



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - Nº 235

Bogotá, D. C., viernes, 21 de mayo de 2010

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2009 CÁMARA

*por la cual se establece el régimen legal de protección integral de los niños, niñas y adolescentes que padecen trastornos por déficit de atención con o sin hiperactividad (TDAH).*

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo que me hiciera la mesa directiva de la Comisión Séptima, me permito presentar ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 216 de 2009 Cámara**, por la cual se establece el régimen legal de protección integral de los niños, niñas y adolescentes que padecen trastornos por déficit de atención con o sin hiperactividad (TDAH), en los siguientes términos:

#### 1. Objeto y contenido del proyecto

La iniciativa que nos ocupa, de autoría del Representante Musa Besaile Fayad, ha querido velar por la protección integral de los niños, niñas y adolescentes que padecen de Trastorno por déficit de atención con o sin hiperactividad (TDAH), queriendo facilitar una atención especializada y tratamiento debido de salud con acceso a medicinas.

Este proyecto de ley consta de 7 artículos, a saber:

El artículo 1º, nos da a conocer el objeto del proyecto esbozado en el párrafo anterior.

En el artículo 2º, establece que para dar cumplimiento al artículo 1º, el Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Educación Nacional y Protección Social en un plazo de 60 días, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, sea creado el Sistema de Protección Integral de los niños, niñas y adolescentes que padecen trastorno por déficit de atención con o sin hiperactividad (TDAH), declarando de interés nacional su diagnóstico y tratamiento.

A través del artículo 3º, se fijan seis objetivos:

El primero de ellos pretende promover un mejoramiento en el nivel de vida de los niños con TDAH.

Como segundo objetivo, lograr el pleno desarrollo del niño con TDAH.

Un tercer objetivo habla de recibir protección social integral.

El cuarto, de recibir tratamiento interdisciplinario gratuito.

El quinto objetivo busca que se reciban los medicamentos requeridos de forma gratuita, cuando haya diagnóstico.

El último de los objetivos busca su integración dentro del sistema educativo nacional con el objeto de que se pueda dar continuidad a su formación integral.

El artículo 6º pretende modificar el artículo 381 del Código Penal, incrementando las penas, para el que suministre, administre, induzca, incite, facilite o propicie el uso de antidepresivos, sustancias psicoactivas o drogas que produzcan dependencia a un menor incurrirá en prisión de 96 meses a 216 meses.

Igualmente, serán aplicadas estas penas a quien prescriba dichas sustancias como mecanismo para resolver trastorno de conducta, atención y aprendizaje escolar del menor sin el consentimiento informado y responsable de los progenitores.

Y finalmente el artículo 7º establece su vigencia.

#### 2. Análisis Constitucional

El proyecto de ley sometido a estudio presenta una clara y expresa violación al principio de unidad de materia, toda vez que va en contra de lo preceptuado en nuestra Carta Política, a la luz del artículo 158, ya que su artículo 6º no guarda una estricta relación con la materia del proyecto de ley de la cual hace parte, lo que nos exige suprimir este artículo de la iniciativa para poderle dar vía libre.

Es claro que frente a la protección de los menores nuestra Carta Política a través de los artículos como el 42, 44, 45, 49, 50 y 67, entre otros, prevé la protección a nuestros menores en todos los campos y en todas las etapas de su vida.

Por su parte, el artículo 44 consagra la salud como derecho fundamental de los niños, el artículo 49 dispone que “*la atención a la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado*” y en el mismo artículo dispone que “*todas las personas pueden acceder a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud*”, donde para el cumplimiento de dichos preceptos, la vigilancia, control de la prestación de los mismos está a cargo del mismo Estado.

De ahí que en reiteradas jurisprudencias la Corte Constitucional haya destacado que “... **El deber de los Estados de regular y fiscalizar las instituciones que prestan servicio de salud, como medida necesaria para la debida protección de la vida e integridad de las personas bajo su jurisdicción**”, consideraciones que también han sido destacadas en jurisprudencias de las instancias internacionales de derechos humanos, de ahí que sea un deber que abarca no solo a las entidades públicas, sino también a las privadas que prestan servicios públicos de salud.

El derecho a la salud que no se encuentra como tal dentro del capítulo de los derechos fundamentales de nuestra Carta Política, es considerado como tal por su estrecha relación con el derecho a la vida, así lo ha previsto la Corte al expresar:

*“...los derechos fundamentales por conexidad son aquellos que no siendo denominados como tales en el texto constitucional, sin embargo, les es comunicada esta calificación en virtud de la íntima e inescindible relación con otros derechos fundamentales, de forma que si no fueron protegidos en forma inmediata los primeros se ocasionaría la vulneración o amenaza de los segundos. Es el caso de la salud, que no siendo en principio derecho fundamental, adquiere esta categoría cuando la desatención del enfermo amenaza con poner en peligro su derecho a la vida”.*<sup>1</sup>

### 3. Análisis Legal

Es preciso ubicar el contexto de la salud para nuestra niñez, iniciando por los principales tratados internacionales ratificados por Colombia y la normatividad nacional que los protege, seguidos de la Ley 100 de 1993, y las normas que a partir de este momento se han desarrollado, ya que podemos afirmar que hasta este momento el sistema adoptado por la ley no ha cumplido las promesas de satisfacer de forma integral y universal la prestación de servicio de todos los colombianos.

Es por ello que la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, en su artículo 1° dispuso que: “*Este código tiene por finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalcerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna*”, contiene aspectos que el autor de la iniciativa ha querido plasmar a través de este proyecto, los cuales como podemos apreciar se encuentran regulados en el código en mención.

En este mismo sentido, el artículo 27 resaltó el derecho a la salud de los niños así:

*“Derecho a la Salud. Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la salud integral. La salud es un estado de salud físico, síquico y fisiológico y no solo la ausencia de enfermedad. Ningún Hospital, Cli-*

*nica, Centro de Salud y demás entidades dedicadas a la prestación del servicio de salud, sean públicas o privadas, podrán abstenerse de atender a un niño, niña que requiera de atención en salud.*

*En relación con los niños, niñas y adolescentes que no figuren como beneficiarios en el régimen contributivo o en el régimen subsidiado, el costo de tales servicios estará a cargo de la nación.*

*Incurrirán en multa de hasta 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes las autoridades o personas que omitan la atención médica de niños o menores.*

*Parágrafo 1°. Para efectos de la presente ley se entenderá como salud integral la garantía de la prestación de todos los servicios, bienes y acciones, conducentes a la conservación o la recuperación de la salud de los niños, niñas y adolescentes.*

*Parágrafo 2°. Para dar cumplimiento efectivo al derecho a la salud integral y mediante el principio de progresividad, el Estado creará el sistema de salud integral para la infancia y la adolescencia, el cual para el año fiscal 2008 incluirá a los niños, niñas y adolescentes vinculados, para el año 2009 incluirá a los niños, niñas y adolescentes pertenecientes al régimen subsidiado con subsidios parciales y para el año 2010 incluirá a los demás niños, niñas y adolescentes pertenecientes al régimen subsidiado. Así mismo para el año 2010 incorporará la prestación del servicio de salud integral de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes al régimen contributivo de salud.*

*El Gobierno Nacional, por medio de las dependencias correspondientes deberá incluir las asignaciones de recursos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo, en el proyecto anual de presupuesto 2008, el plan financiero de mediano plazo y el plan de desarrollo.*

Pero adicionalmente a las disposiciones previstas en los artículos anteriores, el mismo Código de Infancia y Adolescencia, en su artículo 29, establece:

**Artículo 29. Derecho al desarrollo integral en la primera infancia.** *La primera infancia es la primera etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política, y en este Código. **Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos, y la educación inicial.** En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas. (Negrilla y subraya fuera de texto).*

El mismo Código de Infancia y Adolescencia dispone en su artículo 36:

**Artículo 36. Derechos de los niños, las niñas y los adolescentes con discapacidad.** *Para los efectos de esta ley, la discapacidad se entiende como una limitación física, cognitiva, mental, sensorial o cualquier otra, temporal o permanente de la persona para ejercer una o más actividades esenciales de la vida cotidiana.*

(...)

**2. Todo niño, niña o adolescente que presente anomalías congénitas o algún tipo de discapacidad, tendrá derecho a recibir atención, diagnóstico, tratamiento especializado, rehabilitación y cuidados espe-**

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-571 de 1992, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

**ciales en salud, educación, orientación y apoyo a los miembros de la familia o a las personas responsables de su cuidado y atención.**

Igualmente tendrán derecho a la educación gratuita en las entidades especializadas para el efecto. (Negrilla y subraya fuera de texto).

Corresponderá al Gobierno Nacional determinar las instituciones de salud y educación que atenderán estos derechos. Al igual que el ente nacional encargado del pago respectivo y del trámite del cobro pertinente.

(...)

En este mismo orden de ideas, encontramos el artículo 46 del Código de Infancia y Adolescencia, en el que fueron incluidas de manera taxativa doce obligaciones del Sistema de Seguridad Social en Salud frente a los niños, niñas y adolescentes, entre otras, así:

**Artículo 46. Obligaciones especiales del sistema de Seguridad Social en Salud.** Son obligaciones especiales del Sistema de Seguridad Social en Salud para asegurar el derecho a la salud de los niños, las niñas y los adolescentes, entre otras las siguientes:

1. Diseñar y desarrollar programas de prevención en salud, en especial de vacunación, complementación alimentaria, suplementación nutricional, vigilancia del estado nutricional y mejoramiento de hábitos alimentarios.

2. Diseñar y desarrollar programas de prevención de las infecciones respiratorias agudas, la enfermedad diarreica aguda y otras enfermedades prevalentes de la infancia.

3. Diseñar, desarrollar y promocionar programas que garanticen a las mujeres embarazadas la consejería para la realización de la prueba voluntaria del VIH/SIDA y en caso de ser positiva tanto la consejería como el tratamiento antirretroviral y el cuidado y atención para evitar durante el embarazo, parto y posparto la transmisión vertical madre-hijo.

4. Disponer lo necesario para garantizar tanto la prueba VIH/SIDA como el seguimiento y tratamiento requeridos para el recién nacido.

5. Garantizar atención oportuna y de calidad a todos los niños, las niñas y los adolescentes, en especial en los casos de urgencias.

6. Garantizar la actuación inmediata del personal médico y administrativo cuando un niño, niña o adolescente se encuentre hospitalizado o requiera tratamiento o intervención quirúrgica y exista peligro inminente para su vida; carezca de representante legal o este se encuentre en situación que le impida dar su consentimiento de manera oportuna o no autorice por razones personales, culturales, de credo o sea negligente; en atención al interés superior del niño, niña o adolescente o a la prevalencia de sus derechos.

7. Garantizar el acceso gratuito de los adolescentes a los servicios especializados de salud sexual y reproductiva.

8. Desarrollar programas para la prevención del embarazo no deseado y la protección especializada y apoyo prioritario a las madres adolescentes.

9. Diseñar y desarrollar programas especializados para asegurar la detección temprana y adecuada de las alteraciones físicas, mentales, emocionales y sensoriales en el desarrollo de los niños, las niñas y los adolescentes; para lo cual capacitará al personal de salud en el manejo y aplicación de técnicas específicas

para su prevención, detección y manejo, y establecerá mecanismos de seguimiento, control y vigilancia de los casos.

10. Capacitar a su personal para detectar el maltrato físico y psicológico, el abuso, la explotación y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes, y denunciar ante las autoridades competentes las situaciones señaladas y todas aquellas que puedan constituir una conducta punible en que el niño, niña o adolescente sea víctima.

11. Diseñar y ofrecer programas encaminados a educar a los niños, las niñas y los adolescentes, a los miembros de la familia y a la comunidad en general en prácticas de higiene y sanidad; en el manejo de residuos sólidos, el reciclaje de basuras y la protección del ambiente.

12. Disponer lo necesario para que todo niño, niña o adolescente que presente anomalías congénitas o algún tipo de discapacidad, tengan derecho a recibir por parte del Estado, atención, diagnóstico, tratamiento especializado y rehabilitación, cuidados especiales de salud, orientación y apoyo a los miembros de la familia o las personas responsables de su cuidado y atención.

Y, a través de los artículos 201 a 207 del Código de Infancia y Adolescencia, el legislador creó el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia, definiéndolas en su artículo 201 como "(...) **el conjunto de acciones y que adelanta el Estado, con la participación de la sociedad y la familia, para garantizar la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes.**

**Las políticas públicas se ejecutan a través de la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de planes, programas, proyectos y estrategias**". (Negrilla fuera de texto).

Adicionalmente, encontramos la Ley 1295 de 2009, 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, norma que cubre a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, lo que me permite ratificar que en este momento contamos con las herramientas jurídicas que permiten dar una cobertura total a los niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

Por su parte el artículo 9° del Decreto-ley 131 de 2010, adicionó el artículo 162 A a Ley 100 de 1993, del Plan Obligatorio de Salud, contempla la protección integral a las familias, en las fases de promoción y fomento de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación para todas las patologías.

En materia fiscal, este tipo de iniciativas exige el análisis del impacto fiscal y su impacto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo tal como lo prevé el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, requisito que no se cumple y que demanda por parte del Estado un gasto para dar cumplimiento al artículo 2° de esta iniciativa, en la implementación de un Sistema de Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes que padecen Trastorno por Déficit de Atención con o sin Hiperactividad (TDAH).

En materia educativa, el sistema colombiano durante la última década ha reconocido que nuestra comunidad se está enfrentando a una gran diversidad de estudiantes y ha venido trabajando en la búsqueda de estrategias para transformar la educación en nuestro país en especial para aquellos estudiantes que han sido



considerados sujetos de programas diferenciados, excluidos o simplemente ignorados. Aceptar la diversidad implica garantizar que todos los estudiantes desarrollen plenamente sus capacidades y logren aprendizajes significativos en una escuela que transforma su gestión para responder a las múltiples situaciones, necesidades, intereses, culturas, lenguas, discapacidades y capacidades, entre otras.

Desde el marco nacional e internacional, el Ministerio de Educación Nacional ha desarrollado directrices para la atención a la diversidad, impulsando el desarrollo de condiciones básicas en los territorios, respondiendo a las necesidades del momento social, político y cultural y a las demandas y particularidades de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, mediante la flexibilización de programas, proyectos, currículos y el desarrollo de modelos educativos y didácticas flexibles. Una de las acciones más relevantes en este campo, la constituye el Programa de “Educación inclusiva con calidad, construyendo capacidad institucional para la atención a la Diversidad”, desde el cual se ha trabajado en la construcción de lineamientos para la formación de docentes, que garanticen la atención a la diversidad de la población en las instituciones educativas del país, desde el enfoque de inclusión.

Vale la pena resaltar, que para el estudio de esta iniciativa se solicitó concepto al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de la Protección Social, sin recibir su pronunciamiento de manera oficial.

Pese a la ya existente normatividad, se hace necesaria la intervención del Estado frente a este tema que representa un reforzamiento a la protección de la salud de nuestros niños que son el futuro de Colombia.

#### Proposición:

Por lo anteriormente expuesto, solicito a los honorables Representantes de la Comisión Séptima, aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 216 de 2009 Cámara**, por la cual se establece el régimen legal de protección integral de los niños, niñas y adolescentes que padecen trastornos por déficit de atención con o sin hiperactividad (TDAH), con su respectivo pliego de modificaciones.

De los honorables Representantes,

Mauricio Parodi Díaz,  
Representante a la Cámara,  
Departamento de Antioquia.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2009 CÁMARA

por la cual se establece el régimen legal de protección integral de los niños, niñas y adolescentes que padecen trastornos por déficit de atención con o sin hiperactividad (TDAH).

Suprímase el artículo 6° del proyecto de ley.

Artículo 6°. El artículo 381 del Código Penal quedará así:

**Artículo 381. Suministro a menor.** <Penas aumentadas por el artículo de la Ley 890 de 2004, a partir del 1° de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente:> El que suministre, administre, induzca, incite, facilite o propicie el uso de antidepresivos, sustancias psicoactivas o droga que produzca dependencia a un menor, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos dieciséis (216) meses.

Igualmente, se aplicarán las penas anteriores a quien prescriba dichas sustancias como mecanismo para re-

solver trastorno de conducta, atención y aprendizaje escolar del menor sin el consentimiento informado y responsable de los progenitores.

El artículo 7° pasa a ser el artículo 6°, quedando igual.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Mauricio Parodi Díaz,

Representante a la Cámara,  
Departamento de Antioquia.

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2009 CÁMARA

por la cual se establece el régimen legal de protección integral de los niños, niñas y adolescentes que padecen trastornos por déficit de atención con o sin hiperactividad (TDAH).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto velar por la protección integral de los niños, niñas y adolescentes que padecen trastorno por déficit de atención con o sin hiperactividad (TDAH), facilitando una atención especializada y tratamiento debido de salud, el cual deberá incluir el acceso a medicinas, así como las acciones tendientes a la detección, investigación, diagnóstico y tratamiento, control, asistencia y rehabilitación, con la finalidad de que puedan tener acceso a una educación acorde con sus capacidades y habilidades, insertarse en su medio social y desarrollar sus potencialidades cognitivas, para lo cual prevalecerá el pleno reconocimiento a la igualdad y a la dignidad humana, sin discriminación alguna.

Artículo 2°. Para dar cumplimiento a lo contemplado en artículo 1° de esta ley, el Gobierno Nacional a través de los Ministerio de la Protección Social y Educación Nacional en un plazo de sesenta (60) días contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, creará el **Sistema de Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes que padecen Trastorno por Déficit de Atención con o sin Hiperactividad (TDAH)**, para lo cual se declara de interés nacional su diagnóstico y tratamiento.

Artículo 3°. Serán objetivos del Programa, entre otros:

a) Promover un mejoramiento en el nivel de vida de los Niños con TDAH y de su contexto familiar, mejorando su integración social y educacional.

b) Lograr el pleno desarrollo del Niño con TDAH.

c) Implementar programas que incluyan la prevención, diagnóstico, tratamientos clínicos, psicológicos, quirúrgicos, farmacológicos y otras prácticas que se requieran para el tratamiento de los niños, niñas y adolescentes que padecen Trastorno por Déficit de Atención con o sin Hiperactividad (TDAH).

d) Organización y evaluación de un plan de educación que incluya los instrumentos pedagógicos y técnicas de organización grupal adecuadas para ser aplicadas en Niños con TDAH.

e) La publicación de folletos informativos sobre el TDAH, que deberá ser distribuido a todos los centros educativos del país.

f) Capacitación de los docentes y psicólogos educacionales sobre el TDAH.

g) La inclusión de un curso sobre TDAH en las facultades de Medicina y Psicología de las Instituciones de Educación Superior, al igual que en los programas de especialidades de Pediatría, Neurología y Psiquiatría.

Artículo 4°. A los efectos de la presente ley se considera "*Trastorno por Déficit de Atención con o sin Hiperactividad*", en lo sucesivo **TDAH**, a una alteración infantil de naturaleza neuropsicológica que se caracteriza por la presencia de disfunciones atencionales, problemas de impulsividad y sobreactividad motora. Además, también se asocian trastornos comportamentales (como desobediencia o agresividad), dificultades de aprendizaje, problemas de interacción social, y sintomatología afectiva o emocional.

Artículo 5°. Los niños, niñas y adolescentes que padezcan TDAH tendrán derecho a:

- a) Recibir un diagnóstico precoz.
- b) Recibir una evaluación médica, psicológica y pedagógica adecuada a cada caso particular con la finalidad de determinar cuál es la condición del Niño a nivel físico, emocional y de aprendizaje.
- c) Recibir protección social integral.
- d) Recibir tratamiento interdisciplinario gratuito.
- e) Recibir medicación gratuita en los casos que el diagnóstico así lo indique.
- f) A su Integración dentro del sistema educativo nacional con el objeto de que pueda continuar su formación integral de manera exitosa en el mismo establecimiento educativo elegido por sus padres, tutores y/o responsables a cargo.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Mauricio Parodi Díaz,*

Representante a la Cámara,  
Departamento de Antioquia.

\* \* \*

#### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 056 DE 2009 CÁMARA**

*por medio de la cual se derogan algunos artículos de la Ley 472 de 1998- Acciones Populares y de Grupo.*

Bogotá, D. C., mayo 5 de 2010

Doctor

ÓSCAR ARBOLEDA PALACIO

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

**Ref:** Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 056 de 2009 Cámara**, por medio de la cual se derogan algunos artículos de la Ley 472 de 1998- acciones Populares y de Grupo.

Respetado señor Presidente:

En atención a la designación hecha por usted, nos permitimos presentar para consideración de la honora-

ble comisión primera de la Cámara de Representantes, el correspondiente informe de ponencia al proyecto de ley de la referencia, en los siguientes términos:

#### **I. Trámite**

El presente proyecto de ley fue radicado por el señor Ministro del Interior y de Justicia el día 22 de julio de 2009 ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes y repartido para su trámite correspondiente a la Comisión Primera de la misma célula legislativa, definiéndose como ponentes a los honorables Representantes: Heriberto Sanabria como coordinador, Clara Isabel Pinillos, Karime Mota, Rosmary Martínez y Carlos Enrique Ávila Durán.

#### **II. Antecedentes y objeto del Proyecto de ley.**

El presente proyecto de ley, de origen gubernamental, tiene sus orígenes en que los alcaldes municipales se han visto obligados a enfrentar un sinnúmero de acciones populares que en vez de coadyuvar al bienestar de la comunidad entorpecen las actividades propias de las administraciones locales.

Así mismo, los presupuestos de las administraciones públicas se ven menoscabados con los fallos de estas acciones y es tal el volumen de estas y el valor de los fallos que en algunos casos los mandatarios locales se ven abocados al traslado de los recursos del plan de desarrollo para cumplir con lo mandado por los jueces a través de esta figura.

Es deber de todo ciudadano velar por la preservación y conservación de los intereses públicos y comunes, acudiendo a las autoridades correspondientes para garantizar su efectividad y vigencia, por lo que pagar por conseguir su protección no solo se contrapone con el deber ciudadano, sino que además favorece solo a unos pocos, toda vez que no cualquier ciudadano está en capacidad de presentar una demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y afrontar el correspondiente proceso, pues dada su rigurosidad y procedimiento solamente personas con cierta formación profesional acudirán a su ejercicio, y que en la práctica conlleva a que se conformen grupos especializados en la interposición de tales acciones muchas veces con temas recurrentes y reiterativos, que en modo alguno justifican el reconocimiento del incentivo correspondiente.

Es por esto que en las alcaldías municipales manifiestan que las acciones populares dejaron de ser un mecanismo para proteger los derechos colectivos y se convirtieron en un negocio rentable para unos pocos que sin pertenecer a las entidades territoriales y conocer sus problemáticas, van por ahí tomando fotos e instaurando recursos con el solo objeto de beneficiarse económicamente.

Un caso que ha afectado a nuestros municipios es el de las acciones populares para el establecimiento de los cuerpos de bomberos oficiales que desconoce la realidad local de la existencia de cuerpos voluntarios de bomberos, caso sucedido reiteradamente en los departamentos de Cundinamarca y Antioquia en donde se encuentra una coincidencia en los accionantes que solo tienen interés en los reconocimientos económicos y no en el buen desarrollo de la administración pública esto sucedido durante los años 2007 y 2008.

Además, para estos incentivos no se establecieron parámetros indicativos de procedencia y el modo de cuantificarlos, a pesar de los esfuerzos jurisprudencia-

les para que se defina este punto, lo cierto es que no ha sido posible unificarse en torno a los casos en que se es procedente y en cuáles no.

Se debe anotar igualmente que si bien la Corte Constitucional en Sentencia C 459/04 consideró que no era ilegítimo prever tales recompensas individuales para quienes protejan judicialmente el interés colectivo, en este caso se propone su eliminación por razones de conveniencia y de interés general.

Por otra parte, en principio, las Acciones Populares carecen de contenido subjetivo, es decir, que las mismas no persiguen un resarcimiento pecuniario, pues se actúa en defensa del interés público y aunque la ley prevé una recompensa, este no es el fin primordial para el cual se instituyó tan importante herramienta jurídica.

Es por esto que el presente proyecto pretende derogar los siguientes artículos de la Ley 472 de 1998:

“**Artículo 39.** Incentivos. El demandante de una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales. Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos”...

“**Artículo 40.** Incentivo económico en acciones populares sobre moral administrativa. En las acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante o demandantes tendrán derecho a recibir el quince por ciento (15%) del valor que recupere la entidad pública en razón a la acción popular.

Para los fines de este artículo y cuando se trate de sobrecostos o de otras irregularidades provenientes de la contratación, responderá patrimonialmente el representante legal del respectivo organismo o entidad contratante y contratista, en forma solidaria con quienes concurren al hecho, hasta la recuperación total de lo pagado en exceso.

Para hacer viable esta acción, en materia probatoria los ciudadanos tendrán derecho a solicitar y obtener se les expida copia auténtica de los documentos referidos a la contratación, en cualquier momento. No habrá reserva sobre tales documentos”.

### III. Contenido del Proyecto

El Proyecto de ley 056 de 2009C, contiene dos artículos:

El primer artículo pretende derogar los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, que se refieren a los incentivos económicos que se deben reconocer a quienes por sus acciones o denuncias protejan el interés colectivo. En dichos artículos se manifiestan los montos y porcentajes que se deben reconocer por parte del Estado a quien coadyuven con la protección del interés colectivo.

El segundo artículo hace referencia a la vigencia de la ley y la derogación de las demás que le sean contrarias.

### IV. Proposición.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, proponemos a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 056 de 2009 Cámara.

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 056 DE 2009 CÁMARA

*por medio de la cual se derogan algunos artículos de la Ley 472 de 1998- Acciones Populares y de Grupo.*

Artículo 1°. Deróguese los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

*Heriberto Sanabria Astudillo, Rosmary Martínez Rosales, Clara Isabel Pinillos Abozaglo (sin firma), Carlos Enrique Ávila Durán, Karime Mota y Morad (sin firma), Ponentes.*

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 143 DE 2008 SENADO, 235 DE 2009 CÁMARA

*por la cual se cede a favor del municipio de Nemocón, Cundinamarca, la administración de la totalidad de las rentas producidas por la explotación turística de la mina de sal de Nemocón.*

Bogotá, D. C., mayo de 2010

Doctor

HERNANDO PALOMINO PALOMINO

Secretario General

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Respetado señor Secretario:

Por medio de la presente nos permitimos remitir a su despacho el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 143 de 2008 Senado, 235 de 2009 Cámara**, por la cual se cede a favor del municipio de Nemocón, Cundinamarca, la administración de la totalidad de las rentas producidas por la explotación turística de la mina de sal de Nemocón.

*Pedro María Ramírez Ramírez, Coordinador Ponente; Marco Tulio Leguizamón Roa, Carlos Alberto Cuenca Chau, Hernando Chagrez Sarmiento, Ponentes.*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PRESENTADA A LA COMISIÓN QUINTA AL PROYECTO DE LEY 143 DE 2008 SENADO – 235 DE 2009 CÁMARA

*por la cual se cede a favor del municipio de Nemocón, Cundinamarca, la administración de la totalidad de las rentas producidas por la explotación turística de la mina de sal de Nemocón.*

En cumplimiento del encargo hecho por la mesa directiva de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, nos permitimos rendir Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley 143 de 2008 Senado, 235 de 2009 Cámara**, por la cual se cede a favor del municipio de Nemocón, Cundinamarca, la administración de la totalidad de las rentas producidas por la explotación turística de la mina de sal de Nemocón, en los siguientes términos.

### Trámite Legislativo

El proyecto de ley fue radicado el 29 de agosto de 2008 por la Senadora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda ante el Senado de la República y publicado en la



**Gaceta del Congreso** número 571 de este mismo año. Fue repartido a Comisión Quinta, correspondiéndole la ponencia para primer debate al Senador Manuel Guillermo Mora, cuyo informe fue publicado en **Gaceta del Congreso** número 794 de 2008, con ajustes menores referente a la redacción apropiada para determinar la vigencia y derogatorias, entre otros puntos de forma. Este texto fue aprobado el 28 de abril de 2009 de manera unánime y con la intervención del señor Alcalde de Nemocón, doctor José Fidel Vega, tal como consta en el Acta de Comisión número 30, publicada en la **Gaceta del Congreso** 432 de 2009.

Durante la misma sesión, la mesa directiva de esta célula legislativa asignó nuevamente al doctor Mora para que presentara ponencia para segundo debate ante la Plenaria del Senado, haciéndolo el 2 de junio de 2009 y publicado en **Gaceta del Congreso** 410 de ese año. El debate y aprobación en el pleno de la Corporación se realizó el 2 de diciembre de 2009, y resultó aprobado sin objeción alguna, como se puede observar en el Acta de Plenaria número 23, publicada en Gaceta 21 de 2010. El texto definitivo aprobado se puede consultar en la **Gaceta del Congreso** 1261 de 2009.

#### **Antecedentes y objetivos de la iniciativa**

En las últimas décadas los municipios de Cundinamarca, enmarcados en una estrategia dirigida por la Gobernación en documentos como la “Agenda Interna” o el mismo Plan de Desarrollo Departamental entre otros, han impulsado diferentes proyectos de inversión en infraestructura turística con el ánimo de explotar más eficientemente el potencial que en el tema tiene el departamento.

Algunos de estos proyectos se dieron en las minas de sal que son explotadas en Cundinamarca: primero fue Zipaquirá quien ha adecuado y remodelado su Catedral de Sal constantemente, con cambios significativos desde los años 90 que han resultado en un magnífico y hermoso escenario natural y religioso, que exige una parada obligada a cualquier turista nacional o extranjero que visite la región.

Como reconocimiento a este esfuerzo y en aras de la eficiencia económica en la administración de recursos mediante la eliminación de intermediarios y buscando el fomento de más inversión en esta obra arquitectónica, el artículo 103 de la Ley 633 de 2000, cedió al municipio las rentas producidas por la explotación turística de la Catedral en los siguientes términos:

*“A partir del 1° de enero del año 2001 la Nación cede a favor del municipio de Zipaquirá la totalidad de los ingresos provenientes del valor que se paga por la entrada a visitar la Catedral de Sal de Zipaquirá. Estos recursos serán utilizados por el municipio prioritariamente para el mantenimiento y funcionamiento óptimo de la Catedral como monumento turístico-religioso y para fomentar el desarrollo turístico y sus obras de infraestructura del orden local y regional, en armonía con lo establecido por la Ley 388 de 1997 sobre planes y programas del orden territorial a escala municipal, departamental y nacional”.*

Mediante Ley 773 de 2002 el Congreso ratificó este mandato a través del artículo 5°, al referirse al respecto de la siguiente manera:

*“Mediante la presente ley y a partir de su entrada en vigencia cédase a favor del municipio de Zipaquirá, Cundinamarca, la administración de la totalidad de las rentas producidas por la explotación turística de la*

*Catedral de Sal de Zipaquirá, así como las provenientes de los demás bienes que conforman este complejo turístico. Estos recursos serán utilizados por el municipio, prioritariamente, para el mantenimiento y funcionamiento óptimos de la Catedral como Monumento Turístico-Religioso y para fomentar el desarrollo productivo y turístico y sus obras de infraestructura del orden local y regional, en armonía con lo establecido por la Ley 388 de 1997 sobre Planes y Programas del Orden Territorial a escala municipal, departamental y nacional”.*

Luego Nemocón en un esfuerzo conjunto con el Instituto de Fomento Industrial (IFI - Concesión de Salinas) y la Dirección de Turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, siguiendo esta línea exitosa de promoción turística, ha buscado desde el 2005 la adecuación de su propia mina de sal como complemento al sentido religioso dado por Zipaquirá, por lo que invirtió importantes recursos cercanos a los 300 millones de pesos para adaptarla a la visita de turistas, logrando un escenario igualmente imponente.

No obstante, tanto el Gobierno local como los habitantes del municipio, quienes han desarrollado un sentido de pertenencia muy arraigado por este atractivo, ven cómo sus esfuerzos por promocionarla y explotarla adecuadamente se han truncado de cierta manera, por la forma en que los recursos generados están siendo distribuidos, ya que como no existe una norma específica en este sentido para Nemocón, el IFI – Concesión Salinas delegó esta administración al consorcio encargado del recaudo en la mina de Zipaquirá, siendo este municipio quien recibe la totalidad de las rentas y luego las entrega, según convenios previos hechos por las autoridades locales, a Nemocón.

Esta línea de distribución de los recursos generados, impiden que, por un lado, el municipio vea retribuida a tiempo las inversiones realizadas y por otro, un retraso en la reinversión y pago de los costos derivados de la manutención de la mina, generando graves traumatismos en su administración. Además de esto, como su recaudo inicial está en manos de terceros donde ellos no cuentan con injerencia alguna, la mina de sal de Nemocón está siendo promocionada como un destino secundario “impidiendo de esta manera un paquete que permita la visita a otros atractivos como sus museos de historia natural, las piedras de Chacua y el desierto de la Tatacoita”<sup>1</sup>.

En este sentido el Senador Mora en su ponencia para segundo debate refiere lo siguiente: “La Mina recibe en promedio 65.000 visitantes al año que, a tarifas promedio, desde 2006 significarían para el municipio cerca de 650 millones de pesos para la manutención, tecnificación y modernización del Complejo Turístico (el municipio ha venido velando por la seguridad de los turistas, la habilitación de parqueaderos, mantenimiento de las vías de acceso en perfecto estado, manutención de los servicios de emergencias y otros gastos en procura de mantener el municipio en óptimas condiciones pero a cambio no recibe nada, pues todo es para el operador turístico de la Mina, operador que no es Nemocón), así como para el impulso de procesos productivos propios del municipio que ayudarían significativamente a la competitividad regional”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Mora Jaramillo, Manuel Guillermo. Ponencia para segundo debate. **Gaceta del Congreso** 410 de 2009.

<sup>2</sup> *Ibid.*

En este orden de ideas, el único objetivo de la presente ley es emular lo realizado con Zipaquirá y hacer un trato justo y equitativo con los esfuerzos de Nemocón tal y como sucedió en 2000 y 2002 con las leyes antes descritas, proceso que no se pudo dar de manera simultánea debido a que en la época en que se tramitó la ley para Zipaquirá, en Nemocón la Mina de Sal no se encontraba habilitada para el turismo, ya que esto se logró hasta el 2006.

**Contenido del Proyecto de ley**

La iniciativa, como fue aprobada en plenaria del Senado, contiene 4 artículos incluyendo vigencia. El primer artículo cede, en términos similares a lo aprobado en el caso de Zipaquirá, la administración y operación de los recursos generados por la explotación turística de la mina y de los provenientes de los demás bienes que conforman este complejo turístico.

El segundo artículo define la destinación de la que deben ser objeto estos recursos, privilegiando el “mantenimiento y funcionamiento óptimos de la Mina como Instalación Turística y para fomentar el desarrollo productivo y turístico y sus obras de infraestructura del orden local y regional”.

El tercero, ordena a la entidad gubernamental que esté a cargo de los activos vinculados a la infraestructura turística de la mina de sal, la entrega de estos al municipio de Nemocón. En este artículo, se incluye un párrafo que establece el ajuste de este proceso a la normatividad contractual vigente.

El cuarto determina la vigencia y las derogatorias.

**Proposición:**

Con base en lo anterior, rendimos ponencia favorable y solicitamos a la honorable Comisión Quinta aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 143 de 2008 Senado, 235 de 2009 Cámara**, por la cual se cede a favor del municipio de Nemocón, Cundinamarca, la administración de la totalidad de las rentas producidas por la explotación turística de la mina de sal de Nemocón.

Cordialmente,

*Pedro María Ramírez Ramírez*, Coordinador Ponente; *Marco Tulio Leguizamón Roa*, *Carlos Alberto Cuenca Chaux*, *Hernando Chagrez Sarmiento*, Ponentes.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 143 DE 2008 SENADO 235 DE 2009 CÁMARA**

*por la cual se cede a favor del municipio de Nemocón, Cundinamarca, la administración de la totalidad de las rentas producidas por la explotación turística de la Mina de Sal de Nemocón.*

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1°. *Administración de la Mina de Sal de Nemocón.* Mediante la presente ley y a partir de su entrada en vigencia cédase a favor del municipio de Nemocón, Cundinamarca, la administración de la totalidad de las rentas producidas por la explotación tu-

rística de la Mina de Sal de Nemocón, así como las provenientes de los demás bienes que conforman este complejo turístico.

Artículo 2°. *Destinación de los recursos.* Los recursos obtenidos por concepto de la administración de la Mina serán utilizados por el municipio, prioritariamente, para el mantenimiento y funcionamiento óptimos de la Mina como Instalación Turística y para fomentar el desarrollo productivo y turístico y sus obras de infraestructura del orden local y regional, en armonía con lo establecido por la Ley 388 de 1997 sobre Planes y Programas del Orden Territorial a escala municipal, departamental y nacional.

Artículo 3°. *Poseción.* Posterior a la vigencia de la presente ley, el Instituto de Fomento Industrial, IFI, o el organismo que cumpla su función a nombre de la Nación, entregará al municipio de Nemocón, la totalidad de los activos vinculados al contrato de administración delegada en lo relativo a las Minas de Sal de Nemocón.

Parágrafo. Esta entrega se sujetará a las normas vigentes en materia contractual.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Representantes a la Cámara,

*Pedro María Ramírez Ramírez*, Coordinador Ponente; *Marco Tulio Leguizamón Roa*, *Carlos Alberto Cuenca Chaux*, *Hernando Chagrez Sarmiento*, Ponentes.

**CONTENIDO**

Gaceta número 235 - Viernes 21 de mayo de 2010

CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.

**PONENCIAS**

Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 216 de 2009 Cámara, por la cual se establece el régimen legal de protección integral de los niños, niñas y adolescentes que padecen trastornos por déficit de atención con o sin hiperactividad (TDAH).....	1
Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y Texto propuesto al Proyecto de ley número 056 de 2009 Cámara, por medio de la cual se derogan algunos artículos de la Ley 472 de 1998- Acciones Populares y de Grupo. ....	5
Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 143 de 2008 Senado, 235 de 2009 Cámara, por la cual se cede a favor del municipio de Nemocón, Cundinamarca, la administración de la totalidad de las rentas producidas por la explotación turística de la Mina de Sal de Nemocón.....	6