



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 370

Bogotá, D. C., martes 17 de junio de 2008

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL (E.) DE LA CAMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 239 DE 2008 CAMARA, 152 DE 2006 SENADO

*por la cual se desarrolla el artículo 72 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a la readquisición de bienes pertenecientes al Patrimonio Arqueológico de la Nación.*

Bogotá, D. C., 10 de junio de 2008

Doctor

CIRO RODRIGUEZ PINZON

Presidente

Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, rendimos ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 239 de 2008 Cámara, 152 de 2006 Senado**, por la cual se desarrolla el artículo 72 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a la readquisición de bienes pertenecientes al Patrimonio Arqueológico de la Nación, con pliego de modificaciones.

#### I. OBJETO DEL PROYECTO

Esta iniciativa legislativa tiene por objeto desarrollar lo preceptuado en el artículo 72 de la Constitución Política de Colombia y atender lo manifestado por la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-474 de 2003, respecto a fijar un marco legal que determine cuáles son las entidades públicas facultadas para la readquisición de bienes pertenecientes al patrimonio arqueológico de la Nación y establecer los criterios básicos o parámetros para que las mismas puedan readquirir los bienes del patrimonio arqueológico que se encuentran en manos de particulares.

#### II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

En el artículo 1º del proyecto, se establece que de conformidad con lo señalado en los artículos 63 y 72 de la Constitución Políti-

ca, los bienes del patrimonio arqueológico pertenecen a la Nación son inalienables, inembargables e imprescriptibles.

El artículo 2º hace referencia a las entidades de carácter público como lo son el Banco de la República y las instituciones científicas, universitarias o culturales, que se facultan para efectos de readquirir bienes pertenecientes al patrimonio arqueológico, las cuales deben ser de reconocida idoneidad en el manejo del mismo y con el único fin de que cumplan con las funciones culturales, científicas, educativas o sociales asignadas a ellas, de acuerdo con el régimen legal que les sea aplicable.

En el párrafo 1º del artículo 2º del proyecto, se preceptúa que lo establecido en esta norma, se entiende sin perjuicio de las acciones penales, policivas o administrativas que llegaren a adelantarse en relación con actividades que atenten contra el patrimonio arqueológico de la Nación.

Así mismo, en el párrafo 2º del artículo 2º, se dispone que el Banco de la República y las instituciones científicas, universitarias o culturales de carácter público, deberán cumplir con las obligaciones de registro, conservación y seguridad que determine, de acuerdo con la ley, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia o la entidad que haga sus veces, y mantener actualizada una base de datos estadística de las piezas readquiridas, de la cual deberán enviar una copia cada seis (6) meses a dicho Instituto.

El artículo 3º del proyecto se refiere a los criterios para la readquisición del patrimonio arqueológico, como son:

- Importancia museográfica,
- Importancia arqueológica,
- Tipo de metal o riqueza de la aleación, y
- Estado de conservación.

El artículo 4º se refiere a la vigencia de la ley.

#### III. MARCO JURIDICO

Artículo 72 de la Constitución Nacional:

*“El Patrimonio Cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales*

*que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica”.*

Artículo 63 de la Constitución Nacional:

*“Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.*

#### IV. CONVENIENCIA DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley está orientado a proteger aquellos bienes culturales que tienen un trascendental significado y valor histórico para la Nación, que nos permiten estudiar las diversas actividades que desarrollaron los grupos humanos, desde hace milenios.

La iniciativa busca por una parte, evitar acciones de los particulares que afecten el Patrimonio Arqueológico y por otra garantizar el conocimiento del pasado y de nuestro devenir histórico, promoviendo la investigación arqueológica, creando museos y espacios adecuados para la exhibición de los bienes arqueológicos.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-474 de 2003 además, fijó el alcance a algunos de los preceptos mencionados en el artículo 72 constitucional, y señaló el significado constitucional de los siguientes términos:

“a) Inalienables: significa que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc.;

“b) Inembargables: esta característica se desprende de la anterior, pues los bienes de las entidades administrativas no pueden ser objeto de gravámenes hipotecarios, embargos o apremios;

“c) Imprescriptibles: la defensa de la integridad del dominio público frente a usurpaciones de los particulares, que, aplicándose el régimen común, terminarían por imponerse por el transcurso del tiempo, se ha intentado encontrar, en todas las épocas, con la formulación del dogma de la imprescriptibilidad de tales bienes”.

De otro lado consideramos conveniente presentar el texto aprobado en la Comisión Sexta Constitucional permanente de la Cámara de Representantes, el día 3 de junio del presente año, introduciendo un párrafo al artículo tercero y agregando un nuevo artículo, de donde el actual artículo cuarto sería el quinto y el propuesto por nosotros el cuarto. El mencionado párrafo propone que la institución que va a realizar la adquisición del bien cuente con el aval del ICANH y de la oficina de arqueología del Banco de la República. El nuevo artículo establece un periodo de cinco años para que los particulares declaren la posesión de bienes; con ello se busca estudiarlos y catalogarlos, además, crear las condiciones para que las instituciones de las que habla la presente ley adelanten las negociaciones conducentes a la adquisición de las piezas y por último, dotar al Estado colombiano de las herramientas jurídicas necesarias para iniciar en algunos años la recuperación punitiva de las piezas no declaradas.

Con los fundamentos anteriores solicitamos a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes: dar segundo debate al **Proyecto de ley número 239 de 2008 Cámara, 152 de 2006 Senado, por la cual se desarrolla el artículo 72 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a la readquisición de bienes pertenecientes al Patrimonio Arqueológico de la Nación**, junto con

el pliego de modificaciones y el texto propuesto que anexamos a continuación.

De los honorables Representantes,  
Coordinador de Ponentes,

Buenaventura León León.

Ponentes,

Hector Faber Giraldo C., Yesid Espinosa Calderón, Juan Manuel Hernández.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 239 DE 2008 CAMARA, 152 DE 2006 SENADO

*por la cual se desarrolla el artículo 72 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a la readquisición de bienes pertenecientes al Patrimonio Arqueológico de la Nación.*

Consideramos necesario agregar un párrafo al artículo 3° e introducir un nuevo artículo; en consecuencia, el artículo tercero quedará así:

**Artículo 3°. Criterios para la readquisición.** Para los efectos de que trata el artículo anterior, las entidades a que se refiere el mismo, que efectúen la readquisición, podrán reconocer una indemnización al particular tenedor de buena fe que entregue voluntariamente las piezas, que determinen tales entidades con base en el valor científico, histórico, artístico y simbólico de las mismas, así como atendiendo a sus autenticidad. En todo caso, deberá tenerse en cuenta la manutención de la integridad del conjunto arqueológico del que las piezas hacen parte.

**Parágrafo.** *Para la fijación del monto de la indemnización a pagar en todos los casos se debe contar, además del concepto emitido por el experto de la entidad que adelanta el proceso de readquisición, con el aval del Instituto Colombiano de Antropología e Historia o de la Oficina de Arqueología de la Subgerencia Cultural del Banco de la República.*

El nuevo artículo es el siguiente:

**Artículo 4°. De los bienes pertenecientes al patrimonio arqueológico de la Nación que se encuentran en manos de particulares.** *Se establecerá un periodo de cinco años, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para que los particulares declaren la posesión de la(s) pieza(s) arqueológicas y permitan, por parte de las entidades autorizadas, la elaboración de las fichas técnicas respectivas, las cuales deben ser luego parte de los catálogos pertinentes; pasado este periodo los no declarantes perderán el derecho a recibir indemnizaciones por parte del Estado y, la posesión del bien perteneciente al patrimonio arqueológico de la Nación será considerada ilegal.*

Como se desprende de lo anterior, el artículo 4° del texto debatido en la Comisión pasa a ser el artículo quinto del texto propuesto para ser debatido en la plenaria.

#### TEXTO PROPUESTO PARA SER CONSIDERADO EN SEGUNDO DEBATE EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES

*por la cual se desarrolla el artículo 72 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a la readquisición de bienes pertenecientes al Patrimonio Arqueológico de la Nación.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Propiedad de los bienes del patrimonio arqueológico.* De conformidad con los artículos 63 y 72 de la Constitución

Política, los bienes del patrimonio arqueológico pertenecen a la Nación y son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Artículo 2°. *Readquisición de bienes pertenecientes al patrimonio arqueológico de la Nación.* Se autoriza al Banco de la República y a las instituciones culturales de carácter público cuya idoneidad en el manejo del patrimonio arqueológico haya sido expresamente reconocida por el Ministerio de Cultura, para que readquieran de particulares las piezas arqueológicas que estos tuvieran en su poder, con el fin de cumplir las funciones culturales, científicas, educativas o sociales asignadas a dichas entidades, de acuerdo con el régimen legal que les sea aplicable.

Parágrafo 1°. Lo establecido en el inciso anterior se entiende sin perjuicio de las acciones penales, policivas o administrativas que llegaren a adelantarse en relación con actividades que atenten contra el patrimonio arqueológico de la Nación.

Parágrafo 2°. El Banco de la República y las instituciones culturales de carácter público mencionadas en este artículo, deberán cumplir con las obligaciones de registro, conservación, manejo y seguridad que determine, de acuerdo con la ley, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia o la entidad que haga sus veces, y mantener actualizada una base de datos estadística de las piezas readquiridas, de la cual deberán enviar una copia cada seis (6) meses a dicho Instituto.

El patrimonio arqueológico inamovible que se encuentre dentro de los resguardos o territorios indígenas quedará bajo el cuidado y protección de las autoridades o cabildos indígenas con el apoyo de las entidades competentes.

Artículo 3°. *Criterios para la readquisición.* Para los efectos de que trata el artículo anterior, las entidades a que se refiere el mismo, que efectúen la readquisición, podrán reconocer una indemnización al particular tenedor de buena fe que entregue voluntariamente las piezas, que determinen tales entidades con base en el valor científico, histórico, artístico y simbólico de las mismas, así como atendiendo a su autenticidad. En todo caso, deberá tenerse en cuenta la manutención de la integridad del conjunto arqueológico del que las piezas hacen parte.

Parágrafo. Para la fijación del monto de la indemnización a pagar en todos los casos se debe contar, además del concepto emitido por el experto de la entidad que adelanta el proceso de readquisición, con el aval del Instituto Colombiano de Antropología e Historia o de la Oficina de Arqueología de la Subgerencia Cultural del Banco de la República.

Artículo 4°. De los bienes pertenecientes al patrimonio arqueológico de la Nación que se encuentran en manos de particulares. Se establecerá un periodo de cinco años, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para que los particulares declaren la posesión de la(s) pieza(s) arqueológicas y permitan, por parte de las entidades autorizadas, la elaboración de las fichas técnicas respectivas, las cuales deben ser luego parte de los catálogos pertinentes; pasado este periodo los no declarantes perderán el derecho a recibir indemnizaciones por parte del Estado y, la posesión del bien perteneciente al patrimonio arqueológico de la Nación será considerada ilegal.

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

Cordialmente,

Coordinador de Ponentes,

*Buenaventura León León.*

Ponentes,

*Hector Faber Giraldo C., Yesid Espinosa Calderón, Juan Manuel Hernández.*

## COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SUSTANCIACION

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Bogotá, D. C., 16 de junio de 2008

Autorizo la publicación del presente informe de la ponencia para segundo debate, el texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate del **Proyecto de ley número 239 de 2008 Cámara, 152 de 2006 Senado, por la cual se desarrolla el artículo 72 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a la readquisición de bienes pertenecientes al Patrimonio Arqueológico de la Nación.**

La ponencia fue presentada por los honorables Representantes *Buenaventura León León, Hector Faber Giraldo, Yesid Espinosa Calderón y Juan Manuel Hernández.*

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6-221/08 del 16 de junio de 2008, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Secretario General Comisión Sexta,

*Fernel Enrique Díaz Quintero.*

### TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES EN SESION DEL 3 DE JUNIO DE 2008 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 239 DE 2008 CAMARA, 152 DE 2006 SENADO

*por la cual se desarrolla el artículo 72 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a la readquisición de bienes pertenecientes al Patrimonio Arqueológico de la Nación.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Propiedad de los bienes del patrimonio arqueológico.* De conformidad con los artículos 63 y 72 de la Constitución Política, los bienes del patrimonio arqueológico pertenecen a la Nación y son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Artículo 2°. *Readquisición de bienes pertenecientes al patrimonio arqueológico de la Nación.* Se autoriza al Banco de la República y a las instituciones culturales de carácter público cuya idoneidad en el manejo del patrimonio arqueológico haya sido expresamente reconocida por el Ministerio de Cultura, para que readquieran de particulares las piezas arqueológicas que estos tuvieran en su poder, con el fin de cumplir las funciones culturales, científicas, educativas o sociales asignadas a dichas entidades, de acuerdo con el régimen legal que les sea aplicable.

Parágrafo 1°. Lo establecido en el inciso anterior se entiende sin perjuicio de las acciones penales, policivas o administrativas que llegaren a adelantarse en relación con actividades que atenten contra el patrimonio arqueológico de la Nación.

Parágrafo 2°. El Banco de la República y las instituciones culturales de carácter público mencionadas en este artículo, deberán cumplir con las obligaciones de registro, conservación, manejo y seguridad que determine, de acuerdo con la ley, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia o la entidad que haga sus veces, y mantener actualizada una base de datos estadística de las piezas readquiridas, de la cual deberán enviar una copia cada seis (6) meses a dicho Instituto.

El patrimonio arqueológico inamovible que se encuentre dentro de los resguardos o territorios indígenas quedará bajo el cuidado y protección de las autoridades o cabildos indígenas con el apoyo de las entidades competentes.

Artículo 3°. *Criterios para la readquisición.* Para los efectos de que trata el artículo anterior, las entidades a que se refiere el mismo, que efectúen la readquisición, podrán reconocer una indemnización al particular tenedor de buena fe que entregue voluntariamente las piezas, que determinen tales entidades con base en el valor científico, histórico, artístico y simbólico de las mismas, así como atendiendo a su autenticidad. En todo caso, deberá tenerse en cuenta la manutención de la integridad del conjunto arqueológico del que las piezas hacen parte.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de ley número 239 de 2008 Cámara, 152 de 2006 Senado**, por la cual se desarrolla el artículo 72 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a la readquisición de bienes pertenecientes al Patrimonio Arqueológico de la Nación. Lo anterior consta en el Acta número 32 del tres (3) de junio de dos mil ocho (2008).

El Secretario,

*Fernel Enrique Díaz Quintero.*

## INFORME DE COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION

### INFORME DE COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 207 DE 2007 SENADO, 192 DE 2006 CAMARA

*por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén.*

Bogotá, D. C., 16 de junio 2008.

Doctores

OSCAR ARBOLEDA PALACIO

Presidente de la honorable Cámara de Representantes

NANCY PATRICIA GUTIERREZ CASTAÑEDA

Presidenta del honorable Senado de la República

Respetados Presidentes.

**En cumplimiento de la honrosa designación que nos han hecho las Mesas Directivas del Honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes para conciliar las diferencias entre los textos aprobados por la plenaria del honorable Senado de la República, el 11 de junio de 2008 y en la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes el 27 noviembre de 2007, al Proyecto de ley número 207 de 2007 Senado, 192 de 2006 Cámara, por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén, dentro del término señalado y de conformidad con lo establecido en el artículo 161 de la Constitución Política y el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senador y Representante a la Cámara nos permitimos rendir el informe respectivo en los siguientes términos:**

Comparados y estudiados los textos aprobados por las dos cámaras y luego de discutir cada uno de los artículos de los dos textos, se aprueba por esta comisión acoger, en términos generales, el texto aprobado en la plenaria del Senado, con las siguientes excepciones:

En el artículo 2°, sobre los derechos de los niños, se incluye la expresión, “de ser posible”, por cuanto la alimentación materna debe ser considerada como un propósito y no como una obligación legal, por lo tanto se retoma dicha expresión que ya había sido consignada en el texto Cámara; igualmente se elimina la expresión “hasta los tres años y posteriormente los tres años de educación preescolar”, se suprime acogiendo el texto de Cámara y por considerar que no hace parte del propósito general de la iniciativa.

En el artículo 5°, sobre la distribución de los actores según la edad, en el segundo párrafo se incluye la expresión “de acuerdo

con sus competencias” para aclarar la responsabilidad individual de cada entidad comprometida.

El artículo 8°, según la numeración que traía, no fue incluido, por error, en el texto aprobado en la Comisión VI de Senado, pero fue incluido por el ponente en el texto propuesto para segundo debate; en este punto es necesario aclarar que el artículo al ser incluido nuevamente queda como artículo 7° y no 8°.

Igualmente en el artículo 8° se elimina el párrafo único por cuanto, por error de transcripción en el texto propuesto para segundo debate en Senado, se repitió dicho párrafo del texto del artículo 7°.

En el artículo 9°, sobre infraestructura, se adicionó la palabra distrital, que fue eliminada del texto aprobado en Cámara y se hace necesario por ser una entidad territorial.

En el artículo 10 sobre, participación de los actores del modelo, se adiciona la expresión “dejando a salvo la responsabilidad consagrada en la Ley 1098 de 2006”, por cuanto se requiere precisar la responsabilidad que de todas maneras les corresponde a las entidades territoriales independiente de lo dispuesto en esta ley, además se adiciona la palabra distrital, por la razón expuesta anteriormente.

En el artículo 13, sobre veeduría, se adiciona la palabra distrital, por la razón ya expuesta.

En el artículo 14, sobre organismos de seguimiento, se elimina la expresión “del proyecto” por cuanto se debe hacer referencia a una ley y no a un proyecto.

En consideración a lo expuesto, el texto conciliado es el siguiente:

### TEXTO CONCILIADO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 207 DE 2007 SENADO, 192 DE 2006 CAMARA

*por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* Contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, y las niñas y niños menores de seis años, clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, de manera progresiva, a través de una articulación interinstitucional que obliga al Estado a garantizarles sus derechos a la alimentación, la nutrición adecuada, la educación inicial y la atención integral en salud.

Artículo 2°. *Derechos de los niños.* Los derechos de los niños comienzan desde la gestación, precisamente para que al nacer se garantice su integridad física y mental. Los niños de Colombia de la primera infancia, de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, requieren la atención prioritaria del Estado para que vivan y se formen en condiciones dignas de protección.

El Estado les garantizará a los menores, de los cero a los seis años, en forma prioritaria, los derechos consagrados en la constitución nacional y en las leyes que desarrollan sus derechos. Los menores recibirán la alimentación materna, de ser posible, durante los primeros años y accederán a una educación inicial, la cual podrá tener metodologías flexibles.

Artículo 3°. *Propuesta de Coordinación Interinstitucional para la Atención Integral de la Población Objetivo.* En un término máximo de 6 meses, después de promulgada la presente ley, los Ministerios de Hacienda, Educación, Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación, presentarán una propuesta de atención integral que se proyecte más allá de los programas que ya vienen ejecutando, para garantizar a la mujer en embarazo y a los menores de 6 años, de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, el acceso progresivo e integral a la salud, a la alimentación y a la educación, que además tenga el respaldo financiero, para que su ejecución sea efectiva.

Artículo 4°. *Actores del modelo.* Los responsables del desarrollo del proceso y del modelo de atención integral serán el Ministerio de la Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y el Ministerio de Educación Nacional, así como los gobiernos departamentales, municipales y distritales.

En el nivel nacional el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberán actuar de manera coordinada, con miras a garantizar el carácter integral del modelo de atención, de acuerdo con sus responsabilidades y competencias. En el nivel territorial se promoverá así mismo la acción coordinada de las secretarías de salud y educación, así como de las seccionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

El Ministerio de la Protección Social garantizará por su parte que las mujeres en gestación y todos los niños de la primera infancia de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén estén cubiertos en salud y por los programas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, de acuerdo con lo establecido en los artículos 29 y 46 de la Ley 1098 de 2006.

## TITULO II

### MODELO DE LA ATENCION INTEGRAL

Artículo 5°. *Distribución de los actores según la edad.* El Ministerio de la Protección Social garantizará que las mujeres gestantes de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, tengan la atención necesaria en salud, nutrición y suplementos alimentarios para garantizar la adecuada formación del niño durante la vida fetal y que estos, desde el nacimiento hasta los seis años, permanezcan vinculados al sistema de salud.

El Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, de manera directa o en forma contratada, de acuerdo con sus competencias, tendrán a su cargo la atención integral en nutrición, educación inicial según modelos pedagógicos flexibles diseñados para cada edad, y apoyo psicológico cuando fuera necesario, para los niños de la primera infancia clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén.

Artículo 6°. *Responsabilidad general de los entes territoriales.* Los gobiernos departamentales, municipales y distritales garantizarán el desarrollo de planes de atención integral a la primera infancia, basados en diagnósticos locales, sobre los retos y oportunidades que enfrenta esta población, para el disfrute efectivo de sus derechos. Deberá promoverse la coordinación entre las dependencias encargadas de su desarrollo, así como entre los actores del nivel territorial y el nivel nacional, en el marco de la propuesta de atención integral de la mujer en embarazo y de los niños de la primera infancia, de que trata el artículo segundo.

Artículo 7°. *Apoyo de otras instituciones.* El Ministerio de Educación Nacional, con el acompañamiento del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, promoverá el diseño y la discusión de lineamientos curriculares, que puedan ser incorporados por las normales superiores con miras a promover la formación de profesionales capacitados para atender a los niños y las niñas de la primera infancia, de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, en labores de atención en nutrición, logro de competencias específicas por medio de metodologías flexibles y especiales y formación en valores.

Los hospitales deberán crear programas de recuperación nutricional ambulatoria que involucren procesos de valoración, tratamiento y seguimiento al niño; y capacitación en mejores prácticas alimentarias dirigida a los padres de familia y/o cuidadores.

Parágrafo. De igual manera, el Ministerio de Educación Nacional realizará un diagnóstico sobre la oferta existente en las Normales Superiores, las Universidades e Instituciones de Educación Superior de programas de formación integral para la primera infancia, para los niños con o sin algún tipo de discapacidad o niños genios y con habilidades especiales.

Artículo 8°. *Delegación del servicio.* El Ministerio de Educación, el Instituto de Bienestar Familiar y los entes territoriales podrán contratar los servicios inscritos en los planes integrales de atención a la primera infancia, tanto en las zonas urbanas como rurales, con organizaciones (fundaciones y corporaciones), religiosas o laicas, o Cajas de Compensación Familiar, que tengan en la actualidad o establezcan para este propósito proyectos de atención a los niños de la primera infancia en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, debidamente reglamentados y aprobados, con los componentes esenciales de atención integral por grupos interdisciplinarios de profesionales, incluidas la nutrición, la educación inicial y el apoyo psicológico cuando fuere necesario. Estas organizaciones deberán involucrar las familias en el proceso.

Artículo 9°. *Infraestructura.* La infraestructura para la prestación de estos servicios (guarderías de atención integral, centros de bienestar, hogares juveniles, jardines, ludotecas y escuelas infantiles) será inicialmente la que exista en cada lugar del país, tanto en zonas urbanas como rurales, incorporando espacios públicos como parques y zonas de recreación, pero deberá elaborarse un plan de desarrollo paulatino de las construcciones, adaptaciones, dotación en los equipos e instrumentos que sean necesarios, con el objeto de proveerlos de espacios, materiales y ambientes adecuados según la edad, con comedores, sitios de juego y diversión y espacios adecuados para la formación. En ello deberán contribuir las entidades estatales de nivel departamental, municipal y distrital, de acuerdo con el plan que previamente se debe haber establecido.

Artículo 10. *Participación de los actores del modelo.* El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de la Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, cubrirán con sus capacidades y recursos las zonas de menor desarrollo del país, dejando a salvo la responsabilidad consagrada en la Ley 1098 de 2006, en departamentos, municipios y distritos que demuestren insolvencia para prestar el servicio, certificado por el Departamento Nacional de Planeación, según la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional. Los departamentos, con las seccionales del ICBF y las Secretarías de Educación y Salud, cubrirán en su región las zonas campesinas, y los municipios, con las localidades del ICBF y las Secretarías de Educación y Salud, su respectiva municipalidad o distrito. Cada región debe asumir los compromisos que le corresponden, de acuerdo con las metas consignadas en la propuesta de atención integral, según lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 11. *De los discapacitados físicos o mentales.* Los niños de la primera infancia con discapacidad física o mental, de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén desde el nacimiento hasta los seis años, que por sus condiciones físicas o mentales no puedan estar en los centros tradicionales de formación, deberán recibir una atención especial y especializada en lugares adaptados para tales fines. Las Facultades de Educación de las Universidades Públicas, las Instituciones de Educación Superior y la Normales Superiores, a nivel nacional y en las regiones, de acuerdo con las políticas trazadas por el Ministerio de Educación Nacional, deberán diseñar y ejecutar programas flexibles con metodologías pedagógicas especiales, para aportar al Estado los profesionales necesarios para prestar dichos servicios. Los niños sujetos de discapacidad que no puedan ser atendidos en zonas aisladas del país y en donde no existan las condiciones necesarias para la atención, podrán ser trasladados a los centros de atención más cercanos, y los costos serán cubiertos por la localidad correspondiente a la que pertenezca el niño.

Artículo 12. *De los niños con características especiales.* Los niños de la primera infancia con particularidades específicas, por su genialidad o por su habilidad especial en el campo de las ciencias y las artes, de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, desde el nacimiento hasta los seis años, deberán recibir una atención especial acorde con sus desarrollos. Podrán ser atendidos en los mismos centros, pero con programas especiales y con profesores formados para tales fines, en las universidades e instituciones con programas de educación y formación en las ciencias, la música y las artes. De igual modo, en caso de traslados a otros centros, se procederá como en el artículo anterior.

### TITULO III

#### DE LA VEEDURIA Y EL CONTROL

Artículo 13. *Veeduría.* La sociedad organizada en juntas de Acción Comunal, Veedurías Ciudadanas, Juntas Administradoras Locales, Asociaciones de Padres de Familia o Asociaciones de profesores y alumnos, Asociaciones de Entidades de protección y asociaciones u organizaciones estudiantiles, debidamente certificadas y acreditadas por el Gobierno Nacional, Departamental, Municipal, Distrital, podrán conformar veedurías para realizar un seguimiento y garantizar el cumplimiento de la presente ley, y tendrán derecho a participar en el organismo de seguimiento de que trata el artículo catorce de la presente ley.

Artículo 14. *Organismo de seguimiento.* El Gobierno Nacional creará una Comisión especial de seguimiento coordinada por el

Departamento Nacional de Planeación e integrada por un representante del Ministerio de Educación Nacional, un Representante del Ministerio de Hacienda, un representante del ICBF, un representante por el Senado de la República, un representante por la Cámara de Representantes, un delegado de los gobernadores, un delegado de los alcaldes, un representante de las Universidades Públicas o las Instituciones de Educación Superior, un representante de las Normales Superiores y dos representantes de las asociaciones, fundaciones u organizaciones debidamente establecidas y reglamentadas que trabajen por la niñez. Dicho organismo deberá presentar al Gobierno Nacional y a las Comisiones Sextas de Senado y Cámara de Representantes, informes semestrales del desarrollo de la ley y hacer las sugerencias para el mejoramiento y el cumplimiento de las metas. Los representantes del Senado y la Cámara de Representantes serán elegidos por los miembros de las Comisiones Sextas Constitucionales Permanentes de cada corporación.

### TITULO IV

#### DE LA FINANCIACION

Artículo 15. *Responsabilidad.* El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y por intermedio de los Ministerios de Educación y Protección Social, con el apoyo y la participación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Universidades e Instituciones de Educación Superior de carácter Público y las Normales Superiores, serán responsables de buscar los mecanismos para implementar esta ley y para velar por los recursos que sean indispensables, previo estudio y planificación que deberá entregarse seis meses después de aprobada la ley para ser ejecutada en un término de diez años.

Artículo 16. *Fuentes de recursos.* Los programas, procedimientos y actividades, en favor de la primera infancia, establecidos en la presente ley, serán financiados con los recursos contemplados en el parágrafo transitorio 2º, del artículo 4º de Acto Legislativo 04 de 2007 y con los recursos que para estos mismos efectos destinan las entidades territoriales.

Artículo 17. Todos los niños y niñas de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén tendrán derecho a ser registrados sin costo.

### TITULO V

#### DISPOSICIONES FINALES

Artículo 18. *Reglamentación.* El Gobierno Nacional con el aporte de los Ministerios de Hacienda, Educación, Protección Social y la participación del ICBF, expedirá los decretos reglamentarios para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 19. *Vigencia.* Esta ley entra en vigencia a los 6 meses de su promulgación una vez el Gobierno Nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3º, haga la planeación del proyecto y fije las metas para lograr el cubrimiento total e integral de los niños de la primera infancia de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, durante la gestación y desde el nacimiento hasta los seis años.

Representante,

*Jaime Restrepo Cuartas.*

Senador,

*Carlos Julio González Villa.*

## CONCEPTOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

### CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 243 DE 2008 CAMARA, 039 DE 2006 SENADO, ACUMULADO CON EL 121 DE 2006 SENADO Y 146 DE 2006 SENADO

*por medio de la cual se establecen tarifas diferenciales en el servicio público de transporte de pasajeros.*

UJ-1015-08

Bogotá, D. C., 16 de junio de 2008

Honorable Representante

OSCAR ARBOLEDA PALACIO

Presidente

CAMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Asunto: **Proyecto de ley número 243 de 2008 Cámara, 039 de 2006 Senado, acumulado con el 121 de 2006 Senado y 146 de 2006 Senado, por medio de la cual se establecen tarifas diferenciales en el servicio público de transporte de pasajeros.**

Respetado señor Presidente,

De manera atenta, me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente poner a su consideración, respecto del **Proyecto de ley número 243 de 2008 Cámara, 039 de 2006 Senado, acumulado con el 121 de 2006 Senado y 146 de 2006 Senado, por medio de la cual se establecen tarifas diferenciales en el servicio público de transporte de pasajeros.**

El proyecto bajo estudio busca establecer una tarifa de entre el 30 y el 50% para los usuarios del servicio público de transporte público colectivo, y de transporte masivo en el que la Nación haya financiado más del 50%, que ostenten la calidad de estudiantes, niños menores de 5 años, adultos mayores o discapacitados.

Esta Cartera ve con preocupación el efecto que el proyecto en comento tendría para los Sistemas Integrados de Transporte Masivo -SITM- y sus usuarios. A continuación se exponen las razones de la inconveniencia de lo pretendido en la iniciativa.

La financiación de los SITM requiere de la activa participación del sector privado en una alianza con el sector público que permita la implementación de los proyectos en el menor plazo posible y aproveche la experiencia y eficiencia de los diferentes actores en la ejecución de los mismos.

Un sistema de transporte masivo está compuesto por cuatro componentes principales a saber:

- **Operación:** Material rodante adecuado a los diferentes niveles de demanda movilizados.
- **Recaudo:** Sistema de recaudo centralizado para el manejo de los recursos.
- **Control:** Mecanismos de control y gestión para el funcionamiento del sistema, el cual está a cargo de los entes gestores.
- **Infraestructura:** Conjunto de obras para la adecuada circulación y movilización de los pasajeros.

Los proyectos de SITM están sustentados principalmente por los ingresos provenientes del cobro a los usuarios de los sistemas (tarifas), los cuales deberán cubrir los costos de:

- i) Suministro, operación y mantenimiento de los buses y de los equipos de recaudo;
- ii) Funcionamiento de la sociedad titular del sistema;
- iii) Mantenimiento de la infraestructura;
- iv) Reducción de la sobreoferta; y
- v) Algunos componentes de la infraestructura y/o aprovisionamiento para la expansión del SITM para mantener y aumentar su cobertura.

La operación y el recaudo del sistema establecido en Colombia, se encuentra en cabeza de agentes privados que funcionan bajo condiciones

de servicio determinadas previamente por medio de contratos de concesión y bajo la supervisión centralizada del ente gestor. Así los pasajes cobrados en los SITM, constituyen la fuente de recursos con la cual se pagan las remuneraciones de los diferentes agentes del sistema, valga decir, operadores de alimentación, operadores troncales, ente gestor, operador de recaudo y administrador fiduciario. Adicionalmente parte de esos recursos se destina para un fondo de contingencias, con el cual se cubren los períodos en los que la tarifa técnica es superior a la tarifa que cancela el usuario, es decir al valor del pasaje. Esto implica que los SITM ya tienen previsto un subsidio para todos los usuarios.

Por tal razón, la tarifa técnica del servicio de transporte de pasajeros de los SITM ha sido estructurada para asegurar la autonomía financiera en el funcionamiento del sistema. Para el efecto, la tarifa incorpora constantemente los costos de los diferentes tipos de operación (troncales, alimentación, recaudo, gestión y administración fiduciaria), el mantenimiento y reposición de los equipos y las utilidades de los operadores privados del sistema. La construcción de la tarifa técnica inicial ( $t=0$ ) se realiza llevando la sumatoria de los costos específicos de operación a una cifra unitaria por pasajero. Los ajustes nominales a la tarifa a partir del momento  $t>0$  se realizan en virtud del incremento en los costos e insumos de cada una de las operaciones y el cambio de su participación en los costos del sistema en el periodo inmediatamente anterior a la realización del pago.

Por otra parte, los SITM que actualmente están en operación y construcción se estructuraron financieramente sobre tarifas integradas que cubren los costos financieros y de operación del sistema sin incluir los citados subsidios. En consecuencia, los subsidios en los pasajes propuestos podrían significar un cambio significativo en la estructura de costos de este tipo de proyectos que se vería inmediatamente reflejado en el costo del pasaje (tarifa) y/o en la calidad del servicio prestado, lo que al mismo tiempo, podría atentar contra su viabilidad económica.

Por otro lado, se indica que frente a la participación de la Nación en los SITM, la Ley 310 de 1996 determina que esta y sus entidades descentralizadas por servicios cofinanciarán o participarán con aportes de capital, en dinero o en especie, en el sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros con un mínimo del 40% y un máximo del 70% del servicio de la deuda del proyecto, previo cumplimiento de los requisitos indicados en la ley. En desarrollo de la política establecida en la Ley 310 de 1996 y con el fin de mejorar el servicio de transporte en las ciudades colombianas, el Conpes 3167 propone impulsar el desarrollo de los SITM en las ciudades con más de 600.000 habitantes para la cofinanciación de la Nación y de los entes territoriales para los aportes para el servicio de la deuda de la inversión en infraestructura (determinado en los documentos Conpes de cada proyecto).

Al respecto, esta Cartera manifiesta que los subsidios propuestos no tienen definida una fuente de financiación que consulte la realidad financiera tanto nacional como subnacional, especialmente en los distritos y municipios que actualmente están comprometidos en el cumplimiento de metas de ajuste fiscal, establecidas en el marco de programas de saneamiento fiscal, suscritos en cumplimiento de las Leyes 550 de 1999 y 617 de 2000. Tanto la Nación como las entidades territoriales, pese a sus restricciones fiscales, están haciendo un esfuerzo para subsidiar el transporte público en las grandes ciudades, puesto que las tarifas para la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros mediante buses articulados es subsidiada, por cuanto no cubre los costos de la infraestructura del sistema, de allí que sin el aporte público los SITM no serían viables.

La obligación de incluir los subsidios dentro de la tarifa cobrada a los usuarios del sistema, cambiaría toda la estructura financiera que soportó la ejecución de los SITM, lo cual podría generar varios efectos: impedir el cumplimiento de las metas fiscales nacionales y la sostenibilidad fiscal municipal; generar un clima de incertidumbre, especialmente en relación con la fijación de tarifas y los mecanismos de recaudo, bajo el cual se podría retrasar la ejecución de este tipo de proyectos; y, finalmente, podría llevar a las empresas

que operan los SITM a tener graves problemas financieros, toda vez que las tarifas que cobran a los usuarios, constituyen su fuente de financiación.

En este orden de ideas, el proyecto en comento presenta graves inconvenientes desde el punto de vista económico, por lo que respetuosamente se sugiere a la honorable Cámara de Representantes el archivo del proyecto.

Cordialmente,

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Oscar Iván Zuluaga Escobar.*

Copia: Dr. Andrés Uriel Gallego- Ministro de Transporte.

H.R. Ciro Antonio Rodríguez Pinzón – Ponente.

H.R. Miguel Ángel Galvis – Ponente.

H.R. Juan Carlos Granados – Ponente.

H.R. Diego Patiño Amariles – Ponente.

H.R. Héctor Fáber Giraldo – Ponente.

H.R. Buenaventura León León – Ponente.

Dr. Jesús Alfonso Rodríguez Camargo - Secretario General (E) - Para que obre dentro del expediente.

\*\*\*

**CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO  
PUBLICO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 254  
DE 2008 CAMARA, 180 DE 2006 SENADO**

*por medio de la cual se implementa la jornada nocturna  
en las universidades públicas.*

UJ-1014.08

Bogotá, D. C., 16 de junio de 2008

Camara de Representantes

OSCAR ARBOLEDA PALACIO

Presidente

CAMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Asunto: **Proyecto de ley número 254 de 2008 Cámara, 180 de 2006 Senado**, por medio de la cual se implementa la jornada nocturna en las universidades públicas.

Respetado señor Presidente:

De manera atenta, me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente poner a su consideración, respecto del **Proyecto de ley número 254 de 2008 Cámara, 180 de 2006 Senado**, por medio de la cual se implementa la jornada nocturna en las universidades públicas, reiterando lo dicho en comunicación UJ-2139-07 del 26 de octubre de 2007, dirigida a la honorable Senadora Nancy Patricia Gutiérrez, Presidenta del honorable Senado de la República.

La iniciativa bajo estudio busca compeler a las Universidades de carácter público a ofrecer programas académicos en la jornada nocturna, que tengan la misma calidad que los ofrecidos en la jornada diurna. Busca además ofrecer un descuento entre el 20 y 40% para personas de los estratos 1, 2 y 3 que laboren en la jornada diurna.

En cuanto al principio de autonomía universitaria, debe indicarse que el artículo 69 de la Constitución Política da plena garantía de la misma para instituciones privadas y estatales; asimismo, en desarrollo de lo anterior, el artículo 57 de la Ley 30 de 1992, estableció que las Universidades tienen “*personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden*”.

Por otro lado, la Corte Constitucional le ha dado alcance al principio en comento, diciendo que “el derecho de acción de las universidades se concreta en la posibilidad de:

“i) Darse y modificar sus estatutos;

ii) Establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores;

iii) Desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales;

iii) Seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos;

iv) Assumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos; y

v) Administrar sus propios bienes y recursos”<sup>1,2</sup>. (Subrayas propias).

En relación con los recursos de las Instituciones antedichas, debe decirse que la Ley 30 de 1992 definió los parámetros relacionados con su financiación, con el fin de garantizar recursos para el cumplimiento de su función social. A la financiación concurren la Nación, las entidades territoriales y las propias universidades. Para garantizar esos recursos, el artículo 86 de la ley en mención, previó su incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes en 1993, así:

“*Artículo 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.*

*Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993*”.

En cumplimiento de lo anterior, la Nación ha asignado recursos a las Universidades Públicas en forma global, y han sido estas quienes, en virtud de su autonomía presupuestal y administrativa, efectúan la distribución de los mismos conforme a sus prioridades en el gasto.

Teniendo en cuenta todo lo dicho, este Ministerio considera que el proyecto de ley bajo estudio es violatorio de la autonomía universitaria arriba esbozada, toda vez que no sólo impone la obligación de crear programas en jornada nocturna a las universidades, sino que hace imperativa una serie de descuentos, decisiones estas que deben ser tomadas autónomamente, dentro de la órbita de su propia estructuración, organización y administración, pues hacen parte del desarrollo de sus planes de estudio y de la administración de sus bienes y recursos.

Ahora bien, en cuanto a la viabilidad fiscal del proyecto bajo estudio, se tiene que implementar lo allí dispuesto tendría un costo para la Nación del orden de \$4.6 billones. Lo anterior se deduce al multiplicar la cantidad de posibles estudiantes beneficiados, según la ponencia para segundo debate (600.000), por el costo de cada estudiante (\$ 7.7 millones) de acuerdo con los presupuestos reportados por las Universidades Públicas en el año 2007, dividido entre el número de alumnos atendidos por la universidad.

Teniendo en cuenta que del artículo 2° del proyecto, no obstante su confusa redacción, se entiende que el Gobierno Nacional asumirá dicho costo, debe indicarse que a efectos de atender el alto costo de la iniciativa, no se define una fuente de financiación alternativa en los términos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>3</sup>, cuyo desconocimiento, por ser una norma de carácter orgánico, vicia de inconstitucionalidad el proyecto bajo estudio. Asimismo, el Ministerio de Hacienda y

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1435 de 2000 citada dentro de la Sentencia.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-810 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>3</sup> 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. (Subraya fuera de texto).



Crédito Público, en cumplimiento de la Ley 819 de 2003, manifiesta que el costo resulta inconsistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Agradezco entonces tener en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Oscar Iván Zuluaga Escobar.*

Copia: H.S. Luis Fernando Duque García – Autor.

H.R. Pedro Vicente Obando Ordóñez – Ponente.

H.R. Gema López de Joaqui – Ponente.

Dr. Jesús Alfonso Rodríguez Camargo - Secretario General (E) - Para que obre dentro del expediente.

## INFORME COMISION DESIGNADA

### **INFORME COMISION DESIGNADA POR RESOLUCION CONJUNTA 008 DE 12 MAYO DE 2008, PARA DIRIMIR LA COMPETENCIA DE LAS COMISIONES QUE DEBEN DEBATIR EL PROYECTO DE LEY NUMERO 239 DE 2008 SENADO, 144 DE 2007 CAMARA**

*por la cual se crean contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., mayo 28 de 2008

Doctora

NANCY PATRICIA GUTIERREZ CASTAÑEDA

Presidenta

Honorable Senado de la República

Doctor

OSCAR ARBOLEDA PALACIO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Ref.: Informe Comisión Conformada mediante Resolución Conjunta de Senado y Cámara de Representantes número 008 del 12 de mayo de 2008, para dirimir la competencia de las Comisiones que deben debatir el **Proyecto de ley número 239 de 2008 Senado, 144 de 2007 Cámara**, por la cual se crean contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado y se dictan otras disposiciones.

Conforme a la designación realizada mediante la Resolución indicada en la referencia y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 3ª de 1992 y 66 de la Ley 5ª de 1992, procedemos los miembros de la Comisión Accidental, a rendir el concepto que es solicitado, en los siguientes términos:

#### **1. ANTECEDENTES**

El Proyecto de ley número 239 de 2008 Senado, 144 de 2007 Cámara, tuvo su trámite constitucional en la Cámara de Representantes, donde fue objeto de primer debate por la Comisión Tercera de dicha Corporación, previo a su estudio y aprobación por la Plenaria de la misma.

A su vez el citado proyecto surtió su trámite igualmente en la Comisión Tercera del Senado, quien le ha impartido su aprobación, quedando pendiente el debate en la Plenaria de este.

El Presidente de la Comisión Séptima del Senado de la República, el honorable Senador Milton Arlex Rodríguez Sarmiento, presentó a la Presidencia del Senado, un escrito radicado el 9 de abril de 2008, en el que solicitó que previo a anunciar y someter

a discusión y votación en segundo debate el proyecto de ley mencionado, adopte las decisiones pertinentes que garanticen la constitucionalidad del trámite de la iniciativa, a fin de evitar eventuales demandas de inconstitucionalidad para la futura ley ante la Corte Constitucional, argumentando para el efecto que a su juicio, el trámite no debió surtirse en las Comisiones Terceras de cada Cámara sino en las séptimas de las mismas, para lo cual después de citar el artículo 3° de la Ley 3ª de 1992, manifestó:

*“... 5°. El proyecto de ley arriba mencionado debió ser repartido por las Presidencias de la Cámara de Representantes, a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes respectivas y nunca a las Terceras, en razón de las claras competencias en materia de Cooperativas y Régimen Cooperativo (ECONOMIA SOLIDARIA), asignadas mediante el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, a la célula congresional que presido en el Senado.*

*6°. Con base en el “principio de la especialidad”; al cual alude el parágrafo 1° del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, el proyecto de ley con comentario constitucional y legalmente debió ser repartido a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes, para que en ellas se surtieran el Primero y Tercer Debate, lo cual no ocurrió y con ello presumo que el trámite irregular dado ‘... acarrea un vicio de relevancia constitucional’, según voces de la Sentencia C975 de 2002”.*

Como consecuencia de lo expuesto, los Presidentes de las dos Cámaras Legislativas, en ejercicio de la facultad contemplada en el numeral 8 del artículo 43 de la Ley 5ª de 1992, designaron la Comisión Accidental de que trata el inciso segundo del artículo 3° de la Ley 3ª de 1992, conformada por los presidentes de las Comisiones Constitucionales de cada Corporación, y para los fines establecidos en dicha norma.

#### **2. CONSIDERACIONES DE LA COMISION**

Consideramos conveniente la citación del artículo 3° de la Ley 3ª de 1992, del cual se deriva la labor de la Comisión. Dispone la norma:

*“Artículo 3°. Los proyectos de ley que contengan petición de facultades extraordinarias para el Presidente de la República, y aquellos que tengan relación con la expedición o modificación de códigos, el régimen de propiedad y la creación o modificación de contribuciones parafiscales serán conocidos por las respectivas Comisiones Constitucionales según las materias de su competencia.*

*Los conflictos que se presentaren con motivo de la aplicación de este artículo serán resueltos de plano por una comisión integrada por los Presidentes de las Comisiones Constitucionales de la respectiva Corporación”. (El subrayado no es del texto legal).*

## 2.1. Antecedentes jurisprudenciales

Se citan los siguientes antecedentes jurisprudenciales que se consideran pertinentes para el concepto final de la Comisión, aclarando que corresponden a las citas que la respectiva relatoría de la Corporación Judicial ha realizado:

### 2.1.1. Sentencia C-540 de 2001

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA LEGAL**-Rigor en comisión competente para primer debate/**PROYECTO DE LEY**-Duda sobre materia dominante para primer debate/**COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES**- Duda sobre materia dominante para primer debate.

La Corte considera que en los eventos en que se estudie la constitucionalidad de leyes cuyo contenido dé la sensación de pertenecer a dos o más comisiones constitucionales permanentes, el control de constitucionalidad que se ejerza debe ser flexible en atención.

1. No se pone en riesgo ningún precepto constitucional cuando se decide que un proyecto de ley que ofrece duda razonable a cerca de sumatoria dominante y, por lo tanto, de la comisión competente para aprobarlo en primer debate, sea tramitado en una u otra comisión permanente, máxime si se tiene en cuenta que lo relativo a la distribución del trabajo legislativo fue deferido por la Constitución Política a la ley.

2. La manera como el legislador reguló la solución de los casos en que exista duda sobre la materia predominante en un proyecto de ley, fue asignándole poder de decisión al Presidente de la respectiva Cámara para que, según su criterio, remita el proyecto a la comisión que considere competente.

3. Si es procedente la aprobación de proyectos de ley en primer debate en una comisión permanente con competencia diferente al tema de discusión, será de mayor aceptación el reparto en una u otra comisión cuando se trata de proyectos que ofrecen duda razonable acerca de su materia dominante.

4. Todos los miembros del Congreso tienen la oportunidad de hacer seguimiento al trámite en primer debate de los diferentes proyectos de ley y pueden plantear modificaciones, adiciones o supresiones a la comisión respectiva, así no hagan parte integrante de ella, lo cual compagina con el grado de flexibilidad relativa que la Constitución asigna al trámite en primer debate de los proyectos de ley.

**PROCESO LEGISLATIVO**-No rigurosidad estricta en distribución del trabajo/**PROYECTO DE LEY**-Flexibilidad en comisión competente para primer debate.

No existen fundamentos constitucionales para exigir una rigurosidad estricta en la distribución del trabajo legislativo. Por el contrario, la Constitución y las leyes consagran preceptos que permiten una flexibilidad razonable en la designación de la comisión que apruebe en primer debate los proyectos de ley.

**PROYECTO DE LEY**-Criterio de distribución en comisiones/**COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES**-Criterio de especialidad/**COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES**-Duda razonable sobre materia dominante.

La distribución de los proyectos de ley en las comisiones permanentes para su aprobación en primer debate dependerá de la

materia dominante en cada caso, siendo permitido que un mismo proyecto contenga temas directa o indirectamente asignados a otras comisiones, pero que sean conexos entre sí.

El criterio de especialidad empleado por la Ley 3ª de 1992 para señalar las materias que conocen las comisiones constitucionales permanentes debe aplicarse según el contenido específico y la finalidad de cada proyecto de ley.

En caso de duda razonable, el Presidente de la Cámara en donde se haya radicado el proyecto hará uso de la facultad consagrada en el parágrafo 2º artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 y, según su criterio. Lo enviará a la comisión competente.

### 2.1.2. Sentencia C-975/02 (Apartes relevantes para el análisis)

“La especialización del trabajo legislativo se justifica en cuanto ofrece la oportunidad para que los proyectos de ley inicien su trámite de fondo en un grupo de congresistas preestablecido, quienes pueden ser seleccionados para las comisiones permanentes de acuerdo con su área de formación, de experiencia laboral o de interés, con lo cual se establece un vínculo importante entre el perfil de los congresistas y la competencia de la comisión permanente a la que pertenezcan. Esta circunstancia promueve la empatía del congresista con determinadas materias de su interés; ofrece espacios para que aporte sus iniciativas al proceso legislativo; permite la realización de debates más especializados en beneficio del proceso legislativo y, además, facilita el ejercicio del control político directo por parte de la población”.

“Ahora bien, de acuerdo con el criterio hermenéutico fijado por esta Corporación, el desconocimiento del mandato contenido en el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, “acarrea un vicio de relevancia constitucional”, que le impone al organismo de control constitucional el deber de retirar del ordenamiento jurídico la regulación normativa tramitada en forma irregular. A juicio de la corte, “si es el propio constituyente quien dispone de cada comisión permanente se ocupe de cierta materias según determinación de la ley, la inobservancia de esta especialidad temática a la hora de repartir los proyectos, generaría un vicio que afectaría la constitucionalidad del trámite legislativo correspondiente, y llevaría a la declaración de inexequibilidad formal de la ley así expedida, pues resulta claro que no fue respetada la voluntad constitucional.

**“Por eso, en aquellos casos donde las materias reguladas en un proyecto de ley no aparezcan claramente asignadas a una determinada y específica comisión o pueda ser estudiadas por varias de ellas, y el Presidente de la respectiva célula congresional haya dispuesto su envío a la comisión que considere pertinente en atención a su afinidad temática, en acatamiento al respeto por el principio democrático, el control de constitucionalidad que se adelante en esa causa debe ser flexible, de forma tal que sólo se pueda considerar la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto, cuando la asignación de competencia resulte irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992”.**

“... al identificar la naturaleza material de un proyecto de ley para remitirlo a la comisión permanente, si se genera duda de esta debe resolverse a partir de la finalidad de ley y no con

base en un criterio cuantitativo o matemático. No será necesariamente el mayor número de artículo que se refieran a un mismo tema dentro del proyecto el que se constituya en el criterio prevalente para tomar la decisión, pues pueden darse casos en que la esencia temática del proyecto se extraiga de algunos de sus artículos.

## 2.2. Revisando la sentencia se afirma:

1. Por irrespeto a la voluntad constitucional que a través de la Ley 5ª de 1992 se expresa para el legislativo, al definir las funciones y materias que desarrollará cada Comisión Constitucional Permanente, manifiesta la Corte Constitucional que prescindir de estas características acarrea un vicio de relevancia constitucional. No se considera que dicho precepto sea aplicable para este caso, porque la materia a tratar en el proyecto no obvió las materias de tratamiento de una comisión, sino más bien como se expone en negrilla anteriormente, **las materias reguladas en el proyecto de manera afirmativa pueden aludir a las dos Comisiones que establecen este conflicto de competencias, esto es, a la Tercera y a la Séptima.**

2. A su vez, podemos determinar que se debe acatar la decisión establecida por la Presidencia de la Cámara, en tanto la asignación de competencia no nos resulta irracional y sí más bien consecuente que la finalidad del proyecto y su ámbito y campo de aplicación, en tanto no está claramente definida la Comisión a la que debería asignarse dicho estudio.

## 2.3. Comentarios generales:

Según el pronunciamiento de la Corte Constitucional en tal sentido, se pueden advertir los siguientes aspectos importantes:

1. En atención al trabajo realizado por el legislativo para este proyecto de Ley (faltándole solo un debate), se debería acoger a la potestad que tiene la respectiva Cámara en asignar el respectivo reparto y retomando lo analizado por esta Sentencia deberá comprenderse el sentido decisional, pero objetivo en la apreciación de los temas que desarrolla el proyecto, el cual tiene en su objeto la creación de contribuciones especiales para sector que se vería afectado como son las Cooperativas de Trabajo Asociado.

2. Se determina para el artículo 3º de la Ley 3ª de 1992 que la creación y modificación de contribuciones parafiscales serán conocidas por las respectivas Comisiones Constitucionales según las materias de su competencia. Si bien es cierto que la Comisión Séptima tiene a su cargo el estudio en la especialidad para el tema de economía solidaria, trabajador particular, fondos y reservas económicas (que relaciona el parágrafo del artículo 2º del proyecto), lo mismo que las consideraciones que se presentan como trabajadores asociados, también lo es que la temática de régimen de hacienda y crédito público, contribuciones y parafiscales, corresponde por esencia a la Comisión Tercera, razón por la cual la célula que ha adelantado el estudio del Proyecto en ambas Cámaras Legislativas, en manera alguna se puede decir que corresponda a una ajena a la esencia del tema según las competencias asignadas por la ley.

3. Es posible entender que la Presidencia de la Cámara tomó la decisión de la Comisión Tercera si se tiene en cuenta que es la idónea en la conceptualización de la creación de estas contribuciones y en el cálculo de los montos y base para su liquidación, pero es importante determinar que la exposición de motivos realizada por el Ministerio de la Protección Social para determinar

la creación de este parafiscal describe la importancia de las acciones en seguridad social a través de las instrucciones como el SENA, ICBF y las cajas de compensación familiar las mismas que en el artículo 3º del proyecto original impondrán sanciones en el pago de estas contribuciones.

4. Con la exposición de motivos se reafirma lo contenido en el artículo 3º de la Ley 3ª de 1992, cuando describe las ventajas de orden fiscal otorgadas a las Cooperativas de Trabajo Asociado, se describe el mundo relacional del Cooperativismo de Trabajo Asociado y sus fundamentos o caracteres básicos, en últimas permite analizar el campo de acción y las órbitas de afectación del proyecto de ley. Donde de manera innegable se analiza las relaciones laborales y el entorno de desarrollo de una gran parte de trabajadores en el país.

## 3. CONCLUSIONES:

Sea lo primero advertir, que si el estudio del proyecto es adelantado por una Comisión cuya competencia corresponde esencialmente a aspectos diferentes a los contemplados para ella en la Ley 3ª de 1992, no otra debe ser la decisión que declarar la irregularidad del procedimiento y rehacerlo para evitar su inconstitucionalidad. Existen sin embargo múltiples temas que pueden ser adelantados en diferentes Comisiones, cuya naturaleza resulta compatible con el tópico tratado en el proyecto de ley, caso en el cual, la razonable discrecionalidad en el reparto realizado por el Presidente de la respectiva Cámara es suficiente para la determinación válida de la competencia a una de ellas.

Bajo tal óptica, actuando en consecuencia con la Ley 5ª de 1992, artículo 2º, y teniendo en cuenta lo avanzado del trámite que lleva el **Proyecto de ley número 239 de 2008 Senado, 144 de 2007 Cámara**, por la cual se crean contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado y se dictan otras disposiciones, al cual sólo le falta un debate, consideramos consecuente la aplicación del principio que rige el Reglamento del Congreso como es la Celeridad de los procedimientos, entendido como el impulso eficaz del desarrollo de las labores del Congreso, aunado a la circunstancia particular de que la Comisión Tercera, que acometió el estudio de dicho proyecto, no es ajena en la esencia de la naturaleza de los asuntos asignados a su competencia al tema tratado en el proyecto de ley objeto de controversia.

De igual forma, concluimos que con la decisión de apoyar la potestad que tuvo el Presidente de la Cámara al remitir el presente proyecto de la ley a la Comisión Tercera no se afectaría el numeral dos (2) del artículo 2º de la Ley 5ª de 1992, en lo referente a la corrección formal de los procedimientos, en tanto se adelantó la comisión integrada por los Presidentes de las Comisiones Constitucionales y se analizó las causales de conflicto de competencias entre las Comisiones Terceras y Séptimas, garantizando con ello la constitucionalidad del proceso legislativo. A su vez, reafirmamos la potestad que tuvo el Presidente de la Cámara de Representantes, en relación con el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, parágrafo 2º que manifiesta que *“cuando la materia de la cual trata el proyecto de ley, no esté claramente adscrita a una Comisión, el Presidente de la respectiva Cámara, lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines”*, en tal virtud que la Comisión Tercera no resulta incompetente para conocer el presente proyecto de ley, teniendo en cuenta la revisión del

articulado, puesto que ambas Comisiones, Tercera o Séptima, podrían haber realizado su trámite, en tal caso que respetamos el criterio en la decisión que tuvo a su haber el Presidente de la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

Por la Cámara de Representantes,

El Presidente Comisión Primera,

*Jorge Humberto Mantilla S.*

El Presidente Comisión Segunda,

*Augusto Posada Sánchez.*

El Presidente Comisión Tercera,

*Carlos Alberto Zuluaga.*

El Presidente Comisión Cuarta,

*Manuel Antonio Carebilla C*

La Presidenta Comisión Quinta,

*Lucero Cortés Méndez,*

Me acojo al informe.

El Presidente Comisión Sexta,

*Ciro Antonio Rodríguez P.*

El Presidente Comisión Séptima,

*Jorge Enrique Rozo R.*

Por el honorable Senado de la República,

El Presidente Comisión Primera,

*Juan Carlos Vélez Uribe.*

El Presidente Comisión Segunda,

*Carlos Emiro Barriga P.,*

Me acojo al informe.

La Vicepresidenta Comisión Tercera,

*Zulema Jattin Corrales.*

El Presidente Comisión Cuarta,

*David Char Navas.*

El Presidente Comisión Quinta,

*José David Name Cardozo.*

El Presidente Comisión Sexta,

*Efraín Torrado García.*

Me adhiero al informe.

El Presidente Comisión Séptima,

*Milton Arlex Rodríguez S.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 370 - Martes 17 de junio de 2008  
CAMARA DE REPRESENTANTES

**Pág.**

**PONENCIAS**

Ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado al Proyecto de ley número 239 de 2008 Cámara, 152 de 2006 Senado, por la cual se desarrolla el artículo 72 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a la readquisición de bienes pertenecientes al Patrimonio Arqueológico de la Nación..... 1

**INFORME DE COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION**

Informe de comision accidental de conciliación y texto conciliado al Proyecto de ley número 207 de 2007 Senado, 192 de 2006 Cámara, por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén. .... 4

**CONCEPTOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO**

Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 243 de 2008 Cámara, 039 de 2006 Senado, acumulado con el 121 de 2006 Senado Y 146 de 2006 Senado, por medio de la cual se establecen tarifas diferenciales en el servicio público de transporte de pasajeros ..... 7

Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 254 de 2008 Cámara, 180 de 2006 Senado, por medio de la cual se implementa la jornada nocturna en las universidades públicas. .... 8

**INFORME COMISION DESIGNADA**

Informe comisión designada por resolución conjunta 008 de 12 mayo de 2008, para dirimir la competencia de las comisiones que deben debatir el Proyecto de ley número 239 de 2008 Senado, 144 de 2007 Cámara, por la cual se crean contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado y se dictan otras disposiciones ..... 9