



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVI - N° 163

Bogotá, D. C., lunes 7 de mayo de 2007

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 277 DE 2007 CAMARA

*por la cual se establece el día trece (13) de septiembre,  
como Día Nacional de la Música Llanera.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La música llanera es un instrumento cultural, folclórico, turístico y económico de la Nación.

Artículo 2°. Declárese el día trece (13) de septiembre de los años venideros, como Día Nacional de la Música Llanera.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura, programará y coordinará actividades que promuevan el desarrollo y divulgación de la música llanera dentro y fuera del país, para lo cual apropiará los recursos necesarios para tal fin.

Artículo 4°. El Ministerio de Cultura contará cada año con un Programa Especial de Promoción de la Música Llanera y su Festival para la cual definirá una política pública, específica, en un término no superior a los seis (6) meses contados a partir de la sanción de la presente ley.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción

Ponente,

*Fabiola Olaya Rivera,*  
Representante a la Cámara.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Se presenta la iniciativa ante la Secretaría de la Cámara de Representantes, por la honorable Representante **Fabiola Olaya Rivera**, como un homenaje a tres líderes exponentes fieles de la grandeza del llano, no solo en sus gentes, sino en sus riquezas de todo orden, sus actividades, su cultura, su folclor, etc., quienes fueron vilmente asesinados el trece (13) de septiembre de 2004, soñando con un departamento sobresaliente no solo a nivel nacional sino internacional, son ellos Eusser Rondón Vargas, Carlos Javier Sabogal y Nubia Sánchez Parrado (q.e.p.d.).

Fieles a la lucha, a la filosofía que guió las vidas de los tres líderes, busca este proyecto resaltar como a través del tiempo se han venido destacando varias muestras del folclor de nuestra zona llanera. Encontramos entre otros el Festival Internacional de la Canción Llanera y Reinado Internacional del Joropo, que cuentan con la participación de exponentes de países vecinos, quienes conocen y valoran la tradición y la proyección de los diferentes instrumentos (arpa, cuatro y maracas) y el mensaje del llanero en la vida cotidiana.

A través del tiempo se han venido destacando varias muestras del folclor de nuestra zona llanera.

Existen dos dimensiones de la música llanera la Urbana y la Campesina

LA CAMPESINA, es la música original, la que narra las vivencias del campo, las injusticias de los políticos, los amores de verdad... Es la música criolla que para los más tradicionales no se debe mezclar con el género urbano, pues lo consideran muy lejano a la esencia musical original.

La música llanera es universal siendo criolla y conserva el lenguaje verdadero del campo, así como sus ritmos, instrumentos y todo el ambiente necesario para que sea tradición, argumentan los radicales, afirmando que no necesita volverse urbana para ser reconocida.

El género se puede difundir a niveles que van allá de la frontera colombo-venezolana, sin olvidar sus raíces y su esencia.

En los últimos cuarenta años, el impacto del interior sobre el folclor llanero se ha vuelto cada vez más penetrante. La inmigración de miles de guates hacia los llanos ha generado una nueva valoración de la música y los bailes llaneros y con la llegada de las telecomunicaciones modernas, las estaciones de radio y televisión en Bogotá, regularmente presentan joropos y galerones.

De la honorable Representante,

*Fabiola Olaya Rivera,*  
Representante a la Cámara.

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 277 DE 2007 CAMARA

*por la cual se establece el día trece (13) de septiembre,  
como Día Nacional de la Música Llanera.*

#### TITULO I

#### DEL OBJETO Y LAS DISPOSICIONES GENERALES

El Proyecto de ley número 277 de 2007 tiene por objeto declarar el día trece (13) del mes de septiembre, como Día Nacional de la Música Llanera.

#### II. Fundamentación Legal

Esta iniciativa tiene su fundamento Constitucional en el artículo 154 de la Carta Política que reza "...Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de cualquiera de sus miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

Al respecto ha señalado la Corte Constitucional en la Sentencia C-490 de 1994...". Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propiamente de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución".

De otro lado la Sentencia C-343 de 1995 precisó: El principio de iniciativa Legislativa. La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno se incluyan en la Ley Anual de Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos.

### III. Fundamentación histórica:

#### Una breve exposición del origen y evolución de la música y el folclor llaneros.

**Para su ejecución e interpretación, la música llanera se halla dividida en cuatro grandes fracciones fundamentales a saber: EL CORRIO, EL RITMO DE PASAJE EL CONTRAPUNTEO Y POESIA O POEMA LLANERO**

##### El Corrio

Se trata de una de las más antiguas y autóctonas del folclor llanero.

Se trata de una historia ocurrida a determinada persona ya en su vida privada o en el trabajo y sobre este acontecer, los poetas y copleros se inspiran para relatar ese acontecimiento en rima artística ya sea en prosa seguida por una sola letra, que puede ser por ejemplo la A o cualquiera de las cinco vocales, como puede ser en décima o poética y se interpreta en los parrandos llaneros que celebran en la sabana.

El corrio representa justamente la idiosincrasia del hombre llanero, su altanería su temperamento recio, su agresivo valor frente a los peligros, su rudeza para domar el caballo salvaje, el toro bravo cimarrón y para dominar inclusive a las fieras silvestres. También se expresa en el corrio la comprobada nobleza del llanero, su resignación para vivir una región diferente a las demás zonas del país, su generosidad, hospitalidad y acentuado compañerismo.

Los corrios también se inspiran en historias de amor, en honor a las diferentes especies de fauna silvestre, pero especialmente a una muy popular, al GAVAN y las COROCORAS.

Vale resaltar que otros corrios surgieron de la época que vivió la llanura colombiana, con ocasión de la violencia partidista de la década del cincuenta, constituyendo parte de su propia historia.

##### El ritmo de pasaje

Constituye la otra cara del corrio y los 18 golpes recios. Mientras que los golpes recios se ejecutan con especial énfasis, en los bordones y tenoretas del arpa o de la bandola, el pasaje se ejecuta con mucha más influencia de las cuerdas primas o requintos y su letra es un tanto noble perduran y se hacen parte de la historia de una región perpetuándose porque en él se trasmite la historia de generación en generación.

##### El Contrapunteo

Enriquece el folclor llanero. Requiere de mucha habilidad musical y mental, pues se hace entre dos copleros que se confrontan con versos improvisados y hacen rimar su canto con gracia, humor y conocimiento de un tema específico.

El marco musical lo hace regularmente el arpa, la bandola llanera, el requinto o el bandolín y el ritmo usualmente es el pajarillo, la quirpa, la guacharaca o la periquera.

Las coplas deben terminar en una de las cinco vocales para que rimen y no pueden cambiar la letra Terminal sin previo permiso que se debe pedir cantando al adversario y si este no lo concede no se cambiará; si un coplero cambia la letra sin permiso de su contendor habrá perdido la confrontación.

El tema de las coplas tampoco se puede cambiar. El que lo hace pierde puntos frente a los jurados cuando se está concursando. Generalmente gana el contrapunteo, el coplero que mayores conocimientos tenga de la vida y costumbres de los llaneros; ingredientes que requieren ayuda de una extraordinaria agilidad mental y facilidad de expresión para dibujar las cosas sin perder el ritmo, la afinación, la letra Terminal, la vocalización y sin titubear en el hilo de la conversación.

Tampoco es permitido repetir los versos y menos decir versos vulgares. Tiene usualmente una duración máxima de cinco minutos y es indudablemente, todo un espectáculo presenciarlo y admirarlo.

##### Poesía o poema llanero

Indiscutiblemente la más tradicional y cuidada de las modalidades del rico folclor llanero. Pertenece a los consagrados poetas y es la poesía o poema la página inmortal de un folclor que allí tiene su máxima convergencia. El poema es el legado cultural que los poetas de una generación dejan a los venideros y estos toman esas poesías como soporte para inspirar las suyas y así sucesivamente. La poesía llanera es muy exigente pues exige rima cuidadosa y celosa estructuración formativa para que sea verdadera poesía.

La poesía llanera registra los grandes acontecimientos de la historia, para perpetuarlos. Las vivencias, los pronósticos y las más severas críticas a los errores cometidos. En la poesía llanera reposa el máximo sentimiento de las gentes de esta inmensa región, pues sus poetas han compuesto canciones que nunca pasarán de moda y son el testimonio imborrable de un transcurrir histórico que nadie quiere olvidar o pasar desapercibido.

##### Características de la Música Llanera

La música llanera recibe el nombre de JOROPO, según su ritmo se le denomina de diversas maneras, entre los ritmos rápidos, los golpes más conocidos son: EL PAJARILLO, EL SEIS POR NUMERACION, EL SEIS POR DERECHO, EL GAVAN, LA PERIQUERA, LA QUIRPA, EL SON, LA CATIRA, SAN RAFAEL, ZUMBA QUE ZUMBA Y CARNAVAL.

Entre los ritmos lentos se encuentra EL PASAJE, LA TONADA Y EL VALSPASAJE.

Los instrumentos musicales para la interpretación de los diferentes aires que existen en la música llanera son: EL ARPA, LOS CAPACHOS, MARACAS O CHUCHAS, de origen indígena, LA GUITARRA LLANERA O CUATRO Y EL FURRUCO.

Ultimamente se ha tratado de reimpulsar el uso de la Bandola, reemplazada por el ARPA, también existen algunos grupos que han añadido a estos instrumentos, como la utilización de la guitarra y bajos eléctricos con el ánimo de mejorar la cadencia rítmica y lograr una aceptación comercial.

EL ARPA: Fue utilizada en todo el territorio hispano americano, principalmente durante los siglos XVII y XVIII como instrumento solista y armónico, tanto en la música religiosa, como en la profana. En el siglo XIX se consolidó como el instrumento principal de varios géneros de música regional tradicional, latinoamericana.

Instrumento típico de la región Colombo-Venezolana, tiene 32 ó 33 cuerdas en nylon de diferentes calibres, las cuales están organizadas en la escala musical según el grosor. Regularmente es construida en cedro, aunque existen fabricantes que utilizan pino y otras maderas resistentes. Se utiliza laca transparente en su pintura para que no pierda sonoridad, como sí ocurriría con alguna pintura de color.

Está muy relacionada con las expresiones artísticas y musicales del oriente colombiano, adquiriendo desde sus inicios un valor de propiedad regional sobre el instrumento.

EL CUATRO: Este pequeño instrumento cuyo nombre se deriva de las cuerdas que posee; es una modificación del quinto y toma su origen a finales del siglo XVI. Fue elaborado al principio con trozos de madera rústicas y cuerdas de fibra vegetal muy duras, las que adelgazaban con conchas de moluscos haciéndolas adelante con tripa de animales, siendo disecadas y templadas al sol a objeto de que emitieran sonidos que en cierto modo igualaran con los instrumentos españoles.

Nace con la finalidad de acompañar guaruras, pitos, tambores y maracas, siendo el instrumento menor o acompañante de todo conjunto musical llanero, se le ha distinguido como "GUITARRO", anteriormente tiple, fue en el llano mismo el instrumento acompañante hasta que el cuatro lo desplazó definitivamente.

El cuatro se toca rasqueando, teniendo en su ejecución gran importancia el muñequero, el clavijero antiguo de madera ha sido reemplazado por el clavijero automático.

### El Capacho, Maracas o Chuchas

Hechos de totumitos que bien cabían en la mano. En algunas de las regiones una maraca era más grande y su sonido era más grave y se le decía "MACHO", a la otra se le decía CASCABEL O CASCABELINA.

Se le depositan semillas de CAPACHO y de ahí que se les dijera a las marcas capachos o capachas. También se las llamaba CHUCHAS.

Las maracas pueden ser raspadas, perforadas con muchos huequitos y pintadas.

La maraca instrumento precolombino es el aporte aborigen del folclor llanero.

### La Bandola

Instrumento armónico traído por los colonizadores de España y modificado ligeramente. Consta de una caja de resonancia, más pequeña que la de una guitarra y tiene cuatro cuerdas. Tiene muy pocos trastes y se toca con plumilla. En Colombia se considera como instrumento básico de la música llanera y reemplaza el arpa en algunos grupos.

### La Cirrampla

Consta de una vara de madera la cual tiene atada una cuerda a lo largo y como caja de resonancia se usa la boca, haciendo vibrar la cuerda con los dedos de la mano. Lamentablemente ya nadie enseña su ejecución por lo que se considera desaparecido del folclor.

### El Furruco

Este instrumento fue usado por los indígenas, para marcar los bajos de las tonadas. Está compuesto por un cilindro de madera hueco en sus dos extremos, uno de ellos forrado con un cuero. Tiene en su centro una vara. Para tocar el instrumento se unen las palmas de la mano con la varita entre las dos y se desliza hacia abajo, produciendo una vibración la cual suena muy parecida a un bajo.

La danza típica de folclor llanero, es por excelencia el JOROPO.

Al parecer nació en el viejo continente, y muestra la elegancia, gallardía, machismo y algunas actividades del medio ambiente. Es un baile de Corral, para la recreación del pueblo llanero; en el baile del Joropo se utilizan pasos y posiciones iniciando en un balseo lento o rápido según el ritmo; posteriormente, al son del repique del arpa o la bandola "cuando los llama la cuerda", el hombre zapatea y la mujer escobilla, imitando generalmente el sonido que produce el caballo al galopar.

El "escobillado", solo lo usa la mujer, y al igual que el balseo, muestran la gracia y la elegancia de la mujer llanera.

Cada año y desde 1960 se celebra el Torneo Internacional del Joropo, en el cual, se dan cita a los más destacados intérpretes de la música llanera, de Colombia y Venezuela en calidad de artistas invitados, en la modalidad de intérpretes, compositores y bailadores, de la música tradicional llanera.

En el marco del torneo se realizan actividades como la competencia de toros coleados, festival gastronómico, muestras artesanales y exposición de pintura y escultura.

El concurso del baile del Joropo, convoca en el JOROPODROMO, aproximadamente unas 1.600 parejas en las modalidades, infantil, juvenil y profesional. Permitiéndonos decir que el TORNEO INTERNACIONAL DEL JOROPO es el evento más importante del folklore llanero COLOMBO-VENEZOLANO

Tenemos entre otros el festival Internacional de la Canción Llanera y Reinado Internacional del Joropo, que cuentan con la participación de exponentes de países vecinos, quienes conocen y valoran la tradición y la proyección de los diferentes instrumentos (arpa, cuatro y maracas) y el mensaje del llanero en la vida cotidiana.

Resaltar la tradición y costumbres de nuestras gentes, han permitido a la región proyectarse a su alrededor, haciendo que millones de ojos vuelvan hacia ellos, para generar a través de las diferentes actividades, puntos de partida al desarrollo cultural y turístico.

Es a partir de estas muestras de donde han nacido otras actividades que muestran al mundo la vida, la idiosincrasia de los habitantes del llano y por qué no de todo Colombia, como lo son el Festival del Coleo, que hoy tiene una connotación mundial con sede en Villavicencio; la Feria Exposición Pecuaria y Agroindustrial de Catama, con la exposición de grupos musicales de talla nacional e internacional.

### Intérpretes

Exponentes como OSWALDO BRACHO, JAVIER MANCHEGO, cantante y compositor, y el grupo "ALMA LLANERA" Conocido a nivel Internacional y hoy el GRUPO CORCULLO, han traído por nuestra región grandes reconocimientos.

JULIO EDUARDO SANTOS, ha convocado a nivel Internacional la actividad del coleo. Llevándonos a la celebración anual del Festival Mundial de Coleo.

Entre los principales intérpretes de música llanera tenemos al "JILGUERO DEL LLANO" LUIS ARIEL REY, ARNULFO BRICEÑO, creador de la canción, "¡AY! MI LLANURA", única canción popular elevada a himno departamental en el META; "HATO CANAGUAY", "CANTA LLANO", "ADIOS A MI LLANO".

JUAN PARFAN, cantante y compositor de populares Joropos, integró la delegación folclórica a EXPO-SEVILLA, ha cantado en MIAMI, NEW YORK, PUERTO RICO, VENEZUELA Y PANAMA.

ORLANDO CHOLO BALDERAMA, cantante, compositor y cuatristera, fue el primer exponente en actuar en CHINA, FRANCIA, ITALIA MEXICO CENTRO AMERICA Y VENEZUELA.

DUMAR ALJURE, expositor y representante, autor de "CATIRA CASANAREÑA", "EL TAPARITO", ENTRE OTROS.

Finalmente el Festival Internacional del Joropo, nos lleva año a año a exponer nuestro folclor, junto con el de otros países como una muestra de nuestras raíces.

Este trabajo silencioso, pero arduo y constante de cada año, merece un reconocimiento y apoyo nacional, porque representa una parte de nuestras costumbres, de nuestro arraigo, social, político y cultural, digno de resaltarse y de colocarse en el más alto nivel, y qué mejor homenaje a los luchadores de un sueño, que establecer sin duda que el día trece (13) de septiembre, se erija como EL DIA NACIONAL DE LA MUSICA LLANERA, como un espacio para que todos los colombianos recuerden y renueven y permitan publicitar, las diferentes costumbres, los diferentes aires que caracterizan a esta región del país.

*Fabiola Olaya Rivera,*

Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 2 de mayo del año 2007 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 277 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *Fabiola Olaya Rivera*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\*\*\*

### PROYECTO DE LEY NUMERO 278 DE 2007 CAMARA

*por la cual se determina la estructura de la Defensoría de Familia y la situación del Defensor de Familia.*

El presente proyecto de ley pretende darle una estructura organizativa a las Defensorías de Familia, constituye el anhelo de lograr que se reconozca de manera adecuada la labor del Defensor de Familia, y darle una ubicación dentro del Estado y del ICBF de tal manera que pueda desempeñar sus funciones de manera autónoma, independiente y eficaz; pero para que esto pueda llevarse a cabo debe dársele una organización diferente dentro del mismo Instituto Colombiano de Bienestar Familiar entidad de la cual depende.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

La figura que hoy se denomina Defensor de Familia, tiene una larga trayectoria evolutiva a través de la historia del Estado colombiano, en la solución de los problemas de la niñez, la adolescencia y la familia. A principios del siglo pasado la protección de esta población se orientaba a reeducar a los menores de edad que infringían la ley penal, fundamentalmente, se consideraba que sus actos eran consecuencia de comportamientos anormales o por tratarse de seres díscolos, y también se ocupaba de los niños desamparados, discapacitados y de los hijos de quienes se creía eran fruto de padres con conductas inmorales.

En la medida en que la sociedad se moderniza y los conflictos sociales se agudizan, los problemas ya no se atribuyen al comportamiento en sí

de los niños, de las niñas y de los adolescentes, sino que las políticas del Estado y la intervención del Juez de Menores como de las Autoridades Administrativas-ICBF, Defensores, Comisarios e Inspectores de Policía-encargadas de la protección de la niñez, ahora deben proteger integralmente a la infancia; con la promulgación de la última legislación, respecto de esta materia, ahora se propende por la atención integral de esta población, en cuanto a ampararla del trato de los adultos, del abandono del Estado, defender sus derechos, apoyar su entorno familiar, vigilar a todos los medios que puedan afectar su integridad y propender por el desarrollo del bienestar social promulgado en la Constitución Política y en los Tratados Internacionales de los cuales Colombia hace parte.

El origen primario del servidor público que hoy es el Defensor de Familia, se remonta a la **Ley 83 del 26 de diciembre del año 1946** y su denominación respondió al nombre de **Promotor Curador de Menores**, era nombrado por el poder ejecutivo y se desempeñaba en el Juzgado de Menores, actuando dentro de los procesos penales de adolescentes en defensa de sus intereses, presentando pruebas acerca de su culpabilidad o inocencia, interviniendo en las audiencias, o proponiendo medidas de protección para corregir su situación de abandono o de peligro moral o físico, dentro de los procesos que se adelantaban en estos Juzgados.

Con el mismo propósito, el Promotor Curador de Menores, era quien tramitaba las demandas de Filiación, Alimentos, Guarda y Privación de los Derechos de Patria Potestad ante el Juez de Menores cuando sus padres no estaban en condiciones de hacerlo.

El Director del proceso para definir la situación jurídica de los menores de edad que infringían la ley penal o se encontraban en situación de Abandono o de Peligro Físico o Moral es entonces una autoridad Judicial, el Juez de Menores, y quien propende por la defensa de sus intereses y por las medidas de protección y de reeducación es una Autoridad Administrativa, en este caso, el Promotor Curador de Menores.

Las medidas de protección y de reeducación, y hasta de castigo, se desarrollaban en Casas de Observación, Escuelas-Hogares, Escuelas de Trabajo, Reformatorios Especiales y Granjas Agrícolas, de carácter público o privado.

Los Jueces de Menores dependen del Ministerio de Justicia, el Promotor Curador de Menores tiene su vinculación en el DEPARTAMENTO DE PROTECCION INFANTIL, con su órgano consultivo, el CONSEJO NACIONAL DE PROTECCION INFANTIL, dependientes del Poder Ejecutivo.

El **DECRETO 1818 del 17 de julio 1964**, crea el CONSEJO COLOMBIANO DE PROTECCION SOCIAL DEL MENOR Y DE LA FAMILIA y la DIVISION DE MENORES, está adscrita al Ministerio de Justicia, ambos entes Organos Directivos de las Políticas y Programas de Protección a la Niñez y la Familia; la Autoridad Administrativa, Promotor Curador de Menores representante de los derechos de los menores de edad, con esta ley se cambió por el nombre de **Asistente Legal**, quien continúa ejerciendo las mismas funciones atribuidas en disposiciones anteriores en defensa de los derechos de los niños.

**LEY 75 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1968**. Esta ley le da mayor importancia a la atención de la niñez y a su entorno familiar; por una parte fortalece a la autoridad administrativa que venía actuando en defensa de los derechos de la niñez al que ahora denomina **Defensor de Menores**, le concede mayor autonomía, le otorga más poderes y le amplía las competencias, y en el mismo sentido, crea al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, **ICBF**, quien se encarga de recaudar, financiar y proyectar las políticas y las acciones preventivas y de protección a la niñez y a la familia.

La Ley 75, conocida como “Ley Cecilia” es clásica fundamentalmente en la defensa de los hijos extramatrimoniales, tanto que también se le distinguió como la Ley de la Paternidad responsable, se complementó con otras disposiciones, de manera especial con la Ley 7ª de 1979, que ampliaron las políticas y los programas del ICBF a favor de la niñez y de la familia colombiana.

**EL DECRETO 2272 DE 1989**, creó la Jurisdicción de Familia, y en su artículo 11 cambió la denominación de Defensor de Menores por la de **Defensor de Familia**, y a la vez, determinó la misión general de este servidor público en tres ámbitos: Intervenir en nombre de la Sociedad, defender la Institución Familiar y actuar en interés de los menores de

edad en los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción de Familia, pero además en su artículo 16, extendió la competencia para definir situaciones que se presenten entre adultos en su calidad de padres y cónyuges entre sí como respecto de sus hijos, lo cual constituye el fundamento para que ahora se le denomine Defensor de Familia.

Casi simultáneamente se expide el **DECRETO 2737 DE 1989**, denominado **CODIGO DEL MENOR**, en donde se señalan los Principios Rectores, los Derechos de los Niños, establece el procedimiento y las Situaciones Irregulares en las que debe intervenir el Defensor de Familia para protegerlos, y una vez más amplía sus competencias.

Al observar la evolución legislativa y con ello el aumento en las funciones de los Defensores de Familia se concluye con asombro que al Defensor de Familia se le han aumentado progresivamente sus funciones y a pesar de esto se ha venido desempeñando bajo las mismas condiciones, con precarios recursos humanos y logísticos, sin tener en cuenta además, que este funcionario ha continuado agobiado por la atención de una problemática en esta materia que día a día se incrementa. El crecimiento de la población, el incremento de la pobreza, el surgimiento de otros problemas como el desplazamiento forzado, la inserción de menores de edad en el conflicto armado, la prostitución, el consumo de estupefacientes, la conformación de pandillas y de sectas satánicas; ahora, las demandas de alimentos a padres en el extranjero, la restitución internacional de niños, el trabajo en condiciones no autorizadas por la ley, la proliferación de juegos mecánicos, el abuso sexual, la pornografía, etc.; estos y muchos otros factores de la vida moderna, son problemas que atacan a la niñez y la responsabilidad de ampararla de sus nocivos efectos recae sobre el Defensor de Familia.

A esto hay que agregarle que mediante la **LEY 12 DE 1991**, Colombia aprobó la Convención Internacional de los Derechos del Niño, y la Constitución Política de 1991, creó todo un bloque de derechos y garantías para el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia.

La Institución del Defensor de Familia, dada su importancia en la solución de los conflictos a los que nos referimos, cada vez se reafirma y aumentan sus responsabilidades, sin que se mejore su situación laboral; nuevamente se promulgan más leyes que confirman esta aseveración: la Ley 23 de 1991, aumentó las funciones para el Defensor de Familia y a la vez le otorgó otros poderes, del mismo modo lo han hecho sucesivamente: las Leyes: 294 de 1996, 446 de 1998, Decreto 1818 de 1998, Ley 575 de 2000, Ley 640 de 2001, Ley 962 de 2005, entre otras disposiciones.

Es así como el doctor Eduardo García Sarmiento en su obra LA JURISDICCION DE FAMILIA Y ALIMENTOS anota “*Organismos Protectores del Menor: Constituye un sistema de protección de los menores y señala como órgano rector al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que funge por medio del titular Defensor de Familia, quizá el funcionario administrativo que en este campo recibe mayores poderes con lo que también exige mayores deberes, y de cuya capacitación, seriedad y convicción depende el éxito o el fracaso de las normas*” de lo que se deduce y concluye que la importancia y desempeño de la función del defensor de familia es pieza clave en la jurisdicción.

Ante la necesidad de adecuar el Código del Menor, a las disposiciones de la Convención, la Constitución Política y a las nuevas situaciones sociales de la infancia, particularmente de los infractores a la ley penal, después de 10 años de estudios y discusiones, se promulgó la **LEY 1098** de noviembre de 2006, denominada **LEY DE INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA**, la cual derogó parcialmente el Código del Menor, cambió la filosofía de atención a la problemática de la infancia y la familia, y por supuesto, una vez más, amplió las funciones del Defensor de Familia, paradójicamente con el mismo salario y con menos recursos humanos y logísticos.

El Defensor de Familia asume diversas funciones, competencias y actuaciones entre otras:

Demandar el reconocimiento de los hijos extramatrimoniales, conciliar o demandar: Alimentos, fijar la cuota provisional de los mismos, Custodia y Cuidado personal de los niños, Regulación de Visitas, demandas de Privación o Suspensión de la Patria Potestad, Guarda, Interdicción, Impugnación de Paternidad y/o de la Maternidad, Cancelación o Corrección del Registro Civil, tramitar permisos para la salida de niños del país, fijación de residencia separada de cónyuges o compañeros permanentes, separación de cuerpos y de bienes del matrimonio civil

o religioso, cauciones de comportamiento conyugal, disolución y liquidación de la sociedad conyugal por causa distinta de la muerte del cónyuge y los demás aspectos relacionados con el régimen económico del matrimonio y los derechos sucesorales, promover los procesos o trámites judiciales a que haya lugar en defensa de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes, e intervenir en los procesos en que se discutan derechos de estos, representar y asistir a los niños, las niñas o los adolescentes y en las actuaciones judiciales o administrativas, emitir conceptos en las actuaciones judiciales o administrativas, intervenir ante la Jurisdicción Penal en los asuntos en los que el menor de edad es víctima, asistir e intervenir a los menores que infringen la Ley Penal ante los Jueces Penales de Adolescentes, presentar demandas, emitir conceptos, solicitud de pruebas en los juzgados de familia, así como notificarse de las actuaciones, adelantar de oficio, las actuaciones necesarias para prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y las adolescentes cuando tenga información sobre su vulneración o amenaza, adoptar las medidas de restablecimiento establecidas en la Ley 1098 de 2006 para detener la violación o amenaza de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes, dictar las medidas de restablecimiento de los derechos para los niños y las niñas menores de catorce (14) años que cometan delitos, ejercer funciones de policía, declarar la situación de adaptabilidad, autorizar la adopción, asesorar y orientar al público en materia de derechos de la infancia, la adolescencia y la familia, adicional a esto tendrá que trabajar 24 horas según lo demanda la nueva Ley de Infancia y Adolescencia lo cual ya se está llevando a cabo en Bogotá, etc.

Especial atención merece la función del Defensor de Familia cuando actúa como un Juez Administrativo para verificar, garantizar y restablecer los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes, en donde, después de protegerlos provisionalmente debe declarar su estado de adoptabilidad y tramitar el proceso de adopción cuando la familia no puede asumir sus obligaciones o no garantiza ni su trato, ni la protección como el apoyo moral y afectivo de su prole. Esta función impactante por el grado de pobreza y miseria de la población usuaria o por el grado de violencia e ignorancia, es causa de un impacto emocional en el Defensor de Familia, situación que además de poner en riesgo su salud pone en peligro su vida. El 40% de los Defensores de Familia padece de enfermedades de carácter emocional; son constantes las amenazas de muerte y otros han caído asesinados con motivo de su desempeño.

Ni el Estado ni la sociedad colombiana han reparado la situación anteriormente enunciada, aún más, si miramos la nueva Ley de Infancia y Adolescencia, además de las competencias específicas del Defensor de Familia, este servidor público ahora se constituye en el garante de la efectividad de los derechos de las niñas, de los niños y de los adolescentes, ante todas las entidades públicas y privadas—no sólo ante las que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, SNBF, además de defenderlos de los problemas que les genera su propia familia, cuando se amenacen vulneren, abusen o pongan en peligro su integridad o sus derechos, para lo cual tendrá que acudir a la emisión de órdenes, demandar acciones de cumplimiento o a la Acción de Tutela. Igualmente establece esta ley con el fin de asegurar a los niños, las niñas y los adolescentes la protección y restablecimiento de sus derechos, la **ATENCIÓN PERMANENTE POR PARTE DE LAS DEFENSORIAS DE FAMILIA**, tarea que hace más extenuante la labor de este funcionario, pues su disposición será las 24 horas.

El Defensor de Familia desde ahora se perfila como un permanente tutelante de los derechos de la infancia y de la familia.

Si bien sería extenuante relacionar todas las funciones que corresponden al Defensor de Familia, ya que existen muchas otras de ellas dispersas en leyes, decretos y resoluciones; es menester dejar sentado que el Defensor de Familia, ejerciendo todas las mismas funciones y cumpliendo con los mismos requisitos para acceder al cargo, se encuentran clasificados en diferentes grados con distinta remuneración, situación totalmente injusta y arbitraria que tampoco se ha corregido.

El Defensor de Familia entonces, es un servidor público polifacético, actúa en diferentes frentes; ejerce distintas competencias: tiene Funciones de Policía; desde ahora será un accionante permanente para amparar los Derechos Fundamentales de la Infancia; es Juez Administrativo cuando toma decisiones de protección y de restablecimiento de derechos;

desempeña funciones judiciales cuando priva de los derechos de patria potestad o cuando decide sobre el estado civil de los niños o decide sobre su custodia, alimentos o regulación de visitas; es conciliador en los asuntos de su competencia; es litigante en representación de los derechos de los niños cuando presenta demandas ante las distintas Jurisdicciones.

Según consta en el Acta número 029 del 30 de agosto de 1989, la Comisión redactora del actual Código del Menor (Decreto 2737 de 1989), consciente de la importancia del Defensor de Familia y de su inmensa carga laboral, quiso hacer justicia con su remuneración, pero infortunadamente esta norma no fue aprobada. El Congreso de la República al retomar esta iniciativa legislativa, no hace sino retomar su intención de hacer justicia en razón de que las funciones que la Constitución y la ley les otorga al Defensor de Familia y las cuales ejercen ante los Jueces de Familia, Promiscuos de Familia, Juez Penal de Menores y Fiscal Seccional tengan igual categoría que estos pues las funciones que desempeñan son similares. Probado está que el Defensor de Familia tiene más funciones y responsabilidades que el Juez de Familia, tiene menos dependientes que le puedan ayudar en el desarrollo de su misión pues no cuenta con secretario ni notificador como sí lo hace el Juez; el Defensor de Familia tiene que asumir atención directa con los niños y con su familia; el Juez es más distante, sus decisiones en la mayoría de las veces son declarativas, en cambio las del Defensor son de intervención directa; el Defensor de Familia no puede darse el lujo de abandonar el despacho a merced de sus dependientes porque su responsabilidad tiene que ver con la salud, con la vida y con la integridad de las niñas, los niños y los adolescentes.

Este proyecto de ley tiene por finalidad hacer justicia con la situación laboral actual del Defensor de Familia y con esto poder corregir una de las tantas imperfecciones de la Ley de Infancia, que tiene que ver con la estructuración completa de la Defensoría de Familia, ya que en la Ley 1098 de 2006, no nombró al Abogado quien desempeña el papel de Defensor de Familia el cual direcciona y se responsabiliza de la Defensoría de Familia, dicho sea de paso tampoco dotó a esta dependencia del Secretario y del Notificador, auxiliares indispensables en la ejecución de todos los trámites que desarrolla el Defensor y el equipo interdisciplinario de la Defensoría de Familia.

El Notificador y el Secretario, no sólo constituyen un apoyo indispensable para el equipo de la Defensoría, sino que estos, ahora son quienes desarrollan el trámite de algunas diligencias procesales dentro de las etapas de verificación, garantía y restablecimiento de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes, puesto que la Ley de Infancia, para este procedimiento remitió al Código de Procedimiento Civil y la ley, en su artículo 79, no integró dentro de la estructura de la Defensoría de Familia a estos dos servidores públicos.

De tal manera que sin la existencia de estos dos auxiliares de la Defensoría de Familia no puede llevarse a cabo el desarrollo procesal que debe adelantar el Defensor de Familia y en consecuencia, todas sus decisiones se caerían al no cumplir con la ejecución de todas las etapas procesales en cabeza del funcionario que debe practicarlas.

La Ley de Infancia y Adolescencia dota de por lo menos un nutricionista, un trabajador social y un psicólogo al equipo técnico interdisciplinario con el que contará la Defensoría de Familia, lo cual en la actualidad no se cumple a cabalidad pues se pueden observar Centros Zonales en los que existe un solo psicólogo de planta y 2 por contrato lo que genera un problema primero porque existen alrededor de 6 Defensores por Centro Zonal por lo que deben compartir su equipo y además quedarse sin el al terminarse los contratos, esto solo a manera de ejemplo pues en algunos departamentos el panorama puede ser diferente.

Los integrantes del equipo técnico para el óptimo desempeño de sus funciones deben recibir capacitación, asesoría y orientación técnica de la Oficina de Asistencia Técnica de cada Regional del ICBF. Así mismo el Defensor de Familia debe recibir de la oficina jurídica la respectiva capacitación.

La Ley de Infancia y Adolescencia en su artículo 96 contempla que el seguimiento de las medidas de protección o de restablecimiento adoptadas por Defensores de Familia y Comisarios de Familia estará a cargo del respectivo Coordinador del Centro Zonal, determinación confusa puesto que el Comisario de Familia no hace parte del ICBF, por lo que no es el coordinador la autoridad indicada para desarrollar tal función, como

tampoco de las medidas tomadas por el Defensor pues esta debe ser realizadas por la autoridad competente dependiendo de la medida.

Para concluir es menester hacer referencia al actual Código de la Infancia y la Adolescencia el cual en su artículo 215 atribuye como función del Congreso de la República entre otros organismos, la disposición de la asignación, reorganización y distribución de los recursos presupuestales, financieros físicos y humanos para el cumplimiento de la enunciada ley, por lo que el presente proyecto desarrolla tal disposición.

PROYECTO DE LEY NUMERO 278 DE 2007 CAMARA

*por la cual se determina la estructura de la Defensoría de Familia y la remuneración del Defensor de Familia.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°. Modifíquese el artículo 79 de la Ley 1098 de 2006. Defensorías de Familia.** Son dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de naturaleza multidisciplinaria, **con funciones autónomas e independientes** encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes y **estarán bajo la dirección y la responsabilidad del Defensor de Familia.**

**Cada Defensoría de Familia contará con un equipo técnico interdisciplinario, integrado por un psicólogo, un trabajador social, un nutricionista, un secretario y un notificador y serán dotadas de los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas tan pronto entre en vigencia esta ley.**

Los conceptos emitidos por cualquiera de los integrantes del equipo técnico multidisciplinario tendrán el carácter de dictamen pericial.

**Parágrafo. Los integrantes del equipo técnico-interdisciplinario de la Defensoría de Familia, recibirán capacitación, asesoría y orientación técnica, de la Oficina de Asistencia Técnica de cada Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para el cumplimiento de las funciones asignadas.**

**Artículo 2°. Adiciónese a la Ley 1098 de 2006 el siguiente artículo. El Defensor de Familia.** El Defensor de Familia es un servidor público, vinculado al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar mediante las disposiciones de carrera administrativa, ejercerá las funciones de acuerdo con las calidades, deberes y funciones establecidas en la Ley 1098 de 2006 y en las demás disposiciones que regulan los asuntos de infancia y familia, relacionadas con el ejercicio del cargo. El Defensor de Familia devengará el salario correspondiente al Juez de Familia.

**Parágrafo.** El Superior Jerárquico del Defensor de Familia es el Director Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; la respectiva Oficina Jurídica impartirá capacitación, asesoría y orientación técnica al Defensor de Familia.

**Artículo 3°. Modifíquese el artículo 96 de la Ley 1098 de 2006. Artículo 96. Autoridades competentes.** Corresponde a los Defensores de Familia y Comisarios de Familia procurar y promover la realización y restablecimiento de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en el presente Código.

El seguimiento de las medidas de protección o de restablecimiento adoptadas por los Defensores y Comisarios de Familia estará a cargo del respectivo **organismo competente para tal efecto.**

**Artículo 4°.** La presente ley rige a partir de su publicación.

*Iván David Hernández Guzmán,*

Representante a la Cámara por el Tolima,

Partido Conservador Colombiano.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 3 de mayo del año 2007 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 278 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Iván David Hernández Guzmán.*

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 115 DE 2006 CAMARA

*por medio de la cual se adicionan los artículos 24 de Ley 44 de 1990 y 184 de la Ley 223 de 1995 y se dictan otras disposiciones.*

Honorable Representante

BERNARDO MIGUEL ELIAS VIDAL

Presidente

**Comisión Tercera Constitucional**

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 115 de 2006 Cámara, *por medio de la cual se adicionan los artículos 24 de Ley 44 de 1990 y 184 de la Ley 223 de 1995 y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Representantes.

De conformidad con las funciones que me competen en calidad de miembro de esta honorable Corporación, por medio de la presente me permito presentar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 115 de 2006 Cámara, *por medio de la cual se adicionan los artículos 24 de Ley 44 de 1990 y 184 de la Ley 223 de 1995 y se dictan otras disposiciones.*

#### 1. De la norma objeto de reforma

Pretende modificarse el contenido del artículo 24 de la Ley 44 de 1990, en virtud de la cual se regula el tema del pago impuesto predial respecto de los territorios donde se encuentran asentados los resguardos indígenas y en cuyo tenor literal se consagra:

**Artículo 24.** Modificado por el artículo 184, Ley 223 de 1995. Con cargo al presupuesto nacional, la Nación girará anualmente, a los municipios en donde existan resguardos indígenas, las cantidades que equivalgan a lo que tales municipios dejen de recaudar por concepto del

impuesto predial unificado o no hayan recaudado por el impuesto predial y sus sobretasas municipales.

#### 2. Reforma propuesta

Consta el proyecto de ley en comento del siguiente texto modificatorio

PROYECTO DE LEY NUMERO 115 DE 2006 CAMARA

*por medio de la cual se adicionan los artículos 24 de Ley 44 de 1990 y 184 de la Ley 223 de 1995 y se dictan otras disposiciones la cual se modifica la Ley 388 de 1997, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Compensación a titulares colectivos de comunidades negras. Adiciónese al artículo 24 de la Ley de 1990 y el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, lo siguiente:*

*Con cargo al presupuesto nacional, la Nación reconocerá anualmente a los municipios donde existan títulos colectivos de comunidades negras, las cantidades que equivalgan a lo que tales Municipios dejen de recaudar por concepto de impuesto predial unificado y sobretasas legales teniendo en cuenta el avalúo que realice el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y de acuerdo con la tarifa que establezca el respectivo Concejo Municipal.*

**Artículo 2°.** *Para el cobro de este gravamen ante el Ministerio de Hacienda, el municipio realizará el mismo trámite establecido para la compensación del predial de los resguardos indígenas.*

**Artículo 3°.** *Antes del 30 de julio de cada año, el Ministerio de Hacienda transferirá los recursos de que trata el artículo 1° de esta ley a los municipios beneficiarios; que hayan presentado la respectiva factura de cobro.*

*Artículo 4°. Los Concejos Municipales podrán destinar como mínimo el 50% de estos recursos para financiar proyectos productivos y ecoturísticos en su respectivo municipio.*

*Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción.*

### 3. Consideraciones de índole Técnico-Legislativo

Antes de proceder en detalle con el análisis del proyecto de ley sub exámine, que por demás resulta absolutamente plausible debido a su afán de colaboración con entidades territoriales de suyo sumidas en una gran carencia económica, y en aras de efectuar una revisión integral del mismo, es preciso comprender el marco mínimo dentro del cual puede el legislador moverse, en tratándose de proyectos que, como este, generan gastos adicionales para la Nación.

Así las cosas se hace necesario señalar que el ejercicio de la actividad legislativa se encuentra subordinado en primer lugar a la Constitución Nacional y en segundo lugar a las leyes orgánicas. En efecto así lo dispone en su artículo 151 la Carta Política al indicar que: “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”.

Consecuente con lo dicho por la norma suprema, el Congreso de la República expidió la Ley 819 de 2003 (de julio 9), “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”. Dicha normativa dispuso en su artículo 7° lo siguiente:

*Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas.*

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, deberá 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. **(Negrita fuera de texto).**

Y cobra especial relevancia la parte del texto de este artículo resaltado con negrita y subrayado, pues no se observa en el Proyecto de ley número 115 de 2006 Cámara, la satisfacción de los requisitos en aquel artículo exigidos, concretamente en lo que respecta a determinación de “la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”, lo que en últimas genera la imposibilidad de dar un informe positivo de ponencia, hasta tanto el autor del mismo no adecue su contenido a este presupuesto de carácter formal, que por cierto tiene una gran importancia pues implícitamente impone al legislador corresponsabilidad en el manejo de los recursos públicos al exigirle que al momento de crear un nuevo gasto para el Estado, genere también la alternativa de donde se pueden obtener los recursos para solventarlo. Y es que de no ser así, permanentemente la organización administrativa de la República se vería sumida en complejos procedimientos de índole técnico para satisfacer la voluntad del legislador. Luego, si el legislador crea gastos, debe también crear la fuente para cubrirlos.

En tal sentido, proceder a darle trámite legislativo a este proyecto, sería incoar una expectativa de ley inconstitucional, que a la larga resultaría expulsada del orden jurídico por carecer de validez formal. Concepto que, según Hans Kelsen en su Teoría Pura del Derecho, permite señalar que una norma jurídica es válida si ha sido creada de una manera particular, es decir, según reglas determinadas y de acuerdo con un método específico. De allí la estructura jerárquica del orden jurídico, de acuerdo con la cual

las normas se distribuyen en estratos superpuestos, cuya unidad y validez residen en que la creación de cada norma está determinada por otra norma, cuya creación, a su vez, ha sido determinada por otra norma.

Desde este punto de vista es preciso concluir en que la unidad del orden jurídico y la vigencia específica de la norma condicionante (Constitución o Ley Orgánica), se pone en entredicho cada vez que la creación o el contenido de una norma inferior no se conforma con las prescripciones de la norma superior, que para el caso en estudio sería la Ley Orgánica 819 de 2003, norma última que hace parte del llamado Bloque de Constitucionalidad, al cual se refiere la Corte en Sentencia C-191 de 1998, en los siguientes términos:

“(…) resulta posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. En un primer sentido de la noción, que podría denominarse bloque de constitucionalidad *strictu sensu*, se ha considerado que se encuentra conformado por aquellos principios y normas *de valor constitucional*, los que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicha y a los tratados internacionales que consagren derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida durante los estados de excepción (C. P., artículo 93)... Más recientemente, la Corte ha adoptado una noción *lato sensu* del bloque de constitucionalidad, según la cual estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias”. **(Subraya fuera de texto).**

Así las cosas, resulta palmario el hecho de no poder continuar con el debate legislativo del proyecto analizado pues este no satisface, en su contenido, los requisitos establecidos por la norma superior para proceder con su aprobación. Requisitos a los cuales se ha referido también el supremo órgano de control constitucional en Colombia indicando en Sentencia C-872 de 2002, que: “Estas exigencias persiguen finalidades de gran importancia tales como potenciar el principio democrático y preservar el contenido esencial del régimen institucional diseñado por el Constituyente según el cual Colombia es un Estado democrático fundado en la soberanía popular (C. P. arts. 1° y 3°) con una forma de gobierno presidencial, separación de las ramas del poder y con un ente legislativo bicameral (C. P. arts. 113, 114 y 115)”.

### 4. Proposición

Observado todo lo anterior, y con estricta sujeción a la Constitución, la ley y la Jurisprudencia Constitucional, nos permitimos presentar ponencia desfavorable frente al Proyecto de ley número 115 de 2006 Cámara, y corolario de lo anterior se solicita a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes se sirva proceder con el archivo definitivo de la iniciativa legislativa.

No siendo necesarias mayores elucubraciones, se despiden sus seguros servidores.

*Oscar Hurtado Pérez, Oscar Mauricio Lizcano Arango, Guillermo Antonio Santos Marín, Eduardo Crissien, Representantes a la Cámara.*

\*\*\*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE – SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 08 DE 2006 SENADO, 179 DE 2006 CAMARA

*por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia.*

Bogotá, D. C., 4 de mayo de 2007

Doctor

TARQUINO PACHECO CAMARGO

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate – segunda vuelta - al Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2006 Senado, 179 de 2006

Cámara, por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia.

Honorables Representantes:

En mi condición de ponente del proyecto de reforma constitucional, por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia, respetuosamente me permito rendir informe de ponencia, el cual, hizo tránsito por las comisiones primeras constitucionales y plenarias de Cámara y Senado en los términos y parámetros previstos en la normatividad vigente.

Para tal efecto, me permito transcribir como parte esencial de las ponencias lo siguiente:

“Es bien sabido que al Congreso de la República de Colombia, de acuerdo con el artículo 114 de la Constitución Nacional le corresponde reformar la Carta Política, hacer las leyes y ejercer el control político sobre el gobierno y la administración pública.

En el marco de la función de control político, entre otros mecanismos, el Congreso puede proponer moción de censura contra los ministros, en caso de que estos funcionarios no concurren a la citación o requerimiento que hagan las cámaras o respecto de funciones propias del cargo.

El artículo 29 de la Ley 5ª de 1992, define la moción de censura de esta manera:

“Por moción de censura se entiende el acto mediante el cual el Congreso en Pleno y por mayoría absoluta reprocha la actuación de uno o varios ministros del despacho dando lugar a la separación de su cargo”.

De acuerdo con el precepto citado, la moción de censura es un juicio de reproche que el Congreso de la República puede hacer a los Ministros del Despacho Ejecutivo Nacional, dando lugar a la separación del cargo, en el evento de demostrarse los motivos por los cuales se propuso, es decir, por asuntos relacionados con las funciones del cargo o por el incumplimiento de los requerimientos y citaciones que les haga el Congreso.

La moción de censura, fue introducida en la Constitución Política de 1991 con la finalidad de que el Congreso ejerciera el control político que le corresponde como función constitucional sobre el Gobierno y la Administración Pública. Si bien es una institución propia del sistema parlamentario, en el derecho colombiano tiene el alcance de un cuestionamiento a la gestión del Ministro, que puede culminar con su separación de esa posición, pero coadyuva en el mejoramiento de la gestión y de la función pública”.

En el transcurso del debate en la Comisión Primera como en la Plenaria del Senado de la República se extendió el control político a los jefes de departamento administrativo como a los superintendentes, recomendaciones estas que después de amplio debate fueron aprobadas. Las dos iniciativas anteriores fueron propuestas en su orden por los honorables Senadores, Armando Benedetti Villaneda, miembro del Partido de la U, (Partido Social de Unidad Nacional) y Gustavo Petro Urrego del Polo Democrático Alternativo.

Así mismo, se hizo el ajuste constitucional para que las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales además de las funciones administrativas tengan las de control político; es decir, se da un paso de avanzada a favor de estas entidades, para que a través de sus funciones administrativas y políticas sus miembros, cumplan los deberes con la sociedad y sus electores.

En cuanto a los propósitos sustanciales de la reforma, nada mejor que remitirse a la *Gaceta* 562, y por lo tanto, invito a repasar las conclusiones que se expusieron en el debate que se realizó en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Estas son:

1. A nivel nacional se extiende el control político fuera de los Ministros, a los Jefes de Departamentos Administrativos y a los Superintendentes.

2. La moción de censura se puede adelantar bien en la Cámara de Representantes o en el Senado de la República.

3. La moción de censura conlleva inhabilidad para el funcionario censurado por el período institucional del nominador, no estando de acuerdo con la medida sancionatoria el honorable Representante Carlos Fernando Mota Solarte.

4. La moción de censura se puede adelantar a los funcionarios mencionados, en el ejercicio del cargo o fuera de este.

5. Este instrumento de control político se extiende de otra parte a los secretarios de las gobernaciones y alcaldías de las capitales de los departamentos y de los municipios con población mayor a cincuenta mil habitantes. Anotando que algunos miembros de la honorable Cámara de Representantes, sugirieron que el control político debe operar para todos los municipios.

6. Para las entidades regionales y locales y para que prospere la moción de censura se necesitan las dos terceras partes de los miembros correspondientes.

7. Las consecuencias que se señalaron en los numerales 3 y 4 de este escrito se aplican a los funcionarios departamentales y municipales censurados.

• El Senador Reginaldo Montes, en la plenaria del honorable Senado de la República, a través de una proposición logra la adición del siguiente texto el cual aparece en el artículo 2º numeral 9 parte final.

“Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma”.

Las anteriores razones sirven de fundamento para proponer a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate –segunda vuelta– al proyecto de acto legislativo de la referencia.

#### Proposición

Dese primer debate –segunda vuelta– al Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2006 Senado, 179 de 2006 Cámara, por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia. Con el texto aprobado en sesión Plenaria del Senado del 11 de abril de 2007 (segunda vuelta).

Ponente:

Myriam Alicia Paredes Aguirre,  
Representante a la Cámara – Nariño.

#### TEXTO APROBADO POR LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA DEL DIA 11 DE ABRIL AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 08 DE 2006 SENADO, 179 DE 2006 CAMARA

por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia.

(Segunda Vuelta)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** El numeral 8 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

**8.** Citar y requerir a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que concurren a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los ministros, superintendentes o directores de departamentos administrativos no concurren, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los ministros, superintendentes o directores administrativos deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

**Artículo 2º.** El numeral 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

9. Proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los

integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo durante el período institucional del nominador. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. *Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma.*

**Artículo 3º.** El artículo 299 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

En cada departamento habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental.

**Artículo 4º.** Adiciónese al artículo 300 de la Constitución Política de Colombia con estos numerales:

**13.** Citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Gobernador para que concurran a las sesiones de la asamblea. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los secretarios del despacho del gobernador no concurran, sin excusa aceptada por la asamblea, esta podrá proponer moción de censura. Los secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la asamblea. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

**14.** Proponer moción de censura respecto de los secretarios de despacho del gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea. La moción de censura deberá ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen la asamblea. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo en la Administración Departamental durante el período institucional del nominador. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

**Artículo 5º.** El artículo 312 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para periodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta Corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.

La ley determinará las calidades, inhabilidades, e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

Su aceptación de cualquier empleo público constituye falta absoluta.

**Artículo 6º.** Adiciónese al artículo 313 de la Constitución Política de Colombia con estos numerales.

**11.** En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de cincuenta mil habitantes, citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el concejo distrital o municipal, este podrá proponer moción de censura. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del concejo. El debate

no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

Los concejos de los demás municipios, podrán citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el concejo distrital o municipal, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación.

**12.** Proponer moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el concejo distrital o municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo en la Administración Distrital o Municipal durante el periodo institucional del nominador. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

**Artículo 7º.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Ponente

*Myriam Alicia Paredes Aguirre,*

Representante a la Cámara – Nariño.

\*\*\*

#### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 182 DE 2006 CAMARA**

*por medio de la cual se reforman los artículos 56 y 57 de la Ley 643 de 2001 relativos a la vinculación de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes al Sistema General de Seguridad Social en Salud.*

Honorable Representante

BERNARDO MIGUEL ELIAS VIDAL

Presidente

**Comisión Tercera Constitucional**

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 182 de 2006 Cámara, *por medio de la cual se reforman los artículos 56 y 57 de la Ley 643 de 2001 relativos a la vinculación de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes al Sistema General de Seguridad Social en Salud.*

Honorables Representantes.

De conformidad con las funciones que me competen en calidad de miembro de esta honorable Corporación, por medio de la presente me permito presentar informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 182 de 2006 Cámara, *por medio de la cual se reforman los artículos 56 y 57 de la Ley 643 de 2001 relativos a la vinculación de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes al Sistema General de Seguridad Social en Salud.*

#### **1. De la norma objeto de reforma**

Pretende modificarse el contenido de los artículos 56 y 57 de la Ley 643 de 2001, en cuyo tenor literal se consagra:

**Artículo 56.** *Contribución parafiscal para la seguridad social de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes.* Créase una contribución parafiscal a cargo de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes, equivalente al uno por ciento (1%) del precio al público de los billetes o fracciones de lotería o del valor aportado en cada formulario o apuesta

en las apuestas permanentes. La contribución será descontada de los ingresos a los cuales tienen derecho estos colocadores y será recaudada por las loterías y deberán ser girados dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente en la forma en que determine el reglamento que para el efecto expida el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar.

La contribución será administrada en la forma como lo establezca el contrato de administración celebrado entre el Gobierno Nacional y las organizaciones legalmente constituidas para representar a los beneficiarios. El contrato de administración tendrá una vigencia de tres (3) años prorrogables y deberá someterse a las normas Constitucionales y legales vigentes para la administración y vigilancia de los recursos públicos parafiscales.

**Artículo 57. Fondo de Vendedores de Loterías y Apuestas Permanentes.** Créase el Fondo de Colocadores de Lotería y Apuestas Permanentes “Fondoazar” cuyo objeto será financiar la seguridad social de los colocadores independientes de loterías y apuestas permanentes, profesionalizados.

Dicho Fondo se constituirá con los aportes correspondientes a la contribución parafiscal a la que se refiere el artículo anterior.

El Fondo de Colocadores de Loterías y Apuestas Permanentes será administrado por sus beneficiados a través de las organizaciones constituidas por ellos, en la forma que señale el reglamento.

Los recursos de este Fondo se destinarán exclusivamente a cubrir la parte que corresponda a los vendedores por su afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, los excedentes si los hubiere se destinarán a ampliar el POS de esta población.

## 2. Reforma propuesta

La iniciativa legislativa presentada a consideración de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, contiene el siguiente proyecto modificatorio:

### PROYECTO DE LEY NUMERO 182 DE 2006 CAMARA

*por medio de la cual se reforman los artículos 56 y 57 de la Ley 643 de 2001 relativos a la vinculación de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes al Sistema General de Seguridad Social en Salud.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 56 de la Ley 643 de 2001 quedará así:

**Artículo 56. Contribución parafiscal para la vinculación de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes al Régimen de Seguridad Social en Salud.** Créase una contribución parafiscal para la vinculación al Régimen de Seguridad Social en Salud de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y apuestas permanentes o chance y de las loterías.

Esta contribución será equivalente al uno por ciento (1%) del precio al público de los billetes o fracciones de lotería o del valor aportado en cada formulario o apuesta en las apuestas permanentes para los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes y será descontada por las entidades concesionarias de los ingresos a los cuales tienen derecho estos colocadores. A su vez, los concesionarios del juego de apuestas permanentes o chance y de las loterías aportarán el equivalente al tres por ciento (3%) de los derechos de explotación que debe reconocer a la entidad administradora del monopolio.

Los aportes correspondientes a esta contribución parafiscal, constituirán recursos del Fondo de Colocadores de Lotería y Apuestas Permanentes Fondoazar, creado por el artículo 57 de la presente ley, a quien serán girados mensualmente por las entidades concesionarias del juego de apuestas permanentes o chance y de las loterías dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al de su recaudo. Los organismos de control competentes vigilarán el proceso de liquidación, recaudo, giro y utilización de estos recursos parafiscales.

Artículo 2°. El artículo 57 de la Ley 643 de 2001 quedará así:

**Artículo 57. Fondo de Vendedores de Loterías y Apuestas Permanentes.** Créase el Fondo de Colocadores de Lotería y Apuestas Permanentes “Fondoazar” cuyo objeto será financiar la vinculación al Régimen General de Seguridad Social en Salud de los colocadores independientes de loterías y apuestas permanentes profesionalizados.

Fondoazar afiliará al Régimen Contributivo de Seguridad Social en Salud a los colocadores independientes de loterías y apuestas permanentes profesionalizadas que tengan vinculación contractual con las entidades concesionarias del juego de apuestas permanentes o chance y de las loterías.

Dicho Fondo se constituirá con los aportes correspondientes a la contribución parafiscal a la que se refiere el artículo anterior, y será administrado por sus beneficiarios a través de las organizaciones constituidas por ellos.

Los recursos de este Fondo se destinarán exclusivamente a cubrir la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes. Los excedentes, si los hubiere, se destinarán a ampliar el POS de esta población.

## 3. Consideraciones de orden constitucional, legal y político

Se refiere la presente iniciativa legislativa a la satisfacción de un derecho de carácter social consagrado ya en la Carta Política del año 1991. En efecto el artículo 48 *ibidem* señala que “Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social”. Una de las definiciones más aceptadas de Seguridad Social, por parte de la doctrina es aquella en la cual esta se concibe como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.

Posteriormente la norma en mención indica que “El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley”.

A renglón seguido el texto constitucional establece en su artículo 49, que “... Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”. Imponiendo luego al Estado la función de “...organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y [...] establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y **determinar los aportes a su cargo** en los términos y condiciones señalados en la ley”. Negrita fuera de texto.

En ese orden de ideas, como puede observarse, el constituyente consideró como pieza fundamental del Estado Social de Derecho la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (y desde luego aquí entra el derecho a la seguridad social) a sus ciudadanos. Y la Corte Constitucional consecuente con ello, en su calidad de intérprete de la norma fundamental, ha dicho sobre las consecuencias que tiene el hecho de que nuestra organización política se haya estructurado sobre la idea de Estado Social de Derecho y que de suyo haya incorporado en el catálogo constitucional los Derechos de Segunda Generación, lo siguiente:

En primer lugar, es necesario advertir que los derechos económicos, sociales y culturales, promovidos en el nivel constitucional durante las primeras décadas del siglo y conocidos como la segunda generación de derechos humanos, no han sido incorporados al ordenamiento jurídico de las democracias constitucionales simplemente por ser considerados como un elemento adicional de protección. La razón de ser de tales derechos está en el hecho de que su mínima satisfacción es una condición indispensable para el goce de los derechos civiles y políticos. Dicho de otra forma: sin la satisfacción de unas condiciones mínimas de existencia, o en términos del artículo 1° de la Constitución, sin el respeto “de la dignidad humana” en cuanto a sus condiciones materiales de existencia, toda pretensión de efectividad de los derechos clásicos de libertad e igualdad formal consagrados en el Capítulo I del Título II de la Carta, se reducirá a un mero e inocuo formalismo, irónicamente descrito por Anatole France cuando señalaba que todos los franceses tenían el mismo derecho de dormir bajo los puentes. Sin la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos son una mascarada. Y a la inversa, sin la efectividad de los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales son insignificantes.

La aplicación de los derechos económicos sociales y culturales (y, reiteramos, que la seguridad social se encuentra en ese bloque), trae consigo el desarrollo pleno de la igualdad que consagra nuestro artículo 13 superior en estos términos:

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Empero lo anterior, la protección de los derechos sociales de la población encuentra su más trascendental soporte en el Derecho Internacional a través de los siguientes instrumentos:

**SISTEMA UNIVERSAL:** Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Artículo 9°.

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

**SISTEMA REGIONAL AMERICANO DE DERECHOS HUMANOS:** Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador".

Artículo 9°.

Derecho a la Seguridad Social

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

Artículo 10.

Derecho a la Salud.

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

a) La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;

b) La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;

c) La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;

d) La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;

e) La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y

f) La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

Así las cosas, el papel del legislador dentro del Estado Social de Derecho no debe ser otro distinto al de convertirse en un garante de la protección de los derechos de las personas. Esa es su misión. Y esta iniciativa parlamentaria pretende precisamente eso, asegurar a los colocadores independientes profesionalizados de apuestas y loteros su acceso a la salud.

El método que se utiliza de exigir un aporte del 1% de los ingresos de los beneficiarios del proyecto y del tres por ciento (3%) de los derechos de explotación que debe reconocer a la entidad administradora del monopolio, constituye un punto razonable, considerando que con ello se dignificará su existencia y se garantizará la protección de la salud de unas

personas que pertenecen a un colectivo tradicionalmente inmerso en la informalidad de sus derechos.

En lo demás, el proyecto resulta coherente e incluyente, pues como se puede observar en él se dispone que Fondoazar afiliará al Régimen Contributivo de Seguridad Social en Salud a los colocadores independientes de loterías y apuestas permanentes profesionalizados que tengan vinculación contractual con las entidades concesionarias del juego de apuestas permanentes o chance y de las loterías. Y adicionalmente se indica que dicho Fondo se constituirá con los aportes correspondientes a la contribución parafiscal a la que se refiere en su articulado, y será administrado por sus beneficiarios a través de las organizaciones constituidas por ellos.

#### 4. Proposición

Analizados los elementos anteriores, y con el propósito de que la igualdad en Colombia evolucione del plano de lo formal a lo material, nos permitimos presentar ponencia favorable a la presente iniciativa y consecuencia de ello se solicita a la honorable Cámara de Representantes que se apruebe en primer debate y se avance en su consolidación como ley de la República.

No siendo necesarias mayores elucubraciones, se despiden sus seguros servidores.

*Oscar Hurtado Pérez, Carlos Ramiro Chavarro C., Germán Darío Hoyos Giraldo, Wilson Alfonso Borja D., Omar de Jesús Flórez Vélez, Luis Fernando Almario Rojas, Representantes a la Cámara.*

\* \* \*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 195 DE 2006 CAMARA

*por la cual se garantizan el derecho al trabajo y el acceso a la carrera administrativa a los funcionarios en provisionalidad y en encargo y se crea un Sistema Específico de Carrera en la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.*

Bogotá, D. C., 27 de marzo de 2007

Doctora

LILIANA RENDON ROLDAN

Presidenta Comisión Séptima

CAMARA DE REPRESENTANTES

E. S. D.

Respetada doctora:

En los términos señalados en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 y en cumplimiento del encargo conferido por la mesa directiva de la Comisión Séptima, nos permitimos rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 195 de 2006, *por la cual se garantizan el derecho al trabajo y el acceso a la carrera administrativa a los funcionarios en provisionalidad y en encargo y se crea un Sistema Específico de Carrera en la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.*

Cordialmente,

*Liliana María Rendón Roldán, Pedro Jiménez Salazar, Coordinadores Ponentes; Jaime Armando Yepes Martínez, Venus Albeiro Silva Gómez, Pompilio Avendaño Lopera, José Vicente Lozano Fernández y María Isabel Urrutia, Ponentes.*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 195 DE 2006 CAMARA

*por la cual se garantizan el derecho al trabajo y el acceso a la carrera administrativa a los funcionarios en provisionalidad y en encargo y se crea un Sistema Específico de Carrera en la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.*

#### Origen.

Este proyecto de ley fue presentado en la Comisión Séptima a consideración por los honorables Representantes Germán Enrique Reyes Forero y Jorge Julián Silva Meche, el día 18 de diciembre de 2006.

#### Contenido del proyecto.

El proyecto en mención consta de cinco artículos, tiene como finalidad principal, asegurar que aquellos funcionarios que lleven más de tres (3) años en provisionalidad o en situación de encargo, tengan garantizada su permanencia en el empleo público y sólo podrán ser desvinculados del cargo, cuando exista una causa establecida legalmente mediante acto

administrativo debidamente motivado e incluye la antigüedad como factor determinante de mérito.

Igualmente se crea un Sistema Específico de Carrera Administrativa en la Escuela Superior de Administración Pública e incorpora un artículo que establece que en caso de duda en la interpretación de las normas laborales, se aplicarán de manera preferente la más favorable al trabajador.

#### **Fundamentos constitucionales y legales.**

El artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, consagra como principio universal, la carrera administrativa para todos los empleos en los órganos y entidades del Estado y determina las excepciones de dicho principio a los cargos de elección popular, libre nombramiento y remoción, trabajadores oficiales y demás empleos que determine la ley.

En varias oportunidades, la Corte Constitucional se ha pronunciado en función de los fines que orientan la carrera administrativa en Colombia, en especial, del debido respeto por el principio de la igualdad. Al respecto, ver entre otras las Sentencias C-479 de 1992; C-195 de 1994; C-040 de 1995; C-041 de 1995; C-037 de 1996; C-030 de 1997; C-539 de 1998; C-110 de 1999; C-109 de 2000; C-371 de 2000; C-486 de 2000; C-292 de 2001; C-954 de 2001; C-1177 de 2001; C-517 de 2002; C-1079 de 2002; C-969 de 2003 y C-077 de 2004.

Dicha Corporación, ha sido reiterativa, en que los concursos públicos abiertos, garantizan la máxima competencia para el ingreso al servicio de los más capaces e idóneos, la libre concurrencia, la igualdad de trato y de oportunidades, y el derecho fundamental de acceder a la función pública, lo cual redundará, por consiguiente, en el logro de la eficiencia y la eficacia en el servicio administrativo (Sentencia C-110 de 1999. M.P. Antonio Barrera Carbonell);

Frente al tema de los empleados en provisionalidad, existen antecedentes normativos que en su momento consagraron la determinación de parámetros de evaluación en relación con estos empleos. Tal es el caso del artículo 56 de la Ley 909 de 2004, que establecía lo siguiente: *“A los empleados que a la vigencia de la presente ley se encuentren desempeñando cargos de carrera, sin estar inscritos en ella, y se presenten a los concursos convocados para conformar listas de elegibles para proveer dichos cargos, destinadas a proveerlos en forma definitiva, se les evaluará y reconocerá la experiencia, antigüedad, conocimiento y eficiencia en su ejercicio”*.

Artículo que fue declarado **inexequible** por la Corte Constitucional en Sentencia C-733-05 del 14 de julio de 2005 (M.P., Dra., Clara Inés Vargas Hernández), bajo los argumentos expuestos a continuación: *“...el ingreso a los cargos de carrera administrativa y el ascenso en los mismos, debe hacerse mediante la determinación de los méritos y calidades de los aspirantes, como una manifestación concreta del derecho a la igualdad y al desempeño de funciones y cargos públicos; sin que le esté permitido al legislador, al diseñar el sistema de concurso, desconocer los derechos fundamentales de los aspirantes mediante la participación igualitaria en los procesos de selección de los funcionarios del Estado...”* (Subrayado fuera de texto).

Como puede observarse, la determinación de parámetros de evaluación debe hacerse respetando los derechos de todos los aspirantes para participar de forma igualitaria en los procesos de selección.

Así las cosas, y analizado el caso concreto, el artículo 1° del proyecto de ley, al permitir que solo a los empleados en provisionalidad se les tenga en cuenta la antigüedad, vulnera el principio de igualdad, al desconocer la antigüedad de los otros aspirantes, como parámetro de evaluación. La determinación de méritos y calidades debe realizarse en función de todos los aspirantes al proceso de selección, sin discriminar si se trata de empleados en provisionalidad u otros.

A propósito de la Sentencia arriba mencionada, la Corte Constitucional de forma categórica, ha expresado que todos los aspirantes en un proceso de selección, deben concursar en igualdad de condiciones aún incluso, respecto de quienes ocupan los cargos en provisionalidad. Estos últimos, conforme al pronunciamiento de esta Corporación, por tal condición, no pueden ser tratados con privilegios o ventajas, así como tampoco con desventajas, pues todos los aspirantes participan sin discriminación alguna.

Textualmente, y en relación con este caso, la Corte ha manifestado lo siguiente: *“...la norma acusada (...) si consagra un trato distinto*

*entre los aspirantes que se desempeñan en provisionalidad y los demás, pues prevé, una evaluación adicional para los empleados nombrados en provisionalidad en cargos de carrera (...)* La norma acusada, termina estableciendo a favor de estos una ventaja injustificada con respecto a los demás aspirantes, y por lo tanto violatoria del derecho a la igualdad y del derecho de acceso a cargos públicos. El privilegio consiste en que a estos empleados, además de los factores comunes que se les tendrán en cuenta a todos los aspirantes, relativos a sus calidades académicas y experiencia, también se les toma en cuenta, de manera adicional, una evaluación de antecedentes, de experiencia, de antigüedad, de conocimiento y de eficiencia en el ejercicio del cargo para el cual se concursa, lo que representa una ventaja frente a quienes concursan y no se encuentran ocupando el cargo respectivo, según lo disponga la Comisión nacional del Servicio Civil, la cual no se encuentra justificada.

*Cabe recordar, que la carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar ese objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna* (artículo 27, Ley 909 de 2004).

*Además, la libertad de concurrencia e igualdad en el ingreso a los cargos públicos, como principio fundamental, implica que todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en las convocatorias podrán participar en los concursos sin discriminación de ninguna índole (artículo 28, literal b), Ley 909 de 2004). En efecto, todos los aspirantes deben concursar en igualdad de condiciones aún respecto de quienes ocupan los cargos en provisionalidad, los que por tal condición no pueden ser tratados con privilegios o ventajas, así como tampoco con desventajas, en relación con el cargo que ocupan y al cual aspiran. Por lo tanto, todos los requisitos y acreditaciones para el concurso deben exigirse en condiciones de igualdad para todos los aspirantes* (Subrayado y negrilla fuera del texto).

En cuanto al tiempo o experiencia como factor determinante para la inclusión en la carrera administrativa, tal y como se incluye en el proyecto de ley, vale la pena traer a colación la Sentencia con fecha marzo 13 de 2003 (Radicado número 76001-23-31-000-1998-1834-01), proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, que frente a este tema, señala lo siguiente: *“Se agrega que la permanencia del servidor público en el cargo por encima del término previsto en la ley, no le genera a este ningún derecho de inamovilidad, pues tal circunstancia carece de la virtualidad para modificar la condición que legalmente tenía, cual es la de estar nombrada en provisionalidad, sin ninguna clase de estabilidad relativa”*. Es decir, así el empleado supere el término legal para estar en provisionalidad no significa que haya adquirido derechos de carrera, **pues el tiempo no es un factor determinante para la inclusión en la carrera administrativa** (subrayado y negrilla fuera del texto).

Incluso, la Sentencia C-037-1996, proferida por la Corte Constitucional -Revisión constitucional del Proyecto de ley número 58/94 Senado y 264/95 Cámara, “Estatutaria de la Administración de Justicia”, artículo 194-, También se refirió a la provisionalidad y los factores de evaluación, en el siguiente sentido: *“...pero si se permite, como lo hace la norma bajo examen, que quienes sean nombrados en provisionalidad ingresen inmediatamente al sistema de carrera, sin necesidad de concurso y de providencia que así lo determine, entonces se está permitiendo que personas que no han llenado los requisitos mínimos para ejercer las responsabilidades a ellas asignadas –por eso están nombrados en provisionalidad–, puedan gozar de los beneficios y de la estabilidad laboral que garantiza la carrera, en detrimento de otras a quienes, de haberseles dado la oportunidad, hubieran podido aspirar en las mismas condiciones al respectivo cargo.*

*Así, entonces, la evidente violación del derecho fundamental a la igualdad (artículo 13 C. P.) que representa la norma que se revisa, se constituye en argumento suficiente para declarar su inexequibilidad* (subrayado fuera de texto).

Dentro de la exposición de motivos del proyecto en estudio, el ponente hace alusión a la Ley 1033 de 2006, para manifestar la posibilidad que

otorgaba la norma de excluir a los trabajadores con más de seis meses de antigüedad a la entrada en vigencia de la ley, de presentar la prueba básica general, en los concursos para ingresar al servicio del Estado. Disposición que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-211/07, (M.P. Alvaro Tafur Galvis), pues a juicio de dicha Corporación, resultaba contrario al respeto del principio de mérito, así como al derecho a acceder a la administración pública en condiciones de igualdad, eximir a aquellos concursantes que se encontraran vinculados a la administración, bien sea en provisionalidad o en carrera, de la prueba de preselección. Frente al inciso segundo del artículo 10 acusado, ibídem, la Corte lo declaró inexecutable, pues aunque considera la experiencia como una prueba más, en tanto en sí misma se evalúe de manera igual para todos los concursantes, resulta discriminatorio el mayor valor que se ordena dar a la experiencia relacionada con el cargo objeto de concurso, pues implica una ventaja para quien lo esté ocupando en detrimento de quienes no estén vinculados a la administración.

En este orden de ideas, y con fundamento en las sentencias mencionadas, téngase en cuenta que la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha sido reiterativa en señalar, que las regulaciones de los sistemas de concursos, no pueden establecer criterios de selección cuya evaluación no sea susceptible de ser aplicada a todos los concursantes, incluyendo, tanto a los inscritos en carrera como a los que no lo están. Si bien a los servidores en situación de provisionalidad se les debe garantizar el respeto de sus derechos, al mismo tiempo, no puede desconocerse el principio del mérito que permita una real y franca competencia en condiciones de igualdad.

Por otro lado y en cuanto a la creación del Sistema Específico de Carrera administrativa en la Escuela Superior de Administración Pública, previsto en el artículo 3° del proyecto, es pertinente manifestar que el tema también ha sido objeto de innumerables pronunciamientos por parte de la Corte, en el sentido de reiterar que el legislador, de conformidad con lo previsto en el artículo 125 de la C. P. está facultado para establecer regímenes especiales para determinadas categorías de servidores públicos, pues el Constituyente previó la coexistencia de dos tipos de regímenes especiales de carrera, unos de creación constitucional y otros de creación legal, sin embargo esta creación debe estar fundamentada en una razón suficiente como la especialidad, la complejidad, proyección de la Empresa, caso que no existe en la ESAP, su naturaleza es un establecimiento público nacional, con funciones de docencia, investigación en los ámbitos local, regional, nacional y global, condiciones que no son suficientes para excluirlos del régimen general de carrera administrativa.

La Sentencia C-563/00, en torno a este tema, expresó lo siguiente: "...En ese sentido, en anteriores oportunidades se ha pronunciado esta Corporación, al señalar que el legislador, para dar cumplimiento al mandato del artículo 125 de la Carta Política, deberá optar en primera instancia por el régimen de carrera ordinaria y sólo podrá establecer regímenes de libre nombramiento y remoción **o regímenes especiales que flexibilicen las garantías de carrera**, cuando para ello exista una razón suficiente...".

La facultad del legislador, ha dicho la Corte, "...debe estar orientada por un principio de razón suficiente en la determinación legal que justifique la inclusión de un cargo de libre nombramiento y remoción, pues si esa justificación no aparece claramente entonces prima la regla general establecida en la Constitución, esto es, la carrera administrativa"; esa directriz es también aplicable cuando se trate de definir "sistemas específicos de carrera", **decisión que puede adoptar el legislador, siempre que medie un principio de razón suficiente, que respalde y justifique la decisión de sacar de la órbita del sistema general de carrera a una determinada entidad, arguyendo la singularidad, proyección e importancia de las funciones a su cargo...**" (subrayado al margen del texto).

Igualmente en la Sentencia C-175/06, la Corte puntualizó: "...En cuanto a las carreras especiales, la Corte Constitucional ha precisado que su creación obedece a la especificidad de labores que pretende regular, pues si la selección del personal se hace con base en la carrera administrativa no podría la entidad cumplir con las funciones especiales que le han sido asignadas. Esto, ha sido entendido por la jurisprudencia constitucional como la necesidad de que exista una razón suficiente para que el legislador opte por la creación de un régimen especial, apartándose de la aplicación de la carrera administrativa...".

### Proposición

Por lo anteriormente expuesto, nos permitimos rendir ponencia negativa, al Proyecto de ley número 021 de 2006 Cámara, *por la cual se garantizan el derecho al trabajo y el acceso a la carrera administrativa a los funcionarios en provisionalidad y en cargo y se crea un Sistema Específico de Carrera en la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP* y solicitamos a los miembros de la Comisión su archivo.

Cordialmente,

*Liliana María Rendón Roldán, Pedro Jiménez Salazar*, Coordinadores Ponentes; *Jaime Armando Yepes Martínez, Venus Albeiro Silva Gómez, Pompilio Avendaño Lopera, José Vicente Lozano Fernández y María Isabel Urrutia Ocoró* Ponentes.

\* \* \*

### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 052 DE 2006 CAMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política.*

**Acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 067 de 2006, 073 de 2006, y 078 de 2006.**

Bogotá, D. C., 30 de abril de 2007

Doctores

TARQUINO PACHECO CAMARGO.

Presidente Comisión Primera

ORLANDO GUERRA DE LA ROSA

Vicepresidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes.

**Referencia:** Ponencia para segundo debate en segunda vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo número 052 de 2006 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política*, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 067 de 2006, 073 de 2006, y 078 de 2006.

Cumpliendo con la honrosa designación que nos ha encargado la Mesa Directiva, y de acuerdo con los términos de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate en segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 052 de 2006 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo números 067 de 2006, por el cual se modifica el inciso 1° del artículo 323 de la Constitución Política, 073 de 2006, por el cual se modifica el artículo 323 de la Carta Política en relación con el tamaño del Concejo en el Distrito Capital y se permite la reelección inmediata del Alcalde Mayor: así mismo se modifica el artículo 346 relativo a los gastos de inversión, 078 de 2006, por el cual se adopta una reforma Constitucional, en materia de Régimen Especial del Distrito Capital de Bogotá, relacionada con la congelación del número actual de integrantes del Concejo Distrital.*

De los honorables Congresistas,

*Nicolás Uribe Rueda, David Luna Sánchez, Germán Alonso Olano Becerra, Germán Varón Cotrino, Sandra Ceballos Arévalo y Germán Navas Talero.*

### OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

#### I. JUSTIFICACION DE LOS AUTORES

Manifiestan los autores del Proyecto de Acto Legislativo número 052 de 2006, *por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política*, que se hace necesario reducir el número de Concejales con el que actualmente cuenta el honorable Concejo Distrital, para así disminuir los gastos de funcionamiento de la administración pública, logrando aumentar el gasto en la inversión social.

Se indica que un número reducido de Concejales en el Distrito Capital permitiría, adicionalmente un mayor control por parte de los ciudadanos y un eficiente trabajo por parte de los órganos de control del Estado sobre sus miembros.

Sostienen que con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, Bogotá pasó de tener 20 Concejales a 35; actualmente, cuenta con 45 y en el 2011 podría pasar a tener 5 Concejales más, para llegar así a un Concejo de 50 miembros.

Ahora bien, con base en las anteriores consideraciones, los autores del proyecto de reforma del artículo 323 constitucional sostienen que el Concejo de Bogotá, en cuanto a sus miembros, no debe diferenciarse de los demás Concejos del país, además, que en el evento de no ponerse un freno a un crecimiento desmedido de Concejales, se verá un aumento en los gastos de los recursos públicos del Distrito, lo que va en contravía del ahorro fiscal que se debe observar.

Manifiestan que de reducirse el órgano de representación del Distrito Capital a 21 miembros, Bogotá alcanzaría un ahorro de entre 9.000 y 10.000 millones de pesos anualmente, lo que en futuro sería un ahorro mayor comoquiera que el número de Concejales no continuaría su ascenso, y por ende, se pararía el gasto de recursos. Indican, que con ese ahorro se podrían crear 7.042 cupos escolares.

Por consiguiente, consideran que el Congreso de la República no puede ser ajeno a la situación antes planeada, y en aras del fortalecimiento de las entidades de representación popular, mediante el presente proyecto de acto legislativo, se propone impulsar la presente reforma de alto interés para la ciudad Capital.

Así mismo, indican los autores del proyecto de Acto Legislativo número 067 de 2006, que las causas que sustentan la necesidad de reducir el Concejo Capitalino para evitar su aumento se efectuaría mediante la introducción de un número determinado de Concejales. Sostienen que *la representación democrática y participativa en el Distrito Capital se halla fortalecida y asegurada, mediante la existencia del Concejo y de las Juntas Administradoras Locales, lo cual justifica plenamente desde el punto de vista funcional la disminución del número de Concejales y su congelación.*

Aclaran igualmente, que un Concejo Capitalino más grande no incidirá en el ejercicio de sus funciones, ni lo volvería más competente.

El Proyecto de Acto Legislativo número 073 de 2006, expone que el Concejo de Bogotá debe reducirse a 33 miembros para así crear tres comisiones permanentes con 11 miembros cada una, y así tener una plenaria conformada por 33 miembros.

Por último, el Proyecto de Acto Legislativo número 078 de 2006, arguye que el número de Concejales debe ser congelado en 45 miembros, es decir, como actualmente está conformado, ya que este es un buen número para la precitada Corporación, puesto que con la dinámica que ha venido desarrollando, ha realizado una excelente gestión, logrando buenos resultados en sus actividades normativas y de control político.

Este proyecto, sostiene que reducir el Concejo privaría a los capitalinos de verse representados en la más alta Corporación de la ciudad.

## II. EXPOSICION DE MOTIVOS

Los Concejos municipales, incluyendo el Concejo del Distrito Capital, son instituciones de naturaleza administrativa, deliberantes y de representación popular en el respectivo Municipio o Distrito.

Nuestra Constitución Política, establece en su artículo 312 que en cada municipio del país habrá una corporación administrativa elegida popularmente, que se denomina Concejo municipal, la cual estará integrada por no menos de 7 miembros y no más de 21, según lo determine la ley, de acuerdo con el número de habitantes del respectivo municipio.

No obstante lo anterior, el Distrito Capital por tener un régimen especial, cuenta constitucionalmente con una norma independiente y autónoma, que se encarga de regular el Concejo de la ciudad. En efecto, el artículo 323 de la Carta Superior consagra que:

*“El Concejo Distrital se compondrá de un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga su territorio.*

*(...)”.*

Así las cosas, es claro que el Distrito Capital tiene un régimen especial y que los postulados generales del artículo 312 constitucional no le aplican.

Ahora bien, los proyectos de Acto Legislativo números 052, 67 y 73 de 2006 Cámara, pretenden reducir el número de Concejales que conforman el Concejo Distrital. Los argumentos principales de la mencionada iniciativa son, entre otros: propender por un ahorro fiscal que permitiría crear más de 7.000 mil cupos escolares y permitir que los órganos de control del Estado y la ciudadanía en particular puedan ejercer

un mejor control sobre las actuaciones de los funcionarios de la célula administrativa.

Frente a la anterior iniciativa de reformar el artículo 323 Superior, consideramos que aunque loable, podría generar traumatismos en el funcionamiento del mencionado Concejo Capitalino, además de menguar en parte el ejercicio de la democracia representativa.

No podemos desconocer que la democracia no puede valorarse desde la óptica del costo del funcionamiento de las Corporaciones de elección popular, entidades estas, que dan legitimidad a esta forma de gobierno.

Sin embargo, compartimos la preocupación de los autores del proyecto, respecto del desmedido aumento en el costo administrativo del mantenimiento del Concejo Distrital. No podemos ser ajenos al gran crecimiento que dicho organismo ha presentado desde que se promulgara la Constitución Política de 1991. Si se miran las cifras, el aumento de Concejales en Bogotá ha sido realmente alarmante, al pasar de 20 Concejales a 35 cuando se expidió la Carta Superior, llegando hasta el número de 45 que existen actualmente<sup>1</sup>.

No obstante lo anterior, no podemos olvidar que el Concejo capitalino es una institución administrativa de representación popular y que Bogotá, de acuerdo con las cifras del censo efectuado recientemente cuenta con más de 6 y medio millones de habitantes.

Así las cosas, aunque el ahorro de los recursos públicos en un país como Colombia, con una fuerte restricción presupuestal es importante, en el presente caso no es el punto principal para sustentar la reducción o congelamiento del Concejo de Bogotá pues, a pesar, que fenómenos como la corrupción han hecho que la ciudadanía tenga una concepción negativa de los principales entes colegiados del país, creando la concepción de que los recursos que se destinen a estos organismos son vistos por la ciudadanía como simples gastos, haciendo que la democracia no pueda ser percibida como un bien público, que genera grandes beneficios a la sociedad.

Por tanto, la reducción de los miembros del Concejo Capitalino no puede responder únicamente a una lógica de reducción de costos, pues la utilización de esos recursos en la democracia de la ciudad capital, al igual que los dineros invertidos en hospitales, colegios u obras de infraestructura, entre otros, están generándole grandes beneficios a la comunidad bogotana.

Así pues, apoyar la propuesta vertida en los actos legislativos mencionados, podría llegar a ser un fuerte golpe contra la democracia participativa de la capital. No podemos pasar por alto que Bogotá es la mayor ciudad del país en habitantes y en importancia económica, por lo que reducir su órgano de representación popular al número de concejales que tienen ciudades como Cali, Medellín o Barranquilla, podría llegar a constituir un fuerte espaldarazo a que muchos capitalinos no cuenten con representación ideológica dentro de su órgano de deliberación, puesto que los grandes partidos políticos serían los que ocuparían las 21 ó 33 curules con que contaría el nuevo Concejo.

Así pues, pretender que la composición del Concejo de Bogotá esté sujeto a las mismas reglas que el resto de los Concejos Municipales, no sería conveniente para la ciudad en términos de representación política, pues esto implicaría que un Concejal de Bogotá estaría representando aproximadamente a 322.000 individuos.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta, como en párrafos anteriores se indicó, que la reducción del Concejo planteada en los diferentes proyectos de acto legislativo, podría ocasionar que las decisiones más importantes de la ciudad quedaran depositadas de manera sistemática en manos de una o dos bancadas, toda vez que la mayoría absoluta de la plenaria estaría integrada por 11 Concejales, en el caso de reducción del órgano administrativo a 21 miembros. Así mismo, en el caso de las 3 Comisiones Permanentes la toma de decisiones respecto de temas tan importantes como el presupuesto de la ciudad, su plan de

<sup>1</sup> Es importante tener en cuenta las proyecciones realizadas por el DANE respecto del crecimiento de la población de la ciudad; según sus cifras, la población de Bogotá en el 2015 será de 8.602.814 habitantes, lo que implicaría que el Concejo de la ciudad estaría conformado por 57 miembros aproximadamente, es decir, casi 13 Concejales más que hoy en día, lo que representa un crecimiento del casi 30% en 9 años. De continuar esta tasa de crecimiento, más o menos para el 2030 en Concejo de Bogotá llegaría a los 100 miembros.

ordenamiento territorial o el plan distrital de desarrollo, serían aprobados o negados en primer debate tan sólo por 4 concejales, generándose así una concentración absoluta del poder en unos pocos Concejales que estarían representando seguramente tan sólo, uno a lo sumo, dos partidos en el único espacio creado constitucionalmente para que el pluralismo político que debe caracterizar a las democracias modernas desarrolle plenamente su participación.

Sin embargo, no podemos ser ajenos de la necesidad que se tiene de evitar que con base en la norma constitucional hoy imperante, el Concejo de Bogotá aumente en forma paulatina con cada elección regional que se presente.

En efecto, dado el carácter de ciudad capital, Bogotá aumenta su población en forma constante lo que permitiría, de acuerdo con el actual artículo constitucional, que el Concejo Distrital aumente sin que exista freno alguno.

No podemos olvidar, que tanto el actual Gobierno Nacional como el Distrital, han tomado como bandera de sus respectivos programas de gobierno, una reducción fuerte del gasto fiscal, reduciendo el tamaño del Estado en todos sus niveles, buscando con ello que los recursos que se invierten en burocracia, puedan ser destinados al denominado gasto social, dando con ello, cumplimiento al principio constitucional de la prevalencia del interés general sobre el particular.

Adicionalmente, consideramos que la capital del país debe contar con un órgano de deliberación y de representación popular acorde con su número de habitantes. Con ello, la soberanía popular que el pueblo entrega a sus representantes se ejercería con la suficiencia con la que una ciudad con más de 6 y medio millones de habitantes requiere. No podemos negar, que el Concejo de Bogotá dentro del giro ordinario de sus actividades, maneja un sinnúmero de temas, los cuales se podrían ver estancados por insuficiente representación y número de Concejales.

Por tanto, consideremos conveniente no rebajar a 21 ni a 33 el número de Concejales en el Distrito Capital, sino hacer una propuesta de acto legislativo intermedia, como la que se tomó con la Cámara de Representantes del Congreso de la República<sup>2</sup>, en el sentido de “congelar” el número de miembros del Concejo a los que existen actualmente, es decir 45.

Con la anterior propuesta, lograríamos que el Concejo de Bogotá no amentara su número de miembros, lo que en un futuro permitiría un claro ahorro fiscal, el cual podría ser destinado a rubros de gasto social. Sin embargo, con tal decisión, no se vería afectada la democracia participativa y las diferentes ideologías políticas existentes, tendrían espacio dentro del recinto de la democracia capitalina. Por último, el trabajo de tan importante Institución no se vería afectado por una reducción tan relevante de sus miembros, lo que se traduciría en que la Capital del país tenga un Concejo acorde a sus necesidades.

Consideramos que el Concejo Capitalino con 45 miembros se acomoda con la realidad de la ciudad, además de ser una Institución a la cual tanto los órganos de control del Estado, acorde con sus competencias, y los ciudadanos, podrían ejercer un control de toda índole, fiscal, político, etc.

En la medida que el número de miembros que componen el Concejo de Bogotá aumente, para los ciudadanos del común se volverá más complejo estar al tanto de las decisiones de cada Concejal, y de esta manera evaluar la gestión de los diferentes Concejales.

Tan cierto es lo anterior, que los bogotanos tienen poco conocimiento de quién los representa en el Concejo de la ciudad, igualmente no saben ni quiera si su candidato fue elegido para representarlo en dicha Corporación.

Ahora, en la medida que haya menor control político por parte de la ciudadanía será más fácil que se terminen imponiendo los intereses particulares de ciertos grupos de la población o que la aprobación de un Acuerdo, que sea benéfico para la ciudad, dependa de las prebendas que se les den a los grupos que defienden ciertos intereses particulares.

Es importante analizar la premisa de que un mayor número de Concejales no implica necesariamente una mayor representación política de los ciudadanos. Si la anterior afirmación no fuera cierta, y que la premisa de que un mayor número de miembros en el Concejo aumenta

la representación ciudadana, entonces la confianza en el Concejo Distrital debería haber aumentado durante este período, situación que no se ha presentado.

En conclusión, proponemos un Concejo Distrital con un número determinado de Concejales, modificando el primer inciso del artículo 323 constitucional, eliminando así, la posibilidad de que si existe un aumento de la población en la capital, su órgano de deliberación crezca sin freno alguno.

En efecto, los anteriores argumentos son los factores de razonabilidad y proporcionalidad que justifican una reforma constitucional como la propuesta y no únicamente el mayor costo que genera para el erario distrital tener más Concejales. Así las cosas, lo más importante de este proyecto de reforma constitucional, no radica en un ahorro fiscal, como se anotó, el cual es mínimo frente al presupuesto de la ciudad Capital, sino que se puedan elegir verdaderos representantes que participen en los asuntos que realmente trasciendan para el bienestar ciudadano, como son los Comités Locales de Emergencia, los Comités de Participación Comunitaria, las Mesas Ambientales, los Concejos Locales de Políticas Sociales, etc.

Adicionalmente, es importante que paralelamente al congelamiento del número de miembros que conforman el Concejo de Bogotá, hecho que ayudaría a aumentar la eficiencia administrativa, se fortalezcan los canales de participación ciudadana, como la rendición de cuentas con el fin de obtener como resultado final un aumento de la representación política de los bogotanos, en términos de la solución de sus principales necesidades. Aumento en la representación política que se alcanzaría sin la necesidad de aumentar el número de miembros que componen el Concejo Capitalino.

Por último, proponemos un segundo artículo, en donde se establezca que el presente Acto Legislativo tenga una vigencia a partir de las siguientes elecciones que se realicen para la escogencia de los miembros que conforman el Concejo Distrital.

Es importante resaltar, que el presente proyecto de Acto Legislativo ha contado con el respaldo de Congresistas de otras regiones, quienes se han unido con los Representantes de Bogotá, estando de acuerdo con la iniciativa de reforma constitucional, en el sentido de congelar el número de Concejales que tiene actualmente el honorable Concejo de Bogotá.

### III. TRAMITE LEGISLATIVO

Una vez surtido el trámite correspondiente al primer y segundo debate en la Cámara de Representantes (Comisión y Plenaria respectivamente), llega a la Comisión Primera del Senado de la República en donde por reparto es asignada la ponencia a la Senadora Gina María Parody para dar cumplimiento con lo preceptuado en la Norma. La precitada Senadora en su informe de ponencia de primer y segundo debate, ratifica lo consagrado en el texto del articulado que fuera aprobado en su paso por la Cámara baja del Congreso de la República.

Posteriormente, la Plenaria del Senado, otorga su beneplácito en diciembre 14 de 2006 sin que se efectuaran modificaciones.

El proyecto de acto legislativo concluye su trámite de primera vuelta con el requisito de expedición de decreto del Congreso tal como lo consigna la norma respectiva.

El día 24 de abril, el precitado proyecto de acto legislativo, es aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en su primer debate de segunda vuelta.

<sup>2</sup> Como antecedente de este tema es importante anotar la experiencia que se presentó con la Cámara de Representantes. Originalmente, el artículo 176 de la Constitución Política establecía que cada circunscripción territorial tendría dos representantes y unos más por cada 250.000 habitantes o fracción mayor de 125.000 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. En el 2005, este artículo fue modificado mediante Acto Legislativo 02 de 2005, de manera que se aumentó el número de habitantes que debía tener una circunscripción para obtener un representante extra. El nuevo artículo consagra que habrá un representante más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. Este Acto Legislativo sienta las bases para que el Concejo de Bogotá tome las mismas medidas de restricción al aumento de número de Concejales y de esta manera se evite el desproporcionado crecimiento de la Institución, pues como muestran todas las estimaciones de población, el país continuará creciendo en el tiempo.

**IV. PROPOSICION**

Solicitamos a los miembros de la honorable plenaria dar segundo debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 052 de 2006 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política*, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 067 de 2006, 073 de 2006 y 078 de 2006.

De los honorables Congresistas,

*Nicolás Uribe Rueda, David Luna Sánchez, Germán Alonso Olano Becerra, Germán Varón Cotrino, Sandra Ceballos Arévalo y Germán Navas Talero.*

**V. TEXTO DEL ARTICULADO**

**TEXTO DEL ARTICULADO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 052 DE 2006 CAMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El inciso 1º del artículo 323 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 323. El Concejo Distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales.

Artículo 2º. *Vigencia y derogatoria.* Lo dispuesto en el presente acto legislativo, regirá a partir de las elecciones que se celebren en el año 2007, y deroga las normas que le sean contrarias.

**TEXTO APROBADO EN LA COMISION PRIMERA DE LA CAMARA EN PRIMER DEBATE SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 052 DE 2006 CAMARA, 15 DE 2006 SENADO**

*por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El inciso 1º del artículo 323 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 323. *El Concejo Distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales.*

Artículo 2º. *Vigencia y derogatoria.* Lo dispuesto en el presente acto legislativo, regirá a partir de las elecciones que se celebren en el año 2007, y deroga las normas que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el presente proyecto de acto legislativo en primer debate segunda vuelta, el día 25 de abril de 2007, según Acta número 32. Así mismo fue anunciado para discusión y votación el día 24 de abril de 2007, según consta en el Acta número 31.

El Secretario Comisión Primera Constitucional,

*César Augusto Domínguez Ardila.*

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

Gaceta número 163 - Lunes 7 de mayo de 2007  
CAMARA DE REPRESENTANTES

**Págs.**

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 277 de 2007 Cámara, por la cual se establece el día trece (13) de septiembre, como Día Nacional de la Música Llanera.....	1
Proyecto de ley número 278 de 2007 Cámara, por la cual se determina la estructura de la Defensoría de Familia y la situación del Defensor de Familia .....	3

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate y texto aprobado por la plenaria al Proyecto de ley número 115 de 2006 Cámara, por medio de la cual se adicionan los artículos 24 de Ley 44 de 1990 y 184 de la Ley 223 de 1995 y se dictan otras disposiciones .....	6
Informe de ponencia para primer debate – segunda vuelta y texto aprobado por la plenaria del Senado de la República al Proyecto de Acto legislativo número 08 de 2006 Senado, 179 de 2006 Cámara, por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia.....	7
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 182 de 2006 Cámara, por medio de la cual se reforman los artículos 56 y 57 de la Ley 643 de 2001 relativos a la vinculación de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes al Sistema General de Seguridad Social en Salud .....	9
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 195 de 2006 Cámara, por la cual se garantizan el derecho al trabajo y el acceso a la carrera administrativa a los funcionarios en provisionalidad y en encargo y se crea un Sistema Específico de Carrera en la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP .....	11
Ponencia para segundo debate en segunda vuelta, texto del articulado propuesto y texto aprobado en la comisión primera al Proyecto de Acto legislativo número 052 de 2006 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política, Acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 067 de 2006, 073 de 2006, y 078 de 2006 .....	13