el tratamiento desigual, debido a que no existe una justificación objetiva y razonable, necesaria en la carga argumentativa para desconocer la igualdad a que tienen derecho todas las personas, en este caso las vinculadas a las instituciones educativas, en principio de carácter público. Lo anterior, ha sido objeto de reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, intérprete autorizado de la Carta Política (Sentencia de Tutela T-401 de 1992. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz).

El criterio referido puede apreciarse de manera más clara en las consideraciones de la sentencia de constitucionalidad C-022 de 1996 con ponencia del honorable Magistrado Carlos Gaviria Díaz, referida a una acción de tutela decidida mediante Sentencia T-230 de 1994, donde se establece la descomposición del derecho de igualdad en dos principios desarrollados por Robert Alexl, de la siguiente manera:

“[...]”

a) “Si no hay ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento igual”;

b) “Si hay una razón suficiente para ordenar un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento desigual”.

De igual forma, en la citada jurisprudencia el Tribunal Constitucional, con respecto a la carga argumentativa en caso de trato desigual, afirma lo siguiente:

“Dos consecuencias se desprenden con claridad de esta enunciación del principio de igualdad: En primer lugar, la carga argumentativa está inclinada en favor de la igualdad, pues en todo caso la carga de la prueba pesa sobre quien pretende el establecimiento de un trato diferenciado. En otras palabras, quien establece o pretende establecer un trato discriminatorio, debe justificarlo”.

Del primer principio reseñado se concluye, que no existe una razón suficiente que justifique un trato desigual y que en consecuencia lo que se demanda *contrario sensu* es un trato igual, en este caso, de parte del legislador.

El derecho de igualdad en el trato, como doctrinalmente se ha desarrollado, está considerado como un aspecto sustancial de la igualdad referida en el artículo 13 de la Constitución Nacional, y complementario de la protección recibida por las autoridades. No es exclusivo de las autoridades legislativas, sino que es de obligatorio cumplimiento de todas las demás.

Retomando el “*test de igualdad*” desarrollada por la honorable Corporación, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria (Sentencia C-337 de 1997), el trato desigual planteado, no guarda validez a la luz de la Carta y tampoco guarda proporcionalidad con el fin perseguido. En aplicación del derecho de igualdad se permiten criterios de diferenciación, pero no hay lugar a ello en el caso *sub examine*, por tratarse de una situación que conllevaría un privilegio injustificado para unas personas vinculadas a unas específicas instituciones educativas, lo que tiene su correlato en una injusta discriminación frente al universo de instituciones educativas, por lo menos del sector oficial.

En fin, no cabe la menor duda de que el proyecto en cuestión vulnera en materia grave el principio y derecho a la igualdad del artículo 13 constitucional, pues el trato desigual que se incorpora en su texto no es justificado ni razonable, porque al realizar el juicio de proporcionalidad se concluye que la diferencia de trato no se ajusta a la Carta Política.

6. Análisis de Legalidad

El proyecto de ley sometido a estudio y su exposición de motivos se encuentra enmarcada dentro de la Ley 181 de 1995, “por el cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre, y la educación física y se crea el Sistema Nacional del Deporte” artículo 11, que a su texto dice: “Corresponde al Ministerio de Educación Nacional, la responsabilidad de dirigir, orientar, capacitar y controlar el desarrollo de los currículos del área de Educación Física de los niveles de Pre-escolar, Básica Primaria, Educación Secundaria e instituciones escolares especializadas para personas con discapacidades físicas, psíquicas y sensoriales, y determinar las estrategias de capacitación y perfeccionamiento profesional del recurso humano”.

Del mismo modo, el artículo 18 dispone que “los establecimientos que ofrezcan el servicio de educación por niveles y grados contarán con infraestructura para el desarrollo de actividades deportivas y recreativas, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 141 de la Ley 115 de 1994”, en armonía con los artículos 58 y 59 de la Ley 181 de 1995.

De conformidad con lo anterior, se advierte además que el proyecto de ley resultaría inocuo, dado que ya existen disposiciones legales que regulan la materia y designa responsabilidades en las autoridades del orden nacional y territorial, a efectos de cumplir con el desarrollo de las actividades relacionadas con la realización de juegos y certámenes deportivos, en las que deberá concurrir para su financiación el propio Coldeportes.

De otro lado, es claro que el proyecto involucra materias fiscales y presupuestales por lo que es de obligatoria observancia el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, la que a su tenor literal expresa:

Artículo 7°. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos

fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

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

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

En fin, a la luz de la anterior disposición, es claro que el proyecto que nos ocupa no cumple con estos requisitos derivados de una ley orgánica, que como se sabe, es de superior jerarquía respecto a las leyes ordinarias.

7. Consideraciones finales

Conviene destacar la gran importancia que tiene el deporte en nuestro país y el esfuerzo que llevan a cabo todos y cada uno de nuestros deportistas, en especial, los niños, niñas y jóvenes en edad escolar, quienes desde los establecimientos educativos y con la práctica del deporte, enriquecen su formación. En tal sentido, es justo que el Estado apoye este esfuerzo de la población joven de Colombia, mediante políticas públicas de promoción a las actividades deportivas que se desarrollan en las instituciones educativas y se preste un importante apoyo a la realización de juegos, certámenes deportivos y juegos interescolares.

Con todo, importa reconocer el arduo trabajo legislativo, el inestimable compromiso y sensibilidad social que deja traslucir en su articulado el autor del proyecto. Sin embargo, se considera que no es necesaria una nueva ley, cuyos contenidos ya están desarrollados en otras disposiciones legales hoy vigentes, además de los problemas de inconstitucionalidad y legalidad que se han advertido, relacionados con los temas fiscales y presupuestales, la iniciativa legislativa que en este caso es privativa del Gobierno y la violación del derecho a la igualdad establecida en el artículo 13 de la Constitución Política.

Por lo brevemente expuesto y en armonía con ello, elevamos ante ustedes la siguiente...

Proposición

Archívese el Proyecto de ley número **064 de 2005 Senado, 307 de 2006 Cámara, por medio de la cual se reconocen los Juegos Nacionales de la Confraternidad Inem-ITA y se dictan otras disposiciones.**

De los honorables Representantes,

Mauricio Parodi Díaz, María Isabel Urrutia Ocoró,
Representes a la Cámara.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 074 DE 2006 CAMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2006

Doctor

TARQUINO PACHECO CAMARGO

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 074 de 2006 Cámara

Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo impartido por usted, me permito rendir informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara, correspondiente al proyecto de ley de la referencia, *por medio de la cual se modifica el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.*

Por medio del proyecto en mención, se pretende modificar el sistema de incentivos establecido para las acciones populares, sustituyendo el monto actualmente establecido de hasta 50 salarios mínimos mensuales o hasta del 15% del valor de lo que se recupere para el patrimonio público, por el mismo sistema de incentivos establecido para los ciudadanos cuando ejercen su derecho al voto.

En ocasiones precedentes, he sido ponente de otras iniciativas encaminadas al mismo propósito y esta Comisión siempre me ha acompañado en la defensa de la acción popular como mecanismo eficaz para la preservación de los derechos colectivos, eficacia que se nutre en buena parte del reconocimiento al esfuerzo efectuado por el actor popular.

Adicionalmente, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha venido decantando los alcances de ese mecanismo y dentro de ellos las limitaciones y condiciones para acceder al incentivo, de modo que de lo que se trata no es de cambiar por cambiar sino de que los jueces y magistrados competentes conozcan y apliquen los derroteros trazados por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo al respecto, en concordancia con el aval de exequibilidad que fue dado por la Corte Constitucional al incentivo en las acciones populares como fue regulado en la Ley 472 de 1998.

Con base en las consideraciones anteriores propongo a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes archivar el Proyecto de ley número 074 de 2006 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.*

De los señores Representantes,

Carlos Germán Navas Talero,

Representante a la Cámara por Bogotá.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 076 DE 2006 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia.

Bogotá, D. C., agosto 28 de 2006.

Doctor

ERIK JULIO MORRIS TABOADA

Presidente Comisión Cuarta Constitucional

Cámara de Representantes

Despacho

Respetado doctor:

Atendiendo a la designación hecha por usted al nombrarme como ponente del Proyecto de ley 076 de 2006 de Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia*, rindo informe de ponencia para primer debate bajo las siguientes consideraciones:

1. Objeto y antecedentes del proyecto de ley

Este proyecto busca hacer un reconocimiento a este importante municipio del Oriente Antioqueño y lograr mediante él que el Congreso de la República se vincule a esta conmemoración con la realización y construcción de importantes obras en beneficio de la comunidad, al autorizar al Gobierno Nacional para que destine las partidas presupuestales necesarias que permitan mejorar la calidad de vida de los Alejandrinos.

Pretende además el citado proyecto otorgar una de sus condecoraciones por ley al Municipio con motivo de la celebración de sus cien (100) años.

2. Reseña histórica

Fue fundado en el año de 1886 por Don Alejandro Osorio y Doña Procesa Delgado y creado como corregimiento del municipio de Guatapé por acuerdo del 20 de febrero de 1889.

Alejandría se crea por un decreto presidencial y no por una ordenanza, cuando se realizaban los trámites para que Alejandría pasara de ser un corregimiento de Guatapé a ser municipio, el General Rafael Reyes, Presidente de la República, suspendió el Congreso y las Asambleas Departamentales. Entonces los Alejandrinos levantaron las correspondien-

tes diligencias relativas a la creación del municipio y las enviaron al poder ejecutivo con el visto bueno del Gobernador de Antioquia.

El Presidente Reyes viendo que llenaban todos los requisitos para la creación dictó el Decreto número 304 del 8 de marzo de 1907 así fue erigido municipio Alejandría.

3. Ubicación geográfica

Está ubicado en la parte Norte de la Subregión del Oriente Antioqueño, a una altura de 1650 metros sobre el nivel del mar, distancia de la ciudad de Medellín de 79 km, una temperatura promedio de 20° centígrados y presenta pisos térmicos, cálido, medio y frío en su territorio.

Limita con los municipios de San Rafael y San Roque por el Oriente, Guatapé y El Peñol por el Occidente, por el Norte Santo Domingo y Concepción y por el Sur nuevamente con Guatapé.

Su jurisdicción se ubica en la Cordillera Central con una extensión de 149 kilómetros cuadrados; es un territorio con gran riqueza hídrica, amén de bañarse con las aguas del río Nare, río San Lorenzo y río Bizcocho, así como las quebradas de Nudillales, San José, El Popo, Mulatal, San Miguel y otras. Le pertenecen dos (2) embalses; el Embalse de San Lorenzo o Jaguas que sirve de fuente de energía para la Empresa Isagén y el Embalse Guatapé Peñol con un área de 18 kilómetros cuadrados sirviendo a las Empresas Públicas de Medellín.

Los principales sitios turísticos son el Parque Lineal del río Nudillal llamado "Ronda Nudillales", los sitios de baño del río Nare, los baños termales de Alejandría, el Puente Purgatorio y la Plaza Principal, una de las más grandes y bellas de Antioquia.

4. Realidad político-administrativa

Tiene quince (15) veredas, no tiene corregimientos, su población total es de 4025 habitantes, dividida así: Urbana es de 2.115 y rural es de 1.910 personas; está adscrito a la Corporación Autónoma Regional Rionegro Nare, Cornare; eclesiásticamente pertenece a la Arquidiócesis de Girardota, su Hospital es de Primer Nivel.

Es un municipio de sexta categoría con un presupuesto inicial aprobado de tres mil cuatrocientos veinticuatro millones ciento sesenta y cinco mil cuatrocientos cuarenta y cinco pesos (\$3.424.165.445.00) y una ejecución final cercana a los siete mil millones de pesos (\$7.000.000.000.00) con una participación de recursos propios de sólo doscientos seis millones ciento veintiún mil pesos (\$206.121.000.00). En la reciente calificación de Planeación Nacional el municipio se ubicó en el departamento de Antioquia en la posición 27 y en el ámbito nacional en la posición 190 lo que significa que este municipio en los últimos años ha tenido un comportamiento positivo frente al esfuerzo y la eficiencia fiscal y administrativa.

Las transferencias del Sistema General de Participaciones son de un mil setecientos setenta y un millones trescientos noventa mil seiscientos cuarenta y cinco pesos (\$1.771.390.645.00) y para propósito general son apenas trescientos sesenta y seis millones novecientos cuarenta y cuatro mil setecientos cincuenta y seis pesos (\$366.944.756.00); las transferencias por el sector energético provenientes de EPM son ciento noventa y siete millones setecientos setenta y siete mil setecientos setenta y ocho pesos (\$197.777.778.00) y de Isagén son seiscientos sesenta y seis millones seiscientos sesenta y seis mil seiscientos sesenta y siete pesos (\$666.666.667.00).

Esta localidad vio sumamente afectado el orden público a causa de la violencia vivida a finales de la década de los 90 y principios del presente siglo lo que generó un desplazamiento de su población y un receso notorio en su economía.

5. Economía

Es una zona eminentemente agrícola basada en la producción de café, caña de azúcar, fique y frijol, productos que en la mayoría son para autoconsumo excepto el café que lo vende a la Federación Nacional de Cafeteros.

En la Oficina de Industria y Comercio figuran 112 establecimientos abiertos al público entre tiendas de abarrotes y heladerías, no reporta ninguna industria en su municipio.

Ve en el turismo a futuro un fuerte potencial para su economía local y se está preparando logísticamente para aprovechar esta circunstancia, solo le falta mejorar el acceso a su localidad.

6. Equipamiento vial

El municipio tiene acceso por cuatro (4) vías diferentes todas en mal estado con condiciones de vía terciaria de la siguiente manera:

| RUTA | Distancia en km | Tiempo |
|--|-----------------|----------|
| Medellín-Barbosa-Concepción-Alejandría | (75 km) | 2 ½ Hrs. |
| Medellín-San Vicente-Concepción-Alejandría | (89 km) | 3 Hrs. |
| Medellín-Barbosa-Santo Domingo-Alejandría | (82 km) | 2 ½ Hrs. |
| Medellín-Peñol-Guatapé-San Rafael-Alejandría | (116 km) | 3 Hrs. |

En esta vía solo falta pavimentar 18 km los correspondientes entre el municipio de Guatapé y Alejandría. Cabe mencionar la importancia de esta vía, dado que conecta más rápidamente al municipio con el oriente cercano, permitiendo un ligero acceso al Aeropuerto José María Córdova y la Zona Franca, a la vez que se consolidaría el anillo turístico de la zona de embalses del Oriente. La construcción de esta vía le representa al municipio la siguiente mejoría:

| | | |
|--|----------------|---------------|
| Medellín-Peñol-Guatapé-Alejandría | (95 km) | 2 Hrs. |
|--|----------------|---------------|

El Municipio construye esta vía que comunica al municipio de Guatapé con el municipio de Alejandría, obra que es de primera necesidad para esta comunidad, se compromete a entregar el trazo de la vía y se espera la colaboración de la Nación y el departamento para pavimentación de la misma.

7. Equipamiento cultural

No cuenta con ningún centro de capacitación o formación para el talento cultural y artístico de los habitantes alejandrinos y proyecta la construcción de un Centro Integrado Cultural para potencializar estas actividades y generar nuevas oportunidades turísticas necesarias.

Sobre este centro cultural el municipio tiene prevista la compra del terreno y los estudios de factibilidad y técnicos necesarios para su ejecución requiriendo solamente los recursos para la construcción de la obra.

8. Aspecto turístico

Con sus apelativos la Perla del Nare y el Remanso de Paz, Alejandría reúne todas las calidades y cualidades exigidas para convertirse en un sitio de visita obligatoria para las personas que busquen un rato de esparcimiento, deporte al aire libre, contacto con la naturaleza y sobre todo aire puro.

El templo y el parque principal son sus sitios más conocidos, sin embargo su fortaleza está en su riqueza hídrica, donde se convierten sus cauces de agua en fuentes de recreación y descanso, entre las que se destacan, el río Nare, los Termales, el Salto de la Sabina, el Salto de Termales o Velo de Novia, el Salto de Pérez, el Puente del Purgatorio, el Puente de Ciprés, la Quebrada Nudillales y obviamente los Embalses para la práctica de todos los deportes acuáticos.

La subregión del Oriente Antioqueño, desde la perspectiva Antioquia siglo XXI, está enfocada como una zona industrial, agrícola, de servicios y turística. Corresponde a la zona de Embalses, desarrollar el sector turístico y concretamente a los municipios de Peñol, Guatapé, San Rafael y Alejandría, este último está en deuda con la proyección del Departamento, debido entre otros a factores de orden público ya subsanados como se mencionó anteriormente.

Así las cosas, la principal y actual problemática para alcanzar su objetivo de convertirse en polo de desarrollo turístico, es la fragmentaria infraestructura vial que posee, de ahí la necesidad de construir una rápida y excelente vía de acceso que garantice la presencia de turistas en el sector, permitiéndole generar al municipio y a la región un creciente desarrollo en sectores de la denominada "Industria sin chimeneas" que comprende el sector hotelero, de servicios y comestibles.

Otra ventaja competitiva que ofrece esta localidad es su cercanía con el aeropuerto José María Córdova y la Zona Franca, importancia en la medida que se construya la mencionada vía.

Con el desarrollo turístico que promete el municipio, cobra vital trascendencia la construcción del Centro Integrado de Cultura de Ale-

jandría, allí no solo se capacitará su población especialmente la juvenil, sino que se podrán presentar diferentes eventos culturales y artísticos en la región.

9. Fundamento legal

El artículo 154 superior permite la iniciativa de este proyecto de ley a un Congresista, en desarrollo del principio de la libertad que gobierna a cada uno de los miembros del Congreso de la República, en esta materia específica.

Es cierto que se han generado dudas al momento de presentar este tipo de iniciativas, en lo referente al tema presupuestal, pues se discute sobre la constitucionalidad o no de la asignación de recursos por parte del Congreso, pero esa no es la intención de esta ley, aparte de darle un merecido reconocimiento y a su vez un estímulo en obras de infraestructura a esta importante localidad colombiana, lo que se quiere es que se autorice al Gobierno Central para que en uso de sus facultades haga los movimientos presupuestales legales y necesarios para convertir en realidad este anhelo de los Alejandrinos.

La Corte Constitucional en reiteradas sentencias, especialmente la C-490 de 1994, C-343 de 1995, C-324 de 1997, C-197 de 2001, ampliamente difundidas y estudiadas por el Congreso de la República, así como acogidas al elaborar las diferentes ponencias, le permiten a la Comisión tener confianza y certeza legal al aprobar en primer debate y darle vía libre a esta iniciativa del legislativo.

10. Consideraciones de la ponencia

Como se ha demostrado a lo largo de esta ponencia, el municipio de Alejandría, es un municipio pobre pues sus recursos propios son mínimos y los recursos de transferencias van con destinación definida lo que no le permite a la administración municipal invertir en obras dedicadas a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Los esfuerzos realizados por las administraciones municipales en desarrollo de su población han dado frutos positivos, pero luego de atravesar una época difícil en materia social y económica en virtud de la situación de orden público que vivió la región durante más de 10 años, sus recursos no alcanzan para ejecutar grandes obras.

Este es el caso que pretende solucionar el presente proyecto de ley, darle a esta localidad una vía de acceso funcional y que satisfaga sus necesidades de transporte de personas y de artículos de primera necesidad así como los artículos que se puedan comercializar en otras regiones. Acercar más a Medellín y a la zona de los embalses a este municipio es darle la mejor y más eficaz herramienta de desarrollo: consolidar una política local de turismo.

De otro lado, dar los medios para cumplir un sueño anhelado de los Alejandrinos como es el Centro Integral Cultural, será darle oportunidad de estudio y consagración a las diferentes manifestaciones artísticas de la localidad.

En conclusión, la pavimentación de la vía Guatapé-Alejandría en una extensión de 18 kilómetros y la construcción del Centro Integrado Cultural, son los dos (2) mejores regalos que en sus 100 años puede recibir esta hermosa población.

Respecto a la intención del proyecto de ley, de condecorar al municipio, considero respetuosamente se debe lograr esa condecoración a través de los mecanismos que fija la Cámara de Representantes, mediante el procedimiento propuesto por la oficina de Protocolo y simplificar así el contenido del proyecto de ley.

Así las cosas el texto definitivo propuesto para la Plenaria de la Comisión Cuarta, es el siguiente con las respectivas modificaciones.

Artículo 1°. La Nación se asocia a la conmemoración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia y rinde homenaje a su población.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento del artículo 102 de la Ley 715 de 2001, incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de inversión de utilidad pública y de interés social en esta localidad.

Construcción del Centro Integrado de Cultura del Municipio de Alejandría.

Pavimentación de la vía Guatapé-Alejandría en una extensión de 18 kilómetros.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

11. **Proposición**

En consecuencia, luego de conocer la localidad de Alejandría, su actual condición económica, social y cultural, rindo ponencia favorable y propongo a la Comisión Cuarta Constitucional de Cámara de Representantes, aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 076 de 2006, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia.*

De los honorables Representantes,

Oscar de Jesús Marín,
Representante a la Cámara,
Ponente Proyecto.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 311 DE 2006 CAMARA, 14 DE 2005 SENADO

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 787 del 27 de diciembre de 2002, que modificó parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., lunes 11 de septiembre de 2006

Honorable Representante

JOSE MANUEL HERRERA CELY

Presidente de la Comisión Sexta Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 311 de 2006 Cámara, 14 de 2005 Senado.

Respetado Presidente:

En los términos del artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 y en cumplimiento del encargo conferido por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta, nos permitimos rendir ponencia de primer debate al Proyecto de ley número 311 de 2006 Cámara, 14 de 2005 Senado, *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 787 del 27 de diciembre de 2002, que modificó parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993, por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.*

Iniciativa del proyecto de ley

Se trata de un proyecto de ley de origen Congresional, cuyo autor es el honorable Senador **Luis Elmer Arenas Parra**, el cual fue presentado a consideración del Congreso de la República. El presente proyecto está orientado a modificar la Ley 787 del 27 de diciembre de 2002, la cual, a su vez, modificó parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993, específicamente en cuanto a las exenciones del pago de peaje por el uso de la infraestructura de transporte a cargo de la nación y en las vías concesionadas.

El texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el día 15 de junio de 2006, es el siguiente:

“Artículo 21. Tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación. Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.

Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte.

Todos los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura nacional de transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas.

Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios:

a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo;

*b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios, **ambulancias y vehículos pertenecientes a los Cuerpos de Bomberos Voluntarios y Cuerpo de Bomberos Oficiales, de igual forma las ambulancias y vehículos pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, vehículos oficiales del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial;***

c) El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio;

*d) Las tasas de peajes serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación, **y la situación de municipios localizados en área de influencia de grandes ciudades o partidos por vías de carácter nacional o regional concesionadas;***

e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valorización, en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.

Parágrafo 1°. La Nación podrá, en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte.

Parágrafo 2°. Para tener derecho a la exención contemplado en el literal b), es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados, con excepción de las bicicletas y motocicletas, estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales de cada una de las entidades y organismos a los cuales pertenecen. Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente.

Parágrafo 3°. Facúltese a las entidades territoriales para decretar las exenciones contempladas en el literal b), del artículo 1°.

Parágrafo 4°. Se entienden también las vías “concesionadas”.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias”.

(Las partes resaltadas en negrilla son las adiciones propuestas a la Ley 787 de diciembre de 2002).

Antecedentes del proyecto de ley

La Ley 787 del 27 de diciembre de 2002, “por medio de la cual se modificó parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993”, en términos generales, amplió las exenciones, en cuanto al pago de tasas, tarifas y peajes por el uso de la infraestructura nacional de transporte a **las máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, vehículos oficiales del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial**, toda vez que en principio la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993 solo consideró las exenciones para las bicicletas y motocicletas.

Como bien se consigna en la exposición de motivos de la citada ley, el objetivo de la misma fue crear mecanismos que faciliten y hagan menos costosas las actividades de socorro, ayuda humanitaria, prevención y atención de desastres y en general las referidas a las situaciones de calamidad pública o privada y de seguridad, del ciudadano o la comunidad.

Por tal razón y con fundamento en preceptos constitucionales como la solidaridad y ayuda mutua, la Ley 787 del 27 de diciembre de 2002, atendiendo la realidad del país y razones de conveniencia, justicia y necesidad, efectivamente estableció la exención del pago de peajes para los vehículos antes mencionados.

Adicionalmente, es importante mencionar que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-508 de 2006, al atender la demanda formulada contra el literal b) del artículo 1° de la Ley 787 del 27 de diciembre de 2002, que precisamente contempla las exenciones en cuanto al pago de peajes de los vehículos allí señalados, por la presunta violación del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, al no incluir a las ambulancias de los Cuerpos de Bomberos Oficiales y voluntarios y el cual fue declarado **exequible**, expresamente señala que “...el Congreso de la República, en virtud de lo dispuesto en los artículos 150, numeral 12, 154 y 338, cuenta con la atribución para legislar en materia tributaria y por tanto, para ejercer las competencias inherentes a dicha materia, como determinar la clase de tributo a imponer, los sujetos activos y pasivos de la obligación, el señalamiento del hecho gravable, las tarifas aplicables, la fecha a partir de la cual se iniciará su cobro, así como la forma de recaudo, las condiciones en que ello se llevará a cabo y los eventos en que no habrá lugar a dicho pago. Para ello, el legislador debe guiarse por sus propios criterios y orientaciones, atendiendo a la realidad social y evaluando razones de conveniencia, necesidad, justicia, equidad e igualdad...”.

Por último, el presente proyecto de ley pretende ampliar los vehículos que resultan beneficiados por las exenciones a que hace referencia el artículo 21, literal b) de la Ley 787 del 27 de diciembre de 2002, que modificó parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993.

Consideraciones al articulado propuesto

Estudiado el texto propuesto y confrontado a la luz de la Constitución y la ley, es menester en nuestro trabajo legislativo emitir los criterios que correspondan al caso, por ello si bien es cierto que la Corte Constitucional dice que es atribución del Congreso legislar en materia tributaria, es importante resaltar que existe diferencia entre la facultad de legislar y la facultad de iniciativa para presentar proyectos de ley y además considerar la viabilidad de los mismos (*esta última parte es la que hace referencia la Corte Constitucional*), por lo anterior observamos que la adición propuesta al artículo 21 literal b) de la Ley 787 de 2002, crea un nuevo imperativo de exención al ampliar el beneficio en cuanto al pago de peajes a “...**ambulancias y vehículos pertenecientes a los Cuerpos de Bomberos Voluntarios y Cuerpo de Bomberos Oficiales, de igual forma las ambulancias y vehículos pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales...**”, no siendo facultad de los Congresistas la iniciativa en esta materia para presentar proyectos de ley.

A pesar de la importancia del proyecto siendo una iniciativa que en justicia amplía el beneficio a vehículos que igualmente son utilizados para el cumplimiento de la misión de dichas entidades y de las labores humanitarias y de socorro, con las cuales se presta un valioso servicio a la sociedad, una vez analizado y confrontado el origen de la iniciativa para radicar el proyecto de ley, frente a los mandatos de nuestra Carta Magna y la Ley 5ª de 1992, se encuentra que por tratarse de una ley que establece exenciones, no puede tener origen Congressional.

Al respecto la Constitución Política señala:

“Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuestas 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.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por 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; las 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”.

De igual forma la Ley 5ª de 1992 en su “Artículo 142. Numeral 14 establece: **Iniciativa privativa del Gobierno. Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias: ...**

14. Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales...”.

Por lo anterior expuesto, el permitir el trámite normal del presente proyecto haría incurrir claramente en vicios de inconstitucionalidad e ilegalidad por la violación de las normas citadas, que claramente establecen la iniciativa privativa del Gobierno Nacional de presentar proyectos de ley en determinadas materias, en los cuales a ningún agente externo le es permitido dicha iniciativa, haciendo la salvedad que la Ley 5ª de 1992 en su artículo 142 establece en el: “Parágrafo. El Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias.” Situación que no fue dada en el presente proyecto.

Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los Honorables Representantes miembros de la Comisión Sexta Permanente de la Cámara de Representantes, el archivo del Proyecto de ley número 14 de 2005 Senado, 311 de 2006 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 787 del 27 de diciembre de 2002, que modificó parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993, y se dictan otras disposiciones.

Ponentes,

Marino Paz Ospina, Representante a la Cámara por el departamento del Valle del Cauca; *Néstor Homero Cotrina*, Representante a la Cámara por el departamento de Arauca.

C O N T E N I D O

Gaceta número 369 - Jueves 14 de septiembre de 2006
CAMARA DE REPRESENTANTES

| | Págs. |
|---|--------------|
| PONENCIAS | |
| Ponencia para primer debate al proyecto de Acto legislativo número 009 de 2006 Cámara, acumulado con el número 034 de 2006 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones..... | 1 |
| Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 013 de 2006 Cámara, por la cual se definen los derechos herenciales de los compañeros permanentes | 8 |
| Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 026 de 2006 Cámara, por la cual se expiden normas sobre normalización de redes eléctricas y de subsidios para estratos 1 y 2. | 9 |
| Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 027 de 2006 Cámara, por la cual se adoptan medidas en materia de Generación de Energía Eléctrica | 14 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 051 de 2006 Cámara, por la cual se hace obligatorio la destinación de recursos para los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos de los Servicios Públicos Domiciliarios | 16 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 064 de 2005 Senado, 307 de 2006 Cámara, por medio de la cual se reconocen los Juegos Nacionales de la Confraternidad Inem-ITA y se dictan otras disposiciones. | 18 |
| Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 074 de 2006 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 39 de la Ley 472 de 1998..... | 20 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 076 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia..... | 21 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 311 de 2006 Cámara, 14 de 2005 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 787 del 27 de diciembre de 2002, que modificó parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993 y se dictan otras disposiciones. | 23 |