



# 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 - N° 722

Bogotá, D. C., jueves, 30 de septiembre de 2010

EDICIÓN DE 12 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

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 109 DE 2010 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen estímulos tributarios y otros, con el fin de adoptar medidas especiales para la rehabilitación e inclusión social de jóvenes con alto grado de emergencia social, pandillismo y violencia juvenil.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto adoptar medidas para la inclusión Social de los Jóvenes con Alto Grado de Emergencia Social, pandillismo, grupos de violencia juvenil, con el fin de fortalecer la acción social del Estado.

Artículo 2°. *Planes.* Con el objeto de socializar y fomentar la inclusión social a que se refiere el artículo 1° de la presente ley, tanto el Gobierno Nacional, como los Gobiernos departamentales, distritales y municipales, podrán crear planes, programas y estímulos especiales dirigidos a dicha población, según sus particularidades, a través de sus respectivos Consejos de Política Social. Para ello, las autoridades podrán incluir partidas presupuestales para tal fin, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, así como con el marco de gasto del respectivo sector.

Para efectos de la participación y otorgamiento de los mencionados planes, programas y estímulos, se deberá observar el procedimiento al que se refiere el artículo 10 de la presente ley.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá prestar asesoría para el diseño de dichos planes, de acuerdo con sus competencias.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley, se entiende por:

• **Jóvenes Rehabilitados que han estado Vinculados a grupos de violencia:**

Adolescentes y Jóvenes, que han desarrollado y culminado procesos de Rehabilitación y han estado unidos a grupos de violencia, por la vecindad, edad, desocupación, etc.

• **Jóvenes en emergencia social:** Adolescentes y Jóvenes que se encuentran en condición de vulnerabilidad social y falta de resiliencia o capacidad de recuperación pero que aún no se encuentran vinculados a grupos de violencia

Parágrafo. Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta los siguientes rangos de edad, adolescentes de 12 a 17 años, jóvenes de 18 a 21 años de edad.

Artículo 4°. *Funciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:* Para la inclusión Social de los Jóvenes con Alto Grado de Emergencia Social, Pandillas y Rehabilitados de grupos de violencia juvenil, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, procurará la articulación funcional de las entidades públicas y privadas de acuerdo con su competencia en las siguientes acciones:

1. Participar y brindar Asistencia Técnica a los Consejos de Política Social para la formulación de los planes nacionales, departamentales, distritales y municipales para la inclusión Social de los Jóvenes con Alto Grado de Emergencia Social, Pandillas y Rehabilitados de grupos de violencia juvenil.

2. Promover acciones conjuntas y coordinadas entre los diferentes sectores e instituciones del nivel nacional, departamental, distrital y municipal, para establecer estrategias y garantizar el acceso a la recreación y la inclusión al sistema educativo de los jóvenes con alto grado de Emergencia Social, Pandillas y Rehabilitados de grupos de violencia juvenil

3. Coordinar acciones con el **Servicio Nacional de Aprendizaje SENA**, para la formación en actividades productivas, propiciando la generación de empleo como herramienta para la inclusión social de los Jóvenes con Alto Grado de Emergencia Social, Pandillas y Rehabilitados de grupos de violencia juvenil.

4. Participar en el diseño e implementación de estrategias de prevención que permitan disminuir el alto grado de emergencia social y el fenómeno social de grupos de violencia juvenil.

5. Coordinar acciones con el **Ministerio de Educación Nacional**, con el fin de lograr la inclusión efec-

tiva del grupo objeto de esta ley al Sistema de Educación Nacional.

6. Propiciar estímulos educativos en coordinación con el **Icetex**, Universidades Públicas y Privadas para la inclusión efectiva del grupo objeto de la presente ley, al Sistema de educación Nacional, en educación media y educación superior.

7. Coordinar acciones con el **Ministerio de la Protección Social**, para lograr la inclusión efectiva del grupo objeto de la presente ley al Sistema General de Seguridad Social.

Artículo 5°. *Entidades Territoriales.* Las Gobernaciones y las Alcaldías, en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, promoverán los planes, programas y actividades necesarias para la inclusión Social de los Jóvenes con Alto Grado de Emergencia Social, Pandillas y Rehabilitados de grupos de violencia juvenil.

Artículo 6°. *Créase el Centro de Investigación en violencia y delincuencia juvenil.* Con el fin de construir un programa de investigación monitoreo y evaluación de las violencias y delincuencias juveniles. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente a este artículo.

Artículo 7°. *Generación de empleo.* Las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, podrán celebrar acuerdos, contratos y convenios interadministrativos, con entidades y organismos que tengan a su cargo la realización de planes, programas y actividades relacionadas con el objetivo de la presente ley, con el fin de promover la generación del empleo y ubicar laboralmente a los jóvenes que hayan finalizado su proceso de rehabilitación.

Artículo 8°. *Estímulos Tributarios.* Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que contraten personas objeto de la presente ley, que hayan sido rehabilitados, aptos para el trabajo y capacitados previamente, podrán deducir de su renta el 125% (ciento veinticinco por ciento) del valor total de los salarios efectivamente pagados durante el respectivo año gravable, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Artículo 9°. *Cuota de compensación militar.* A las personas con alto grado de emergencia social que se encuentren en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, se les aplicará lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 1184 de 2008.

Artículo 10. *Reglamentos.* El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y las Alcaldías Distritales y Municipales reglamentarán los requisitos que deben cumplir las personas naturales y jurídicas interesadas en desarrollar actividades y programas tendientes a la rehabilitación de los jóvenes con alto grado de emergencia social, Pandillas y/o rehabilitados de grupos de violencia.

Artículo 11. *Seguimiento.* El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en coordinación con el Ministerio del Interior y de Justicia y la Policía Nacional llevará periódicamente al Consejo de Política Criminal un informe de avance y seguimiento al diagnóstico, a las acciones y a las propuestas presentadas, en relación con la situación de los jóvenes con alto grado de emergencia social, pandillas y vinculados a grupos de violencia.

Artículo 12. *Procedimiento.* Para establecer la condición de emergencia social y vinculados a grupos de violencia juvenil, se aplicará lo previsto en el Libro Primero del Código Contencioso Administrativo

Artículo 13. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que sean contrarias.

Cordialmente,

Ángel Custodio Cabrera Báez,  
Representante a la Cámara.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La inclusión social y laboral es la parte final de un proceso de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados, habiendo ya adquirido elementos y herramientas para el trabajo digno y con calidad, por lo cual es importante darle valor al trabajo con familia, a la necesidad de desarrollar un trabajo de atención al consumo de sustancias psicoactivas, nivelación académica, entre otros aspectos que garantizan la inserción social y que son aspectos desarrollados en los programas de restablecimiento de derechos para esta población menor de 18 años de edad.

Está dirigido, principalmente a fortalecer las acciones tendientes a la recuperación integral del joven, en todo el país, en situación de emergencia social, pandillas y jóvenes vinculados a grupos de violencia, con los mecanismos necesarios para evitar su incremento, implementando acciones y estableciendo procedimientos que los incluyan en una sociedad con respuestas claras y los proyecten como personas útiles y que aporten a la sociedad para su desarrollo; brindando el acceso a la salud, a la educación, a la recreación y a la inclusión laboral, así como la protección de sus derechos fundamentales, propiciando que las compañías y/o empresas acepten preferentemente estos jóvenes y a su vez, reciban estímulos tributarios por su vinculación, recuperándolos como personas de oportunidades en la legalidad, con sus documentos legales vigentes como son: cédula de ciudadanía, libreta militar, etc.

El doctor Jimmy Viera, en su intervención en el seminario Juventud Política Social, en el año 1998, manifestaba "las políticas progresistas de prevención de la violencia juvenil deben evitar criminalizar a los jóvenes, no deben considerarlos como meros objetos de socialización o control, y menos de violencia. Calificar o seguir calificando de violentos, extraviados, delincuentes, o predelincuentes a los jóvenes favorece el desarrollo de pautas de comportamiento indeseable".

El doctor Guillermo Segovia, decía en ese mismo seminario ... "no comprendemos a los jóvenes, les damos contentillo y les hacemos convocatorias y se les dice jóvenes, ustedes son el futuro del país, son la entrada al siglo XXI, pero, a la vez, se dice que son un peligro para la sociedad, que hay que encerrarlos, que hay que ponerles toque de queda, que hay que hacer redadas, hay que hacer limpieza social, terapias de choque frente a una realidad.

El Informe de Desarrollo Humano-2008, emitido por el PNUD, Colombia, establece que la Política Social tiene dos objetivos distintos:

a) La garantía universal de los derechos de ciudadanía social, y

b) La inclusión de grupos privados o por debajo del umbral de la ciudadanía social.

Hay dos maneras de gestionar la política social: por sectores y por poblaciones objetivo. El país combina ambos, sin embargo, para reducir sus propias desventajas, cada enfoque puede adoptar elementos del otro. Este camino conlleva el peligro de que cada entidad desarrolle sus propios servicios complementarios, generando duplicaciones e ineficiencias. La solución deseable consiste en optimizar la coordinación mediante diseños transversales, la creación de sistemas de referencia adecuados y el uso de puntos focales comunes (la escuela, por ejemplo).

La presente ley tiene como objetivo la interacción de instituciones, organizaciones, entidades públicas y

privadas, y personas, que realicen procesos de desarrollo institucional, planificación, ejecución y evaluación, que articuladas entre sí, logren la recuperación e integración social de la población objeto de la presente ley.

El artículo 129 de la Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo, determina que el Gobierno Nacional, acompañará a las entidades territoriales en el diseño y estructuración de proyectos que sean importantes para contribuir al logro de una mayor competitividad, productividad e impacto social de las regiones y para seguir avanzando en la agenda interna y la visión Colombia segundo centenario.

El Código de la Infancia y la Adolescencia en su Capítulo I.

Artículo 2°. *Objeto.* El presente código tiene por objeto establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado.

Artículo 3°. *Sujetos titulares de derechos.* Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad.

Además la Sentencia C-740 de 2008 insta a los estados a que se cumpla la Constitución Nacional, en dicha sentencia la Corte señaló “que si bien es cierto que la Constitución consagra de manera separada (artículos 44 y 45) los derechos de los niños y los adolescentes, lo que haría pensar que se otorga una protección distinta a los niños y a los adolescentes, de acuerdo con sus antecedentes en los debates de la Asamblea Constituyente, es claro que la intención fue la de garantizar la misma protección especial tanto a los niños en sentido estricto o restringido como a los adolescentes, de modo que unos y otros están comprendidos en el concepto amplio de “niño” contenido en el artículo 44 superior. Esta concepción del constituyente guarda total armonía con el artículo 1° de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989. Por ello, las definiciones de niño o niña y de adolescente contenidas en el artículo 3° de la Ley 1098 de 2006 no privan a los adolescentes de la protección especial que les brinda la Constitución y por el contrario son definiciones necesarias en la regulación legal sobre la protección de los menores que delimita el ámbito de aplicación de la misma”.

Artículo 9°. *Prevalencia de los derechos.* En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona.

En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente.

Artículo 10. *Corresponsabilidad.* Para los efectos de este código, se entiende por corresponsabilidad, la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las

niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección.

La corresponsabilidad y la concurrencia aplican en la relación que se establece entre todos los sectores e instituciones del Estado.

No obstante, lo anterior, instituciones públicas o privadas obligadas a la prestación de servicios sociales, no podrán invocar el principio de la corresponsabilidad para negar la atención que demande la satisfacción de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes.

## CAPÍTULO II

### Derechos y libertades

Artículo 19. *Establece el derecho a la rehabilitación y la resocialización.* Los niños, las niñas y los adolescentes que hayan cometido una infracción a la ley tienen derecho a la rehabilitación y resocialización, mediante planes y programas garantizados por el Estado e implementados por las instituciones y organizaciones que este determine en desarrollo de las correspondientes políticas públicas.

Artículo 20. *Derechos de protección.* Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra:

1. El abandono físico, emocional y psicoafectivo de sus padres, representantes legales o de las personas, instituciones y autoridades que tienen la responsabilidad de su cuidado y atención.

2. La explotación económica por parte de sus padres, representantes legales, quienes vivan con ellos, o cualquier otra persona. Serán especialmente protegidos contra su utilización en la mendicidad.

3. El consumo de tabaco, sustancias psicoactivas, estupefacientes o alcohólicas y la utilización, el reclutamiento o la oferta de menores en actividades de promoción, producción, recolección, tráfico, distribución y comercialización.

4. La violación, la inducción, el estímulo y el constrictamiento a la prostitución, la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad.

5. El secuestro, la venta, la trata de personas y el tráfico y cualquier otra forma contemporánea de esclavitud o de servidumbre.

6. Las guerras y los conflictos armados internos.

7. El reclutamiento y la utilización de los niños por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley.

8. La tortura y toda clase de tratos y penas crueles, inhumanas, humillantes y degradantes, la desaparición forzada y la detención arbitraria.

9. La situación de vida en calle de los niños y las niñas.

10. Los traslados ilícitos y su retención en el extranjero para cualquier fin.

11. El desplazamiento forzado.

12. El trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo es probable que pueda afectar la salud, la integridad y la seguridad o impedir el derecho a la educación.

13. Las peores formas de trabajo infantil, conforme al Convenio 182 de la OIT.

14. El contagio de enfermedades infecciosas prevenibles durante la gestación o después de nacer, o la exposición durante la gestación a alcohol o cualquier

tipo de sustancias psicoactivas que pueda afectar su desarrollo físico, mental o su expectativa de vida.

15. Los riesgos y efectos producidos por desastres naturales y demás situaciones de emergencia.

16. Cuando su patrimonio se encuentra amenazado por quienes lo administran.

17. Las minas antipersonales.

18. La transmisión de VIH Sida y las enfermedades de transmisión sexual.

19. Cualquier otro acto que amenace o vulnere sus derechos.

Artículo 41. *Obligaciones del Estado.* El Estado es el contexto institucional en el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. En cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá:

1. Garantizar el ejercicio de todos los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

2. Asegurar las condiciones para el ejercicio de los derechos y prevenir su amenaza o afectación a través del diseño y la ejecución de políticas públicas sobre infancia y adolescencia.

3. Garantizar la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las políticas públicas de niñez y adolescencia, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal para asegurar la prevalencia de sus derechos.

4. Asegurar la protección y el efectivo restablecimiento de los derechos que han sido vulnerados.

5. Promover la convivencia pacífica en el orden familiar y social.

6. Investigar y sancionar severamente los delitos en los cuales los niños, las niñas y los adolescentes son víctimas, y garantizar la reparación del daño y el restablecimiento de sus derechos vulnerados.

7. Resolver con carácter prevalente los recursos, peticiones o acciones judiciales que presenten los niños, las niñas y los adolescentes, su familia o la sociedad para la protección de sus derechos.

8. Promover en todos los estamentos de la sociedad, el respeto a la integridad física, psíquica e intelectual y el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y la forma de hacerlos efectivos.

9. Formar a los niños, las niñas y los adolescentes y a las familias en la cultura del respeto a la dignidad, el reconocimiento de los derechos de los demás, la convivencia democrática y los valores humanos y en la solución pacífica de los conflictos.

10. Apoyar a las familias para que estas puedan asegurarle a sus hijos e hijas desde su gestación, los alimentos necesarios para su desarrollo físico, psicológico e intelectual, por lo menos hasta que cumplan los 18 años de edad.

11. Garantizar y proteger la cobertura y calidad de la atención a las mujeres gestantes y durante el parto; de manera integral durante los primeros cinco (5) años de vida del niño, mediante servicios y programas de atención gratuita de calidad, incluida la vacunación obligatoria contra toda enfermedad prevenible, con agencia de responsabilidad familiar.

12. Garantizar la inscripción y el trámite del registro civil de nacimiento mediante un procedimiento eficaz y gratuito. Para el efecto, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de la Protección Social conjuntamente reglamentarán el trámite administrativo que garantice que el niño o niña salga

del centro médico donde nació, con su registro civil de nacimiento y certificado de nacido vivo.

13. Garantizar que los niños, las niñas y los adolescentes tengan acceso al Sistema de Seguridad Social en Salud de manera oportuna. Este derecho se hará efectivo mediante afiliación inmediata del recién nacido a uno de los regímenes de ley.

14. Reducir la morbilidad y la mortalidad infantil, prevenir y erradicar la desnutrición, especialmente en los menores de cinco años, y adelantar los programas de vacunación y prevención de las enfermedades que afectan a la infancia y a la adolescencia y de los factores de riesgo de la discapacidad.

15. Asegurar los servicios de salud y subsidio alimentario definidos en la legislación del Sistema de Seguridad Social en Salud para mujeres gestantes y lactantes, familias en situación de debilidad manifiesta y niños, niñas y adolescentes.

16. Prevenir y atender en forma prevalente, las diferentes formas de violencia y todo tipo de accidentes que atenten contra el derecho a la vida y la calidad de vida de los niños, las niñas y los adolescentes.

17. Garantizar las condiciones para que los niños, las niñas desde su nacimiento, tengan acceso a una educación idónea y de calidad, bien sea en instituciones educativas cercanas a su vivienda, o mediante la utilización de tecnologías que garanticen dicho acceso, tanto en los entornos rurales como urbanos.

18. Asegurar los medios y condiciones que les garanticen la permanencia en el sistema educativo y el cumplimiento de su ciclo completo de formación.

19. Garantizar un ambiente escolar respetuoso de la dignidad y los Derechos Humanos de los niños, las niñas y los adolescentes y desarrollar programas de formación de maestros para la promoción del buen trato.

20. Erradicar del sistema educativo las prácticas pedagógicas discriminatorias o excluyentes y las sanciones que conlleven maltrato, o menoscabo de la dignidad o integridad física, psicológica o moral de los niños, las niñas y los adolescentes.

21. Atender las necesidades educativas específicas de los niños, las niñas y los adolescentes con discapacidad, con capacidades excepcionales y en situaciones de emergencia.

22. Garantizar la etnoeducación para los niños, las niñas y los adolescentes indígenas y de otros grupos étnicos, de conformidad con la Constitución Política y la ley que regule la materia.

23. Diseñar y aplicar estrategias para la prevención y el control de la deserción escolar y para evitar la expulsión de los niños, las niñas y los adolescentes del sistema educativo.

24. Fomentar el deporte, la recreación y las actividades de supervivencia, y facilitar los materiales y útiles necesarios para su práctica regular y continuada.

25. Fomentar la participación en la vida cultural y en las artes, la creatividad y producción artística, científica y tecnológica de niños, niñas y adolescentes y consagrar recursos especiales para esto.

26. Prevenir y atender la violencia sexual, las violencias dentro de la familia y el maltrato infantil, y promover la difusión de los derechos sexuales y reproductivos.

27. Prestar especial atención a los niños, las niñas y los adolescentes que se encuentren en situación de riesgo, vulneración o emergencia.

28. Proteger los contra los desplazamientos arbitrarios que los alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual.

29. Asegurar que no sean expuestos a ninguna forma de explotación económica o a la mendicidad y abstenerse de utilizarlos en actividades militares, operaciones psicológicas, campañas cívico-militares y similares.

30. Protegerlos contra la vinculación y el reclutamiento en grupos armados al margen de la ley.

31. Asegurar alimentos a los niños, las niñas y los adolescentes que se encuentren en procesos de protección y restablecimiento de sus derechos, sin perjuicio de las demás personas que deben prestar alimentos en los términos de la presente ley, y garantizar mecanismos efectivos de exigibilidad y cumplimiento de las obligaciones alimentarias.

32. Erradicar las peores formas de trabajo infantil, el trabajo de los niños y las niñas menores de quince años, proteger a los adolescentes autorizados para trabajar, y garantizar su acceso y la permanencia en el sistema educativo.

33. Promover estrategias de comunicación educativa para transformar los patrones culturales que toleran el trabajo infantil y resaltar el valor de la educación como proceso fundamental para el desarrollo de la niñez.

34. Asegurar la presencia del niño, niña o adolescente en todas las actuaciones que sean de su interés o que los involucren cualquiera sea su naturaleza, adoptar las medidas necesarias para salvaguardar su integridad física y psicológica y garantizar el cumplimiento de los términos señalados en la ley o en los reglamentos frente al debido proceso. Procurar la presencia en dichas actuaciones de sus padres, de las personas responsables o de su representante legal.

35. Buscar y ubicar a la familia de origen o las personas con quienes conviva a la mayor brevedad posible cuando sean menores de edad no acompañados.

36. Garantizar la asistencia de un traductor o un especialista en comunicación cuando las condiciones de edad, discapacidad o cultura de los niños, las niñas o los adolescentes lo exijan.

37. Promover el cumplimiento de las responsabilidades asignadas en el presente Código a los medios de comunicación.

Parágrafo. Esta enumeración no es taxativa y en todo caso el Estado deberá garantizar de manera prevalente, el ejercicio de todos los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes consagrados en la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales de Derechos Humanos y en este código.

En Colombia, la población con altos niveles de pobreza, niveles educativos bajos, y predominio del desempleo, subempleo o formas de trabajo informal van adquiriendo consciencia de su situación desde muy temprana edad y sufren la falta de oportunidades para mejorar sus condiciones de vida. Lo anterior, genera un tipo de subcultura urbana en la que prima una actitud inmediatista, hay que aprovechar lo primero que se presente porque probablemente nunca más habrá oportunidades de obtenerlo.

El aumento de las pandillas juveniles en el país, tiene diversos factores que la generan. Según Liliana Schwartzbach, en los años 80 el poder del narcotráfico empezó a sentirse y en los años 90 la guerrilla empezó a hacer su aparición en las zonas urbanas populares controlando algunos territorios y finalmente llegaron

los paramilitares que se crearon para contraatacar las actividades de la guerrilla.

Este panorama de exclusión los lleva a encontrar salidas como la vinculación a la calle, a grupos delincuenciales, a parches o pandillas o aislamiento total que acaba muchas veces en la drogadicción, prostitución y la delincuencia individual. Suelen surgir dos caminos extremos: una la organización para buscar alternativas ocupacionales para generar recursos, defender derechos ambientales o algún tipo de trabajo comunitario en beneficio suyo o sus vecinos y otra el desconocimiento de la legalidad y el uso de violencia común, único medio de supervivencia para obtener poder y estatus social y como resultado surgen grupos de delincuencia organizada, generalmente asociados con el consumo de alcohol y otros tipos de sustancias psicoactivas.

La población de y en la calle en el territorio Nacional, se deriva de una multicausalidad de factores que se relacionan con la diversidad de formas de maltrato intrafamiliar y social, la carencia de un tejido social sólido para acoger a sus miembros, la intolerancia para las diferencias, los bajos niveles de comunicación humana, la indiferencia de la sociedad civil ante los problemas sociales y económicos, y la incapacidad del Estado para formular, orientar, invertir y ejecutar políticas sociales que respondan realmente a las necesidades del pandillero en situación de indigencia, aun más de impedir que esto continúe sucediendo.

La calle se convierte para ellos en el espacio más cómodo y atractivo de subsistencia, de ahí que a medida que el tiempo pasa es menor su interés por dejar e iniciar nuevos hábitos de vida.

En ella no están solos, son manipulados, gobernados y rodeados por fuerzas sociales y económicas, en las que se mezcla, lo informal, el rebusque, la delincuencia, la ilegalidad, y mendicidad, la explotación, la anarquía, la falta de decisiones, político-administrativas y la indiferencia por parte de la ciudadanía de este grupo excluido. Han encontrado en las calles su única y real posibilidad de subsistencia, de sobrevivencia y creación de los lazos afectivos. La calle es el escenario donde han construido una existencia diferente, sus propias reglas son su mayor valor.

Muchas de las personas urbanas más pobres empiezan su vida como niños del medio rural o son hijos de recientes inmigrantes a las ciudades.

Las familias pobres se trasladan a las ciudades por varias razones: algunas familias son expulsadas de sus tierras, otras quedan desempleadas debido a la mecanización de la agricultura y muchas se sienten atraídas por la ilusión de tener mayores oportunidades de empleo, la emigración a la ciudad pone a las familias en situaciones difíciles pues sufren las pérdidas de sus sistemas de apoyo de origen así como la tradición y además con mayor frecuencia el empleo.

A pesar de la adaptabilidad de los habitantes en la calle las necesidades físicas y psicológicas son enormes. Algunos de los problemas más comunes de salud son la diarrea, la infección de heridas, los piojos y las pulgas, enfermedades de la piel, desnutrición, traumas, enfermedades venéreas, sida y el abuso de drogas en particular.

El estudio realizado en Colombia comprobó que algunos padres estimulan a sus hijos especialmente a los varones de corta edad, a ir a la calle. Es frecuente que los padres obligan a sus hijos a salir del hogar para obtener dinero de la mendicidad, el robo, etc. Si no producen son expulsados del hogar o ellos mismos

abandonan la familia para escapar a los malos tratos. Muchos jóvenes se ven obligados a vivir como adultos prematuramente para optar por vivir en la calle para huir de la violencia doméstica. En el mismo estudio se comprobó que de cuatro hogares originales de los menores de la calle, en tres hogares estaba ausente el padre biológico. El hacinamiento y la falta de planificación familiar también son factores comunes.

Un estudio realizado por Econometría S. A., en el año 2002 señala que la insuficiente oferta de un hábitat adecuado se estimaba que en el 23% de los hogares, casi un millón y medio de personas vivían en hacinamiento y el 3.5% de las viviendas tenían carencias habitacionales.

El 40% de los jóvenes colombianos no están vinculados al sistema educativo.

En el año 2000 murieron 2.166 jóvenes, un 45.8% se debió a agresiones, un 10.8% a accidentes de tránsito y un 7.1% a suicidio.

Los jóvenes del país, subsisten en condiciones de pobreza y como consecuencia de la misma deben soportar carencias habitacionales y educativas. Se suma un medio en el que multiplica las expresiones de violencia que aumentan sus niveles de riesgo.

Los menores inician su vida callejera a los 8.6 años de edad. La edad promedio de los niños de la calle es de 13 a 16 años pero la mayor franja se encuentra entre los 12 y 15 años. El 58% de los niños que deambulan por las calles tienen una vinculación familiar, lo que nos indica que estos últimos se rotan entre la casa y la calle, y están en alto riesgo de dejar definitivamente su hogar, ya que el niño se marcha gradualmente. El 37% de los censos afirman que el maltrato fue el factor principal para abandonar la familia. En el 60% de los casos la huida es por problemas intrafamiliares, más allá de los económicos propiamente.

Aproximadamente entre 1.800 y 2.500 pasan por la calle en un mes, cifra que si bien no aumenta considerablemente, sí se sostiene año tras año a pesar de los programas institucionales públicos y privados existentes, aunque también hay que tener en cuenta la alta tasa de deserción. El 44.58% de los menores han estado en por lo menos dos instituciones.

La encuesta de hogares estrato 1 y 2 en el que solo el 16.5% menores entre 5 y 18 años nacieron fuera de la ciudad, se demuestra que la migración es un fenómeno común entre la población infantil de la calle.

El 31.06% de los menores dicen vivir con amigos adultos lo que es preocupante ya que implica un factor más de riesgo en las calles: la explotación y el abuso por parte de los adultos, el 11% de los niños de la calle viven en ella con su familia o tienen contacto con su madre.

Es necesaria la participación desde el nivel Nacional para que permita a las comunidades lograr un sentido de pertenencia de su problemática para de esta forma prevenir la deserción de los niños y de los adultos, reduciendo la multicausalidad que los induce a abandonar su medio ya sea familiar o de la misma comunidad.

Esta multicausalidad se previene fortaleciendo planes de desestimulación de la mendicidad en niños y adultos, problemas de consumos de sustancias Psicoactivas, violencia intrafamiliar, menores iniciando a la vida callejera, niñas en alto riesgo, familias en la calle.

Lamentablemente, los factores socioeconómicos de muchos países del continente tienden a incremen-

tar el número de jóvenes de y en la calle. Además la población de menores sigue incrementado para el año 2020.

El desafío de los próximos años es enorme. El éxito depende de la adopción de criterios que correspondan a los recursos disponibles y tomen en cuenta las necesidades y preferencias de los menores.

Es importante resaltar que los llamados “parches” constituyen en cierta forma una etapa previa en la conformación de pandillas en la medida que sus integrantes, si bien realizan algunas conductas delictivas, no hacen de estas una forma de vida ni un propósito general de su organización. Se trata más bien de acciones ocasionales que realizan para afianzar su imagen entre los compañeros de grupo o entre la comunidad que los mira con desconfianza o rechazo o para satisfacer un propósito ocasional.

El origen de la mayor parte de los grupos juveniles con características violentas son los conflictos familiares. Cabe señalar que entre los factores que desembocan en el ingreso de los jóvenes a tales grupos, es la inducción de víctimas por parte de un familiar perteneciente a uno de ellos -por lo general el hermano mayor- hacía actividades tales como guardar lo robado, trasportar drogas o hacer otros favores.

Como se ha venido destacando la carencia de espacios adecuados para una buena socialización primaria (familias que los provean de afecto, respeto, comprensión) además de carencia de condiciones materiales para su subsistencia, en ocasiones para realizar un proceso de socialización secundaria en establecimiento educativo, tampoco ha tenido la oportunidad de acceder a ocupaciones que les permita obtener niveles de ingreso suficientes para cubrir sus necesidades más apremiantes.

Por lo tanto, sus capacidades se encuentran altamente limitadas frenando su acceso a nuevas oportunidades generando un círculo vicioso en el que la falta de oportunidades influye a bajas capacidades. La búsqueda de tales oportunidades los lleva a actuar por fuera de la legalidad provocando una represión institucional inclusive de la comunidad en que habitan.

La escuela se constituye en un medio socializador y es un escenario de encuentro de diferentes individuos que han vivido situaciones particulares, pero que al interactuar entre ellos, terminan adquiriendo ciertos rasgos comunes que los aproximan a su vez a los grupos sociales de los que reciben influencia. A pesar de que esta educación formal es uno de los factores en el proceso de formación de la juventud y no es necesariamente el más importante, es indudable que el conjunto constituye uno de los eslabones claves en la interacción capacidades-oportunidades que en gran medida condiciona el futuro de los jóvenes.

El acceso a una buena educación secundaria tiene mucho que ver con las posibilidades futuras de ingresar a la educación superior, influye sobre el rendimiento académico posterior y puede incidir sobre el desempeño en el mercado laboral. Desafortunadamente los miembros de estos grupos no hicieron ni hacen parte del sistema educativo.

La deserción de las aulas escolares los enfrenta a no tener en qué ocupar su tiempo libre, a permanecer en la calle sin un objetivo claro y, a la falta de oportunidades laborales debido a su formación precaria en actividades que les puedan generar y obviamente a la baja oferta laboral.

Un joven que carece de educación adecuada en los niveles básicos y que no hace parte de redes sociales que respalden las capacidades de que disponen, encontrará extremadamente difícil hacer frente a la vida sin entrar en conflicto permanente con sus semejantes. Por otra parte, la visibilización de los jóvenes en la irrupción pública de la violencia, la pobreza y la relación joven-pobre-violento junto a la presencia de forma de violencia que se convierten en modos de “trabajar” para jóvenes de sectores sociales excluidos y marginados. Sin embargo sienten la necesidad de trabajar a pesar de que manifiestan que son objeto de explotación laboral. Para lograr una resocialización adecuada es necesario generar empleo, con alternativas de conformación de microempresas, la vinculación de proyectos productivos y la orientación de la inversión local al apoyo de esta población.

Las oportunidades de recreación sana y la práctica deportiva llevan a la población a proyectarse y desarrollarse productivamente en su vivir diario. El fortalecer la relación local es fundamental como ámbito complementario de la socialización secundaria en la medida que ofrece a los jóvenes y los habitantes en general espacios de integración, grupos de referencia con los cuales conviven y pueden reforzar positivamente su visión de la sociedad y del mundo.

El difícil acceso al Sistema de Seguridad Social en Salud enfatizan las deficiencias que rodean este grupo de población: las relaciones sexuales múltiples y sin protección, la presencia de índices importantes de enfermedades de transmisión sexual, y la libertad absoluta de comportamientos sexuales, la visión a corto plazo de la supervivencia. Los estándares de calidad de vida establecidos desde el interior de los grupos hacen que una enfermedad más no desmejora notablemente la calidad de su existencia.

Para romper el círculo vicioso de la desigualdad, es indispensable que la sociedad, como un todo, se movilice con el fin de abrir oportunidades para adquirir niveles elevados de formación, que les permita ofrecer a sus hijos un punto de partida más alto que el de los grupos poblacionales que hoy pudieron disfrutar. Si esto no se logra, se estará perpetuando las disparidades que han contribuido a sumergir a la sociedad colombiana en las condiciones difíciles en que se encuentra.

En el marco de la política social existe el gran compromiso de definir la integración la implementación y el sistema de responsabilidades de las instancias territoriales frente a lo social, y de manera especial a la familia y la niñez. Es de resaltar que hoy las entidades Nacionales y Distritales desarrollan programas similares en la atención a la población objeto de esta ley.

Se trata de recuperar el sentido y la filosofía del significado de trabajar articuladamente en equipo, como una alternativa para visualizar el futuro, plantear los grandes propósitos y necesidades, definir las prioridades y proponer sistemas de responsabilidades y compromisos compartidos; se requiere que en el marco de la política social del Habitante de y en la Calle y Pandillero, se cree un Sistema como la instancia fundamental del coordinador para adoptar coherencia e integralmente la política social de la Nación.

Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, adoptado por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1990, establece los principios fundamentales para la prevención de la delincuencia juvenil como parte esencial de la

prevención del delito en la sociedad, el desarrollo armónico de los adolescentes a partir del desarrollo armonioso de su personalidad desde la primera infancia.

Lo anterior, según las Directrices de la RIAD, sucede mediante la creación de las oportunidades, en particular educativas, una red de servicios, cuya finalidad sea reducir los motivos, las necesidades y las oportunidades para llegar a delinquir.

Una intervención oficial cuya finalidad primordial sea velar por el interés general de los jóvenes. La protección del bienestar, el desarrollo, los derechos y los intereses de todos los jóvenes.

Las Directrices de la RIAD, contemplan en su Capítulo IV los Procesos de Socialización y la especial atención a las políticas de prevención que favorezcan la socialización e integración eficaces de todos los niños y jóvenes, en particular por conducto de la familia, la comunidad, los grupos de jóvenes que se encuentren en condiciones similares, la escuela, la formación profesional y el medio laboral.

Los organismos gubernamentales, deberán asumir la responsabilidad del cuidado de los niños sin hogar o los niños de y en la calle y de proporcionarles los servicios necesarios. Facilitar el acceso a la información local, empleo, alojamiento y otras formas o fuentes de ayuda.

En el Capítulo V, de Política Social, establece la elevada prioridad que deben asignar los organismos gubernamentales a los programas dedicados a jóvenes y suministrar suficientes fondos y recursos de otro tipo para prestar servicios eficaces.

Todos los gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones interesadas deberán apoyar firmemente la cooperación técnica y científica en asuntos prácticos relacionados con la formulación de normas, en particular con proyectos experimentales, de capacitación y demostración, sobre cuestiones concretas relativas a la prevención de la delincuencia juvenil y de delitos cometidos por jóvenes.

#### ESTADÍSTICA

En el estudio realizado en Bogotá por el Instituto Distrital Para la Protección de la Niñez y la Juventud –Idipron– se determinó que los grupos de Pandillas presentan la siguiente composición:

#### DISTRIBUCIÓN DE MIEMBROS POR EDADES

GRUPOS	EDADES	PORCENTAJE
INFANTES	04-12	1.3
JÓVENES	13-18	64.1
JÓVENES MAYORES	19-25	32.1
ADULTOS	26-40	2.5
		100%

#### COMISIÓN DE DELITOS REALIZADOS POR GRUPOS DE PANDILLAS

	HURTOS	PORCENTAJE
PERSONAS	251	93.3
AUTOMOTORES	161	59.9
ENTIDADES COMERCIALES	202	75.1
ENTIDADES FINANCIERAS	9	3.3
RESIDENCIAS	186	69.1

**OTROS DELITOS**

	OTROS DELITOS	
SICARIATO	39	14,5
EXTORSIÓN	55	20,4
VENTA DE SPA	175	65,1
SECUESTRO	8	3
VIOLACIÓN	11	4,1

**INFORMES GRUPOS DE JÓVENES VINCULADOS A PANDILLAS EN TODO EL PAÍS**

BOGOTÁ			20300
Eje cafetero	Pereira, Armenia, Manizales		15800
	Bucaramanga		3200
Costa Atlántica	Barranquilla, Cartagena, Santa Marta		4200
Antioquia	Medellín		10200
Valle	Cali		4200
RESTO DEL PAÍS			13000
TOTAL			70900

**MARCO JURÍDICO**

Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006.

Directrices de la RIAD, Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil.

La Constitución Política en el artículo 13 señala que el Estado promoverá condiciones para que la igualdad sea real y afectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

El Acuerdo 13 de 1995 creó el programa integral de protección y seguridad social a los indigentes de la ciudad de Bogotá.

Mediante el Decreto Distrital 897 de 1995 se creó el programa distrital de atención al habitante de la calle.

Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

Declaración sobre los derechos del Niño de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1959.

Cordialmente,

*Ángel Custodio Cabrera Báez,*  
Representante a la Cámara.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARÍA GENERAL**

El día 28 de septiembre del año 2010, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 109, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Ángel Custodio Cabrera*.

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2010**  
**CÁMARA**

*por la cual se dictan normas en materia de fiscalización sobre la correcta declaración, liquidación, pago y recaudo de las regalías.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 24 de la Ley 141 de 1994 quedará así:

Artículo 24. *Recaudación y fiscalización de regalías.* Las regalías serán recaudadas por las entidades públicas o privadas que designe el Ministerio de Minas y Energía.

La fiscalización sobre la correcta declaración, liquidación, pago y recaudo de las regalías corresponderá a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales o de quien haga sus veces, para lo cual podrá hacer uso de todas sus facultades legales. La Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales, en desarrollo de la función fiscalizadora aquí concedida, podrá solicitar a los explotadores y entidades encargadas del recaudo de las regalías toda la información necesaria para el desarrollo de tal fin. Lo anterior, sin perjuicio de las funciones de fiscalización y recaudo que ejerza el Ministerio de Minas y Energía o a quien este designe.

El no pago de las regalías, su deficiente declaración y liquidación por parte de los explotadores será causal de caducidad del contrato. De igual forma, la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá iniciar los procedimientos administrativos necesarios para el cobro de los intereses moratorios por el no pago de las regalías, su deficiente declaración y liquidación.

Parágrafo 1°. En caso de no pago, deficiente declaración y liquidación, la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá imponer las multas y sanciones a que haya lugar.

Parágrafo 2°. El pago de las regalías será condición necesaria para que los explotadores accedan a los beneficios tributarios que el Gobierno disponga para fomentar las actividades del sector.

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

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS****1. Estado como propietario de los recursos naturales no renovables**

La Constitución Política de Colombia establece que los recursos naturales no renovables son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos.

Para cumplir con estas disposiciones de manera soberana, el Estado Colombiano ha delegado funciones en diferentes entidades que propenden para que el Estado participe en los beneficios del aprovechamiento de los recursos no renovables como el petróleo, la minería y el gas; recursos que sirven como fuente de financiamiento para atender las necesidades del país.

El Ministerio de Minas y Energía, es la entidad encargada de establecer la política en “materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales e hidrocarburos”, también realiza las liquidaciones para el pago de regalías de hidrocarburos, función delegada en la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH<sup>1</sup>. El Instituto Colombiano de Geología y Minas, Ingeominas realiza la liquidación, recaudo y giro de las regalías del carbón, níquel, hierro, cobre, oro, plata, platino, esmeraldas y las Alcaldías municipales recaudan y liquidan las regalías generadas por calizas, arenas, arcillas, gravas y, en general, de mate-

<sup>1</sup> Decreto 70 de 2001, artículos 3 y 12 numeral 24.



riales de construcción<sup>2</sup>, también verifican la producción de metales preciosos<sup>3</sup>.

De esta manera, el Estado garantiza la explotación sustentable y soberana de los recursos naturales no renovables, formulando y controlando la aplicación de políticas, investigando y desarrollando el sector.

La explotación de los recursos naturales no renovables genera regalías, que son una contraprestación económica generada en favor del Estado. En Colombia están sustentadas en los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, la Ley 141 de 1994, entre otras, al igual que en los Decretos y Resoluciones actualmente vigentes. Las regalías generan un beneficio económico importante para el Estado, el cual funciona como fuente de financiación para el desarrollo territorial. Estas contraprestaciones deben administrarse siguiendo los principios de transparencia, eficiencia, impacto, equidad y sostenibilidad. La atomización de las inversiones con cargo a estos recursos, su transitoriedad, la incertidumbre en su cuantificación y las debilidades en materia de ejecución, exigen que el Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, avance en la implementación de estrategias que permitan mejores resultados en el uso de estos recursos.

Las regalías de la mayoría de recursos no renovables las liquidan los explotadores, de acuerdo con la metodología contemplada en la normatividad vigente en nuestro país, mediante el diligenciamiento del formulario para declaración de producción y liquidación de regalías por explotación de minerales.

Para los próximos años se proyecta casi duplicar la producción de petróleo y carbón en el próximo decenio y generar más ingresos. Estima el Gobierno, que el incremento en el flujo de esos ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables tendrá implicaciones de tipo macroeconómico y regional, y que, por esto, es importante diseñar los mecanismos de política para estabilizar y canalizar esos recursos hacia los diversos sectores de la economía, consolidando así un mayor crecimiento de la economía sin volatilidad cambiaria y sobresaltos.

El Gobierno Nacional ha venido estructurando en los últimos años, la creación de una agencia que concentre todas las funciones del sector, en emulación a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, con el propósito de mejorar, entre otros, los procesos de liquidación, pago, recaudo y fiscalización de regalías.

Por otro lado, el Gobierno consciente de la necesidad de prevenir y manejar los impactos macroeconómicos de una bonanza potencial, propone en el Acto Legislativo número 013 de 2010 mecanismos para conseguir que, como resultado de la bonanza minera, se ahorren parte de los ingresos para ser utilizados en épocas de escasez, coadyuvando a estabilizar el gasto público a lo largo del ciclo económico; se canalicen mayores recursos públicos para beneficiar los segmentos más pobres de la población y se promueva el desarrollo armónico de las diversas regiones del país.

La exposición de motivos del proyecto de acto legislativo presentado por el Gobierno agrega, que Colombia se encuentra en un momento oportuno para diseñar estrategias de ahorro y de canalización de dineros de las regalías mineras y petroleras, y recuerda que la experiencia internacional indica que un manejo inadecuado de las bonanzas puede traducirse en ma-

yores apreciaciones de la tasa de cambio real y en desequilibrios macroeconómicos.

Por lo tanto merece especial apoyo la idea de construir un Sistema General de regalías sustituyendo el actual Fondo Nacional de Regalías. El proyecto del Gobierno hace una explicación muy clara de la inadecuada asignación de esos recursos bajo la legislación vigente y su excesiva concentración en unas pocas entidades territoriales que presentan menos de la quinta parte de la población colombiana.

Sin embargo, notamos que en el PAL 13 de 2010 se encuentra ausente el tema de la fiscalización del recaudo de las regalías, motivo por el cual se propone este Proyecto de Ley. La construcción de un Sistema General de Regalías debe integrar, no sólo los procesos de asignación y ejecución de recursos en las entidades territoriales, sino también procesos claros y efectivos de declaración, liquidación, pago, recaudo y fiscalización que agreguen transparencia, eviten la evasión y permitan de esta forma aumentar los ingresos por concepto de explotación de recursos naturales no renovables.

## 2. Conceptos

**Recursos naturales no renovables.** Son recursos naturales que no pueden ser producidos cultivados y regenerados o reutilizados a una escala tal que pueda sostener su tasa de consumo. Estos recursos frecuentemente existen en cantidades fijas o consumidas mucho más rápido de lo que la naturaleza puede recaudarlos.

**Regalías.** Contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable cuya producción se extingue por el transcurso del tiempo. Las regalías son un beneficio económico importante para el Estado y sus entidades territoriales.

**Regalías Directas.** Son aquellas asignadas a las entidades territoriales en cuya jurisdicción se explotan recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados.

**Regalías Indirectas.** Son aquellas no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores, así como a los municipios portuarios, marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados, cuya administración corresponde al Fondo Nacional de Regalías. Sus recursos se destinan a la promoción de la minería, medio ambiente, y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo.

## 3. Responsabilidad del Estado en la labor de fiscalización en la correcta declaración, liquidación, pago y recaudo de las Regalías

El artículo 24 de Ley 141 de 1994 otorga la competencia al Ministerio de Minas y Energía de designar las entidades públicas y privadas encargadas del recaudo de las regalías. De esta manera, el Gobierno Nacional promulgó los Decretos 145 de 1995 y 600 de 1996 en donde se reglamenta parcialmente la Ley 141 de 1994 en cuanto a la "Liquidación, recaudo, distribución y transferencias de regalías derivadas de la explotación de minerales" y "carbón, metales preciosos y concentrados polimetálicos".

Dicha reglamentación distribuyó la potestad de liquidar y recaudar las regalías entre diversas entidades, así mismo estableció de manera general, el mecanismo de declaración y liquidación de las regalías. Mecanismo que va desde la autodeclaración y liquidación

<sup>2</sup> Decreto 145 de 1995, artículo 1, numeral 6.

<sup>3</sup> Ley 366 de 1997, artículo 7.

de las regalías, como también en la retención de las mismas por parte de los compradores. En la actualidad la competencia del recaudo se encuentra distribuida entre la Agencia Nacional de Hidrocarburos (Ingeominas) y las alcaldías municipales.

Pese a esta dispersión de responsabilidades en varias entidades, no existe en el marco normativo positivo ninguna disposición con relación a la fiscalización sobre la correcta declaración, liquidación, pago y recaudo de regalías.

Han sido numerosas las denuncias, muchas de ellas no documentadas, sobre la incorrecta declaración de regalías por parte de los exploradores, pero son aún más preocupantes los diferentes informes de las entidades de control que ponen en evidencia la ineficiencia del sistema actual. En este último aspecto, la Contraloría General de la Nación mediante las auditorías a la labor de vigilancia que realiza Ingeominas a los Contratos de Gran y Mediana Minería, ha evidenciado la pobre fiscalización que existe en Colombia sobre el correcto pago y liquidación de las regalías.

La Contraloría General de la Nación en su más reciente informe sobre la labor de Ingeominas, ha señalado que la labor de fiscalización y control sobre la liquidación y pago de regalías en el país es un “acto de fe”, “...por cuanto la entidad no cuenta con elementos suficientes desde el punto de vista técnico y legal para controvertir o rechazar las liquidaciones de producción y cálculo de regalías que reportan los Titulares mineros...”<sup>4</sup>. Esta observación general se sustentan en una serie de hallazgos dentro de las auditorías realizadas, algunos de los cuales detallaremos a continuación, y que sin duda alguna han representado detrimentos fiscales por la incorrecta liquidación y recaudo de las regalías.

Los contratos de explotación de níquel en el departamento de Córdoba han sido objeto de seguimiento en los Informes de la Contraloría General, la cual ha evaluado, entre otras, la labor de control y fiscalización de regalías que realiza Ingeominas en los contratos suscritos con Cerromatoso S. A. Indica el informe que la compañía Cerromatoso S. A., ha dejado de cancelar aproximadamente 23.473 millones de pesos en el periodo comprendido entre los años 2004 -2008.

La firma consultora BDO Audit AGE S. A., contratada por Ingeominas con el fin de auditar los criterios, procedimientos, registros contables y reportes financieros de Cerromatoso S. A. en las vigencias 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 en relación con los costos aplicables y los costos mineros, empleados en el cálculo de regalías del contrato 866 de 1963, estimó el monto dejado de pagar por el explotador en 24.892 millones.

La diferencia entre el pago efectuado por Cerromatoso S. A. y lo calculado por las auditorías mencionadas, se sustenta en la errada liquidación que ha realizado el explotador, tanto en términos contractuales como de la Ley 141 de 1994, de los valores a pagar por concepto de regalías. El error en la liquidación se debió, entre otros aspectos, a la utilización de un método de depreciación acelerada contrario a lo estipulado en el contrato; la deducción de gastos adm-

nistrativos que no tienen relación de causalidad con la explotación, transformación y producción de níquel, como por ejemplo, la Ciudadela, Fundación Educativa Montelíbano, Fundación Panzenú, Fundación San Isidro, entre otros gastos de operación.

Señala el informe de auditoría de la Contraloría General que el monto dejado de cancelar es un estimado, más aún, si se tiene en cuenta que “no se ha efectuado un proceso de auditoría para los años de explotación del contrato comprendidos entre 1982 y 2003”<sup>5</sup>.

Este es un ejemplo claro, sobre la ausencia de fiscalización y verificación de cada uno de los componentes de la liquidación de regalías y compensaciones. Máxime cuando, como la Contraloría General lo ha advertido en informes de vigencias anteriores, no existen “...mecanismos de verificación de los costos por parte de la Autoridad Minera, tendientes a constatar que los datos enviados por el contratista para la liquidación de regalías y compensaciones sean los que se encuentran registrados en libros y que estos sean acordes con las normas y principios de contabilidad”<sup>6</sup>.

Los contratos de Gran y Mediana Minería y los Proyectos de Interés Nacional (PIN), aportan la suma de \$1.185.621.498.968 del total de \$1.268.523.722.247 de las regalías provenientes de la explotación minera, lo que representa el 95% de las regalías por dicho concepto. Si a este nivel de explotación y con tan sólo 32 grandes proyectos, se presentan estas deficiencias en la fiscalización, es evidente, que en la pequeña minería el control más que ineficiente es prácticamente inexistente.

Para la explotación de materiales de construcción, el caso es aún peor. Por ejemplo, su explotación en su mayoría se presenta sin ningún control y de forma ilegal. A este nivel, el control y fiscalización sobre el pago de las regalías recae en las alcaldías municipales, entidades que de igual manera a la autoridad minera, no poseen las herramientas técnicas suficientes para el ejercicio de la fiscalización al pago de las regalías.

Ejemplo de esto es la ciudad de Bogotá. Un informe de auditoría de la Contraloría de Bogotá, al referirse al recaudo en regalías por este concepto en la ciudad señala que: “La suma de \$1.177.1 millones, podría presentar subestimación, dado que la función de control sobre las explotaciones mineras pese a que se encontraba establecida en la Ley 145 de 1995, sólo se asignó por parte de la Administración Distrital al Dama a través del Decreto 129 de 2004, así mismo, el valor de la regalía es liquidado por el explotador minero sin que el Dama posea un mecanismo eficiente que permita verificar la exactitud del monto liquidado”<sup>7</sup>.

Lo expuesto anteriormente, plantea la imperiosa necesidad de articular la labor de fiscalización sobre la declaración, liquidación y recaudo de las regalías, entre entidades que tengan la suficiente capacidad para realizar un control técnico y efectivo en todos los campos involucrados en la materia, es decir, no

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> Contraloría General de la República. Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial. “Contratos de Gran y Mediana Minería –Proyectos de Interés Nacional (PIN)–” Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas) Vigencia: 2007. Fecha: Diciembre de 2009. Pág. 84.

<sup>7</sup> Contraloría de Bogotá D. C. Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral –Modalidad Regular. Secretaría de Hacienda Distrital (SHD). Periodo Auditoría 2005. Mayo de 2006. Pág. 23.

<sup>4</sup> Contraloría General de la República. Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial. “Contratos de Gran y Mediana Minería –Proyectos de Interés Nacional (PIN)–” Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas- Vigencia: 2008. Fecha: Diciembre de 2009. Pág. 14.

solamente se hace necesario un fortalecimiento en la capacidad de la autoridad minera para el manejo, estudio y control de los títulos, sino también una Entidad especializada en auditar y fiscalizar el cumplimiento de obligaciones fiscales, con el conocimiento técnico contable, a la vez de generar una sinergia en la fiscalización a través de diversos mecanismos, como por ejemplo el cruce de información y bases de datos.

La Dirección Nacional de Impuestos (Dian), es el organismo con la experiencia, capacidad e información suficiente para generar ese doble control aquí propuesto, en tanto a que es ella a quien acuden muchos de los explotadores mineros al momento de requerir las deducciones y beneficios fiscales otorgados.

En procura de generar esa sinergia entre entidades para la fiscalización del correcto pago de las regalías, se propone en este proyecto de ley que se supedite el otorgamiento de beneficios tributarios a explotadores de cualquier recurso natural no renovable, a la acreditación del pago de las regalías respectivas, como así también, el cobro de intereses moratorios por el no pago de las mismas.

*Nora García Burgo*, Senadora de la República; *David Barguil Assis*, Representante a la Cámara.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 28 de septiembre del año 2010 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 110 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Senadora *Nora García Burgos* y el honorable Representante *David Barguil Assis*.

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

\*\*\*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2010  
CÁMARA

*por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 100 del 23 de diciembre de 1993 y 1122 de 2007.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. El artículo 213 de la Ley 100 de 1993 quedará así:**

**“Artículo 213. Beneficiarios del régimen.** Será beneficiaria del régimen subsidiado toda la población pobre y vulnerable, en los términos del artículo 157 de la presente ley.

El Gobierno Nacional, previa recomendación de la Comisión Reguladora en Salud (CRES) definirá los criterios generales que deben ser aplicados por las entidades territoriales para definir los beneficiarios del sistema, según las normas del régimen subsidiado. En todo caso, el carácter del subsidio, que podrá ser una proporción variable de la unidad de pago por capitación, se establecerá según la capacidad económica de las personas, medida en función de sus ingresos, nivel educativo, tamaño de la familia y la situación sanitaria y geográfica de su vivienda.

Las personas que cumplan con los criterios establecidos por la Comisión Reguladora en Salud (CRES) como posibles beneficiarios del régimen de subsidios se inscribirán ante la dirección de salud correspondiente, la cual calificará su condición de beneficiario del subsidio, de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto.

Parágrafo. El Gobierno Nacional, bajo los lineamientos de la Comisión Reguladora en Salud (CRES) establecerá un régimen de focalización de los subsidios entre la población más pobre y vulnerable del país, en el cual se establezcan los criterios de cofinanciación del subsidio por parte de las entidades territoriales.

El Gobierno Nacional reglamentará la proporción del subsidio de que trata el inciso anterior para aquellos casos particulares en los cuales los artistas y deportistas merezcan un reconocimiento especial.

Artículo 2º. El artículo 215 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

**“Artículo 6º. Administración del Régimen Subsidiado.**

Las Direcciones Departamentales de Salud o quien haga sus veces, serán las responsables de la dirección y administración del Régimen Subsidiado, para lo cual podrán constituir unidad especial a su interior que se financiará para su administración con un porcentaje de cuatro por ciento (4 %) de los recursos del régimen subsidiado.

Parágrafo. El Gobierno Nacional establecerá los requisitos que deberán cumplir las entidades promotoras de salud para administrar los subsidios.

Parágrafo Transitorio. Establecer un término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para que las EPS del Régimen Subsidiado procedan a depurar y cancelar los saldos de cartera existentes con las IPS por concepto de prestación de servicios a los usuarios de estas. La Superintendencia Nacional de Salud vigilará el cumplimiento de esta norma.”.

Artículo 3º. Los literales i) y m) del artículo 14 de la Ley 1122 de 2007 quedarán así:

“i) La afiliación de la población de desplazados y desmovilizados cuyo financiamiento en su totalidad esté a cargo del Fosyga será responsabilidad de la Dirección Territorial respectiva.

m) La población reclusa del país será afiliada al Régimen Contributivo a través del Inpec. El Gobierno Nacional determinará los mecanismos que permitan la operatividad para que esta población reciba adecuadamente sus servicios”.

Artículo 4º. *Contratación en el Régimen Subsidiado y EPS Públicas del Régimen Contributivo.* Las Direcciones Territoriales de Salud en la administración del régimen subsidiado contratarán obligatoria y efectivamente un mínimo porcentual del gasto en salud con las Empresas Sociales del Estado debidamente habilitadas en el municipio de residencia del afiliado, siempre y cuando exista allí la correspondiente capacidad resolutoria. Dicho porcentaje será, como mínimo, el setenta por ciento (70%). Lo anterior estará sujeto al cumplimiento de requisitos e indicadores de calidad y resultados, oferta disponible, indicadores de gestión y tarifas competitivas.

El Ministerio de la Protección Social reglamentará este artículo de tal manera que permita la distribución adecuada de este porcentaje en los diferentes niveles de complejidad, teniendo en cuenta la diversidad de las diferentes Entidades Territoriales.

**Parágrafo.** Se garantizarán los servicios de baja complejidad de manera permanente en el municipio de residencia de los afiliados, salvo cuando a juicio de estos sea más favorable recibirlos en un municipio diferente con mejor accesibilidad geográfica.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las demás normas que le sean contrarias.

Presentado a consideración del Congreso de la República,

*Jorge Hernán Mesa Botero.*  
Representante a la Cámara,  
Departamento de Caldas,

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El desarrollo del artículo 48 de la Constitución Política dio lugar al nacimiento de la Ley 100 de 1993 o Ley de Seguridad Social y en ella se creó el régimen subsidiado, fundamentado en el principio de la universalidad como una de las funciones primordiales del Estado para asegurar la atención en salud a la población menos favorecida económicamente. Para el cumplimiento de esta aspiración estatal, se dispuso que este régimen fuese financiado en un 47% con recursos provenientes de los ingresos corrientes de la nación, hoy sistema general de participaciones, 34% de transferencias del régimen contributivo por aplicación del principio de la solidaridad y 19% aportados por los entes territoriales.

Los planes de beneficios para el régimen contributivo y el subsidiado fueron diferentes, y por esta razón la UPC de cada uno de ellos es diferente, la UPC subsidiada equivale aproximadamente a un 60% de la contributiva. A partir de 2004 el Ministerio de la Protección Social introdujo los llamados subsidios parciales equivalentes a un 40% de los servicios ofrecidos por el POS Subsidiado. La Honorable Corte Constitucional mediante la Sentencia T-760 ha exigido que se acate el mandato legal en cuanto a que el POS de ambos regímenes sean iguales, y de ahí que la CRES, ya se ha ocupado del asunto mediante la expedición de los Acuerdos 05 y 11, mediante los cuales se amplió la cobertura de servicios del POS subsidiando a los niños y niñas menores de 18 años.

El manejo del régimen subsidiado ha dejado grandes preocupaciones a la totalidad de los actores del Sistema, ninguno de ellos posee importante grado de satisfacción, las EPS manifiestan su inconformidad con el manejo de los recursos por parte del Fosyga, las IPS tampoco reciben en forma oportuna los pagos por los servicios prestados, los entes territoriales presentan grandes dificultades en la aplicación de sus bases de datos por la manera como el sistema ordena la aplicabilidad de este aspecto y los usuarios no reciben servicios de calidad y oportunidad, pues los recursos no fluyen, ni las bases de datos representan una garantía de acceso a los planes ofrecidos por el régimen.

Con las grandes dificultades que hoy presenta la aplicación del régimen subsidiado, hasta el punto de presentarse un verdadero colapso, es preciso proponer por un nuevo sistema de salud alternativo, esencialmente público, con miras a que sea el Estado quien en su obligación constitucional y primigenia se apropie de una de sus mayores responsabilidades, como es la de garantizar atención en salud a la población menos favorecida, habida cuenta que el sistema vigente no responde adecuadamente a los problemas de salud e igualmente del cuestionamiento sobre efectividad que se hace al papel de los operadores privados cuyo interés es meramente comercial y no social. No es admisible que las EPS que atienden el régimen subsidiado, en su gran mayoría al carecer de claros criterios del manejo de lo público, solo pretenden realizar su

papel de asegurador con objetivos meramente financieros, con lo cual se pierde el verdadero sentido en la aplicación de los dineros destinados a salud.

De conformidad con las normas vigentes, los gastos de administración que las entidades promotoras de salud, equivale al 8% del gasto en salud, porcentaje equivalente a una suma aproximada de \$533.099 millones, habida consideración que el país tiene 23 millones de afiliados y el valor de la UPS de este régimen es de \$289.728.

El proyecto de ley propone que la Dirección de Administración del Régimen Subsidiado sea retomado por la Administración Pública, a través de las Direcciones Departamentales de Salud, en cuyo caso los gastos de administración serán del 4% del gasto en salud, es decir aproximadamente \$267.000 millones, con lo cual el Sistema ahorraría una suma aproximada de \$267.000 millones de pesos, valor con el cual se puede aumentar la cobertura de la población beneficiaria, financiar en parte la igualación del POS con el del contributivo y mejorar la calidad y oportunidad en la prestación de los servicios y con ello el Estado garantizaría adecuadamente el cumplimiento de los derechos fundamentales de la población más vulnerable y de paso corregiría las graves dificultades encontradas en el montaje del actual sistema en lo relacionado con el régimen subsidiado.

El presente proyecto de ley pretende entonces corregir los yerros que el sistema ha implementado en el manejo del subsidiado y de alguna manera reivindicar los derechos de los ciudadanos más desprotegidos, mediante el pago de la gran deuda social generada en los casi veinte años de vigencia de la Ley 100 de 1993.

De los Señores Congresistas,

*Jorge Hernán Mesa Botero.*  
Representante a la Cámara,  
Departamento de Caldas.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 29 de septiembre del año 2010 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 111 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Jorge Hernán Mesa Botero.*

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 722 - Jueves, 30 de septiembre de 2010  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

	<b>Pág.</b>
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley numero 109 de 2010 Cámara, por medio de la cual se establecen estímulos tributarios y otros, con el fin de adoptar medidas especiales para la rehabilitación e inclusión social de jóvenes con alto grado de emergencia social, pandillismo y violencia juvenil.....	1
Proyecto de ley número 110 de 2010 Cámara, por la cual se dictan normas en materia de fiscalización sobre la correcta declaración, liquidación, pago y recaudo de las regalías.....	8
Proyecto de ley número 111 de 2010 Cámara, por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 100 del 23 de diciembre de 1993 y 1122 de 2007.....	11