



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 727

Bogotá, D. C., miércoles, 28 de septiembre de 2011

EDICIÓN DE 16 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 70
 DE 2011 CÁMARA, 94 DE 2011 SENADO**

por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.

**ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY
 NÚMERO 059 DE 2011 CÁMARA**

por medio de la cual se crean las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales.

Doctor

CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ

Presidente

Comisión Cuarta

Cámara de Representantes

Doctor

EFRAÍN CEPEDA SARABIA

Presidente

Comisión Cuarta

Senado de la República

Ciudad

Honorables Presidentes:

En cumplimiento de la honrosa designación que nos hizo las Mesas Directivas de las Comisiones Cuartas de Senado y Cámara, nos permitimos rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 70 de 2011 Cámara, 94 de 2011 Senado, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales*, acumulado al Proyecto de ley número 059 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se crean las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales* de conformidad con los artículos 150 y 224 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 150 y 153 de la Ley 5ª de 1992.

Generalidades

Dispone la Constitución Política en sus artículos 151 y 352, que las normas sobre preparación, aprobación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, son adoptadas mediante leyes orgánicas expedidas por el Congreso de la República. En cumplimiento de las mencionadas disposiciones han sido expedidas, entre otras, las Leyes 179 de 1994 y 225 de 1995, las cuales fueron compiladas en el Decreto 111 de 1996, junto con la Ley 38 de 1989, expedida en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 210 de la Constitución Política de 1886.

En lo concerniente con autorizaciones para la asunción de obligaciones que afecten posteriores vigencias fiscales - vigencias futuras, la Ley 819 de 2003, *“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, estableció las disposiciones sobre las cuales dicha figura opera tanto en el nivel nacional como en el nivel territorial. En dicho contexto, el Congreso de la República es competente para la expedición de disposiciones a través de las cuales se regulen las autorizaciones de vigencias futuras.

Las vigencias futuras en Colombia.

En el marco del régimen presupuestal colombiano esbozado en la Constitución Política de 1991, las vigencias futuras han sido el mecanismo a través del cual se ha adelantado la ejecución de importantes iniciativas para el desarrollo nacional, sin que las mismas se restringieran a la disponibilidad de recursos durante una única vigencia fiscal. En tal sentido, el artículo 9º¹ de la Ley 17 de 1992 constituye la primera de las

¹ *“Para la aprobación de compromisos con cargo a vigencias futuras por parte del Consejo Superior de Política Fiscal –Confis– o su delegado, las certificaciones que expida el Departamento Nacional de Planeación en los casos extraordinarios de su competencia podrán cubrir el número de vigencia necesarias dependiendo de la duración del respectivo proyecto”.*

disposiciones a través de las cuales se hizo mención al mecanismo de vigencias futuras. Posteriormente, el artículo 76² de la Ley 21 de 1992 adelantó también mención a dicha figura, disposición sobre la cual la honorable Corte Constitucional adelantó pronunciamiento de Constitucionalidad a través de la Sentencia C-337 de 1993, señalando en su oportunidad:

“Artículo 76.

Para ese Despacho el cargo contra esta norma tampoco debe prosperar so pena de desconocer el artículo 339 de la C. P., referente a la planificación, ya que el Estado no podría emprender proyectos de gran envergadura (mega-proyectos) sino que se le obligaría a planear micro proyectos onerosos por estar su ejecución restringida a una vigencia fiscal, lo que causaría un manejo indelicado de las finanzas públicas como el retraso del desarrollo económico del país”.

De las anteriores disposiciones, es pertinente resaltar que las mismas correspondían a leyes aprobatorias del Presupuesto General de la Nación, restringiéndose así su aplicación a la respectiva vigencia fiscal en la cual eran aprobadas. De esta forma, la Ley 88 de 1993 replicó lo dispuesto por la Ley 21 de 1992 en el aparte transcrito anteriormente a pie de página, con lo cual fue objeto de demanda objetando su constitucionalidad, generándose la reiteración de la Honorable Corte Constitucional de lo referenciado en la Sentencia C-337 de 1993 y agregando:

“En síntesis: en nada viola la Constitución el que se contraigan compromisos que cubran varias vigencias fiscales, y que en cada presupuesto anual se hagan las apropiaciones correspondientes. Así lo declarará la Corte”³.

Ante la necesidad de contar con una disposición permanente que regulara las autorizaciones para la asunción de obligaciones con cargo a posteriores vigencias fiscales, el Gobierno Nacional propuso al Congreso en el mes de octubre de 1993 un Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto modificatoria de la Ley 38 de 1989, el cual se tramitó y dio origen a la Ley 179 de 1994⁴. Esta ley abrió paso a las de-

nominadas vigencias futuras ordinarias y designó a la Dirección General del Presupuesto Nacional (dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público) su aprobación, de conformidad con lo establecido en esta ley y en la delegación que para tal propósito le hiciera el Consejo Superior de Política Fiscal - Confis.

Posteriormente, y en reconocimiento de que las vigencias futuras ordinarias requerían contar con una apropiación presupuestal en la vigencia fiscal inicial para su aprobación, en 1994 se presentó un nuevo proyecto de ley modificatorio de la Ley 38 de 1989, en el cual se proponía un nuevo ajuste al esquema de vigencias futuras. En este marco, el Congreso aprobó la Ley 225 de 1995⁵, modificatoria de la Ley Orgánica de Presupuesto, la cual permitió introducir una nueva modalidad de vigencias futuras que se denominarían excepcionales. Tras esta modificación, los lineamientos básicos que permitían contar con mecanismos reglamentados para financiar iniciativas que superaran el año fiscal, ya estaban disponibles y se mantuvieron hasta la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003), en la cual se introdujeron algunas modificaciones a la norma orgánica de presupuesto y, de manera concreta, al régimen de vigencias futuras que hoy en día se encuentra vigente.

Por lo señalado, constituyen el marco regulatorio de la programación, presentación, aprobación, liquidación, ejecución y seguimiento del Presupuesto General de la Nación – PGN, las disposiciones de la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto – EOP compilado a través del Decreto 111 de 1996 y las leyes orgánicas expedidas con posterioridad a la compilación adelantada a través del mencionado decreto, dentro de las cuales se destaca la Ley 819 de 2003.

Con todo lo anterior, las vigencias futuras tanto ordinarias como excepcionales han continuado siendo objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional, destacándose, entre otros, los siguientes apartes jurisprudenciales:

“Invocando, erróneamente, el artículo 345 de la Constitución se dice que es inexecutable la norma que permite la autorización de obligaciones que afecten

² *“Cuando los organismos y entidades requieran celebrar compromisos que cubran varias vigencias fiscales deberán cumplir con los requisitos exigidos en la reglamentación expedida por el Consejo Superior de Política Fiscal - Confis”.*

³ Sentencia C-357 de 1994. M. P. Doctor Jorge Arango Mejía.

⁴ *“Artículo 9°. La Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas. Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.*

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Presupuesto Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del Concejo Municipal, Asamblea Departamental y los Consejos Territoriales Indígenas, o quien haga sus veces, siempre que estén consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretenden adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento.

Esta disposición se aplicará a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas. El Gobierno reglamentará la materia.

El Gobierno presentará en el Proyecto de Presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras”.

⁵ *“Artículo 3°. El Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. La secretaria ejecutiva enviará a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el Consejo, para estos casos.*

Los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requerirán de la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público”.

presupuestos de vigencias futuras. Se olvida que la administración puede asumir compromisos que, por su magnitud o por su costo, deban cumplirse durante varios años, es decir, bajo la vigencia de diversos presupuestos sucesivos. Por ello, el artículo acusado establece una serie de previsiones, como éstas: la autorización de la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; la inclusión, por parte de este Ministerio, en el proyecto de presupuesto, de las asignaciones necesarias; la autorización de los Concejos, las Asambleas, etc., en lo que les compete; la obligación de presentar, en el proyecto de presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras.

El principio de la anualidad del presupuesto, como ya lo definió la Corte Constitucional, no implica el que la administración pública no pueda programar obras que se ejecuten en vigencias sucesivas, pues tal limitación sería absurda. Así lo definió la Corte en la Sentencia C-357 del 11 de agosto de 1994, Magistrado ponente Jorge Arango Mejía.

En consecuencia, se declarará exequible el artículo 9° de la ley 179 de 1994”⁶.

“En relación con el artículo 40, recuerda que en la Sentencia C-337 de 1993, la Corte declaró exequible la celebración de compromisos que cubrieran varias vigencias fiscales, hecho que en sí mismo, no desconoce el principio de la anualidad que el demandante estima vulnerado, pues lo que se busca es aplicar un sistema presupuestal planificado, donde se prevean los recursos necesarios para llevar a cabo determinado compromiso sin afectar los posteriores. Por demás, la norma es necesaria en la ley anual por su relación con la ejecución del presupuesto”⁷.

“La Constitución, en su artículo 352, defirió en el Congreso de la República, bajo reserva de ley orgánica, la regulación de la fase de ejecución del presupuesto. De conformidad con los artículos 23 y 24 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, corresponde al Consejo Superior de Política Fiscal –Confis– y la Dirección General del Presupuesto Nacional autorizar los gastos que planeen realizar las entidades del Estado con cargo a vigencias futuras. Para tales eventos se requiere que el recaudo de los recursos que sirven de base para la ejecución anticipada sea previsible y que el cálculo de los mismos sea incluido en el presupuesto de rentas de las respectivas vigencias fiscales”⁸.

Las vigencias futuras en las Entidades Territoriales.

Las vigencias futuras constituyen la figura presupuestal que permite planificar y financiar proyectos bajo una óptica de largo y mediano plazo y superar la limitación natural que representa la anualidad del presupuesto público. De este modo, las vigencias futuras se suelen utilizar para la realización de grandes proyectos de infraestructura, u otros proyectos económicos y sociales que resultan estratégicos

para el país, cuyo horizonte excede una vigencia. En este sentido, las autorizaciones de vigencias futuras brindan seguridad financiera a proyectos que están llamados a representar políticas de Estado, en el entendido que constituyen autorizaciones anticipadas de gasto, en contraste con políticas de gobierno, para evitar que su desarrollo se vea afectado por situaciones ajenas a las que demandan su propio desarrollo.

En las entidades territoriales las vigencias futuras excepcionales constituyen un instrumento de gestión de gasto público necesario para desarrollar proyectos de gran impacto regional y local que por su dimensión no son susceptibles de ejecutarse en una vigencia fiscal y en algunas ocasiones en un lapso concordante con el periodo de gobierno de la administración local, tal es el caso de los proyectos asociados a los sistemas de transporte masivo, los planes departamentales de agua, proyectos de infraestructura vial departamental, entre otros.

También reviste gran importancia para las entidades territoriales contar con esta figura de gestión presupuestal, para poder desarrollar proyectos de interés nacional que cuentan con el apoyo de recursos del Presupuesto General de la Nación y que, dentro de un esquema de concurrencia, requieren de la participación de las entidades territoriales en un horizonte de tiempo igual al propuesto para la Nación a fin de lograr el cumplimiento de las metas en cada uno de los proyectos por desarrollar.

No disponer de esta figura por parte de las entidades territoriales afecta de manera sustancial el desarrollo e implementación de las políticas, planes, programas y proyectos económicos y sociales y dificulta la articulación de acciones que debe existir entre el Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales.

Planificación fiscal y las vigencias futuras en las Entidades Territoriales

Sobre este aspecto, es preciso anotar que la autorización de la asunción de compromisos con cargo a cupos de vigencias futuras está regulado por las normas presupuestales y no es una facultad discrecionalmente abierta; el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones para su autorización, deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo (Ley 819 de 2003), lo cual implica que las decisiones que se toman con respecto a la aprobación de vigencias futuras no son ajenas a la programación macroeconómica y fiscal que desarrolla el país. Adicionalmente, por regla general solo se deben autorizar vigencias futuras en el marco del periodo de gobierno y, en casos especiales, más allá del mismo si cuentan con una declaratoria de importancia estratégica por parte del Consejo de Gobierno Territorial.

Puesto que las vigencias futuras pueden comprometer los presupuestos entre diferentes gobiernos, es de la mayor importancia que este instrumento se utilice moderadamente y bajo un esquema de planeación de mediano plazo. Por esto, la autorización de vigencias futuras deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP. De hecho, las declaratorias de importancia estratégica se determinan teniendo en cuenta, además del impacto de los proyectos sobre la economía, su magnitud en

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-023 de 1996. M. P. Doctor Jorge Arango Mejía.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-357 de 1994. M. P. Doctor Jorge Arango Mejía.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-947 de 2002. M. P. Doctor Rodrigo Escobar Gil.

la senda fiscal de mediano plazo. Lo anterior, con el objeto de racionalizar su uso y enfocarlo a las iniciativas para las cuales estas vigencias futuras existen.

En este sentido, la consulta de consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP, herramienta a través de la cual se determina la meta de sostenibilidad de la deuda, debe adelantarse revisando que el monto y la tendencia del gasto solicitado, respecto del gasto posible, cuente con el espacio fiscal respectivo que asegure su cumplimiento y no afecte las metas de déficit que garanticen la senda de sostenibilidad de la deuda pública.

Marco Internacional

La figura de las vigencias futuras no es un instrumento utilizado en Colombia exclusivamente. En otros países esta figura es conocida como los “*advanced appropriations*” y es utilizada en Estados Unidos, Australia y Canadá para ofrecer una garantía sobre la capacidad del Estado de honrar compromisos que sobrepasan la anualidad presupuestal y, al igual que Colombia, deben hacer parte de un plan fiscal de mediano plazo. Estas medidas sirven para que las obligaciones o compromisos contractuales del Estado, cuya duración es de más de un año (o que incluso sobrepasa el período de gobierno), esté contemplada en la programación de presupuestos futuros. Varios países como Brasil, Nueva Zelanda y Reino Unido cuentan con figuras similares; a través de un presupuesto plurianual vinculante es posible realizar operaciones similares a la que representan las vigencias futuras, sin perder el horizonte de restricción presupuestal o dar espacio para atar las manos de próximos gobiernos. En resumidas cuentas, la restricción natural que representa la anualidad presupuestal para la planificación de mediano y largo plazo ha sido sorteada de varias maneras alrededor del mundo, y la tendencia internacional sugiere que esto dará lugar a presupuestos plurianuales cada vez más vinculantes.

La ley orgánica y la autonomía de las Entidades Territoriales

Además de lo dispuesto por los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, y del alcance otorgado a estos sobre lo cual se enfatizó en la parte inicial de la presente exposición de motivos, el artículo 353 Constitucional señala, en concordancia con estos, lo siguiente:

“Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto”.

En el marco de lo dispuesto por los artículos 151, 352 y 353, la Constitución Política dispuso en el numeral 5 del artículo 300 y el numeral 5 del artículo 313, la facultad de las asambleas departamentales y de los concejos municipales para expedir normas orgánicas de presupuesto en sus respectivos niveles.

La articulación de las disposiciones anteriormente referenciadas fue referida a través de las Leyes Orgánicas del Presupuesto, para lo cual, el EOP dispuso:

“Artículo 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previs-

tas en la Ley Orgánica del Presupuesto (Ley 225 de 1995, artículo 32)”.

“Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el concejo, deberá enviarlo al tribunal administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo, para su sanción. El Tribunal Administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el tribunal decide regirá el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el alcalde, bajo su directa responsabilidad (Ley 38 de 1989, artículo 94. Ley 179 de 94, artículo 52)”.

Acorde con la normativa previamente citada y con el fin de dilucidar las contradicciones evidenciadas entre estas y la autonomía que la misma Constitución pregonada de las Entidades Territoriales, la Corte Constitucional ha adelantado múltiples pronunciamientos, sobre la forma como deben ser aplicadas, tanto las disposiciones constitucionales, como las Leyes Orgánicas del Presupuesto en la materia. Sobre el particular, uno de los fallos judiciales proferidos por ese Alto Tribunal en los cuales se recoge en forma más completa la posición de la Corte sobre el asunto, ha sido la Sentencia C-1072 de 2002, con ponencia del honorable Magistrado, doctor Eduardo Montealegre Lynett, definiéndose:

“6. Desde sus primeras sentencias esta Corporación ha explicado el sentido de la autonomía territorial frente al manejo presupuestal, así como también ha delimitado el alcance de la ley orgánica que regula la materia. Así, en la Sentencia C-478 de 1992⁹, la Corte precisó que por voluntad del Constituyente la LOP se convirtió en el eje del sistema presupuestal colombiano, no sólo por tratarse de una norma de rango cuasi constitucional, sino, además, por regular aspectos de altísima importancia económica y administrativa, que se ven reflejados en su amplio potencial unificador en los diferentes niveles de la organización territorial. Al respecto la Corte señaló lo siguiente:

“Estas características de la Ley Orgánica de Presupuesto hacen de ella un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales de presupuesto tendrán forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal. Igualmente, por disposición expresa del artículo 352 de la nueva Constitución, ese poder homologador de la Ley Orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los que elaboren los entes descentralizados por servi-

⁹ M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En aquella oportunidad la Corte estudió la demanda formulada contra el artículo 94 de la Ley 38 de 1989, relacionada con la aplicación analógica de los principios de la LOP para las normas presupuestales de las entidades territoriales. Esa disposición corresponde en su esencia a la norma compilada en el artículo 109 del Decreto 111 de 1996, anteriormente referida.

cios como los que adopten las entidades autónomas territoriales. Es una pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador.

(...)

La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de la ley orgánica de presupuesto como receptáculo de los principios de esa disciplina. **El artículo 352 la convirtió en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales** y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La ley orgánica regulará las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución)". (Subrayado fuera de texto).

La anterior postura ha sido reafirmada en sentencias posteriores, constituyéndose en una sólida línea jurisprudencial que se reitera en esta ocasión¹⁰.

7. No obstante, tampoco puede perderse de vista que la propia Carta reconoció la facultad de las asambleas departamentales y de los concejos municipales para expedir normas orgánicas de presupuesto en sus respectivos niveles (C. P., artículos 300-5 y 313-5). Para armonizar estas posturas es necesario hacer una lectura sistemática de las diversas disposiciones que regulan la materia, con el fin de definir cuáles son los aspectos de la Constitución y de la LOP que condicionan la actividad de las entidades territoriales, es decir, aquellos criterios a los cuales está sujeta su actividad normativa.

Así, de conformidad con los planteamientos señalados en la Sentencia C-478 de 1992 (Fundamento Jurídico N° 7), la Sala considera que las entidades territoriales deben observar los siguientes parámetros: (i) las reglas señaladas en el Título XII de la Constitución, que son aplicables en cuanto sean pertinentes (C. P. artículo 353); (ii) los principios de la ley orgánica del presupuesto (C. P. artículo 352 y LOP, artículos 104 y 109), esencialmente relacionados con pautas de procedimiento; por último, (iii) aquellos principios que las asambleas o concejos estimen convenientes, siempre y cuando no contravengan mandatos constitucionales o legales.

En este orden de ideas, la pregunta concreta es entonces si la determinación que hace la LOP sobre los componentes del presupuesto en su primera fase (ingresos), rige también en el ámbito territorial. Y para la Corte no cabe duda que esa clasificación técnica realizada en la LOP debe ser tenida en cuenta para la elaboración de los presupuestos de las entidades territoriales, lo cual se explica por las siguientes razones:

a) En primer lugar, porque ese aspecto constituye un componente de la preparación, elaboración y programación del presupuesto, que por expreso

mandato constitucional debe estar regulado en la LOP (C. P. artículo 352);

b) En segundo lugar, porque así lo demanda el principio de jerarquía normativa según el cual, "a un ente territorial determinado se le aplicará la Constitución en primer término y lo que disponga la respectiva ley orgánica"¹¹, siendo esta última quien establece su aplicación extensiva para el caso de las entidades territoriales;

c) Finalmente, porque dicho aspecto resulta pertinente en esta fase del presupuesto, en tanto constituye un parámetro común que a pesar de concebirse como de carácter formal, tiene profundas repercusiones sustantivas (relacionadas con el límite de ciertos gastos) en las etapas subsiguientes, según se explicará en detalle más adelante. Es preciso advertir que la pertinencia en la aplicación de las normas constitucionales y de la LOP no está circunscrita únicamente a los principios, sino que incluye también los lineamientos técnicos que por sus características sean susceptibles de ser trasladados sistemáticamente por las entidades territoriales, no como un acto de mera liberalidad sino en cumplimiento de un imperativo constitucional".

Así, en lo que tiene que ver con las vigencias futuras ordinarias, hasta la expedición de la Ley 819 de 2003 las entidades territoriales se encontraban sujetas a lo dispuesto por el artículo 9° de la Ley 179 de 1994. De otra parte, en lo relacionado con las vigencias futuras excepcionales, su aplicación está condicionada al cumplimiento de los requisitos que se definen en las normas que para tales efectos definen por la Asamblea o en Concejo Municipal.

Así, el Congreso de la República está plenamente facultado para la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, con lo cual se regulará en forma específica y particular para las entidades territoriales la aplicación de autorizaciones de vigencias futuras excepcionales.

Acumulación y objeto de los proyectos de ley en estudio

De conformidad con el artículo 152 de la Ley quinta de 1992, se acumuló a esta iniciativa gubernamental al Proyecto de ley número 059 de 2011 Cámara, presentado por el honorable Representante, David Alejandro Barguil Assis. A través del proyecto de ley puesto a consideración del honorable Congreso de la República se busca regular directamente, con disposiciones de rango de Ley Orgánica, la asunción de obligaciones que afectan presupuestos de vigencias fiscales posteriores, sin que conste apropiación presupuestal que respalde esa obligación en el año en el que se autoriza la respectiva vigencia. Estas operaciones son denominadas Vigencias Futuras Excepcionales.

Para efectos de la regulación de vigencias futuras excepcionales de entidades territoriales, la autorización de las mismas se encuentra sujeta, entre otros, a los siguientes requisitos:

1. Las vigencias futuras excepcionales sólo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructu-

¹⁰ Cfr. entre muchas otras, las Sentencias C-337 de 1993 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-490 de 1994 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-538 de 1995 M. P. Fabio Morón Díaz, C-1379 de 2000 M. P. José Gregorio Hernández Galindo, C-540 de 2001 M. P. Jaime Córdoba Triviño y C-579 de 2001 M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1992 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

ra, energía, comunicaciones y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

2. En los montos máximos en que se afectan presupuestos de posteriores vigencias fiscales debe consultarse el plazo y las condiciones de los mismos con las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

3. Deben contar con aprobación previa del Confis territorial, o el órgano que haga sus veces, y la iniciativa de las mismas corresponde al gobierno local.

4. Los proyectos que conllevan inversión nacional deben obtener concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación, en el cual se garantice que el órgano del nivel nacional que financiará total o parcialmente la iniciativa cuenta con la respectiva autorización de vigencias futuras, cuando sea pertinente.

5. La vigencia futura excepcional debe estar respaldada en un proyecto de inversión incorporado en el Plan de Desarrollo respectivo.

6. Sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir con cargo a vigencias futuras excepcionales y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, no pueden exceder la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial.

7. Sólo los proyectos de inversión declarados previamente como de importancia estratégica por el Consejo de Gobierno son sujetos de autorizaciones de vigencias futuras excepcionales que excedan el respectivo periodo de gobierno.

8. Sólo cuando se trate de proyectos de inversión financiados total o parcialmente por parte de las entidades del nivel nacional o se trate de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones de forzosa inversión, será procedente la aprobación de vigencias futuras ordinarias o excepcionales en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde.

El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma, evitando que las mismas puedan ser utilizadas para la provisión anticipada de bienes y servicios con su pago diferido en el tiempo que constituyen operaciones de crédito o asimiladas a estas.

Proposición

Por lo anteriormente expuesto y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, me permito proponer a los honorables Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 70 de 2011 Cámara, 94 de 2011 Senado, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales*, acumulado al Proyecto de ley número 059 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se crean las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales*.

De los honorables Congresistas,

Juan Felipe Lemos Uribe, Ponente Coordinador; *Álvaro Pacheco Álvarez*, *Yensy Alfonso Acosta Castañez*, *Mercedes Márquez Guenzati*, Representantes a la Cámara, Ponentes; *Efrain José Cepeda Sarabia*, *Alvaro Antonio Ashton Giraldo*, *Juan Carlos Restrepo*, Senadores Ponentes.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 70 DE 2011 CÁMARA, 94 DE 2011 SENADO, ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 059 DE 2011 CÁMARA

por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.

El Congreso de la República:

DECRETA:

Artículo 1°. *Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales.* En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico;

b) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5° de la Ley 819 de 2003;

c) Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces;

d) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización para adquirir compromisos de gasto, si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, de forma que se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003.

La autorización por parte de la asamblea o concejo respectivo, para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo periodo de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

Parágrafo 1°. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; se exceptúan los proyectos de inversión que cuenten con financiación total o parcial por parte de entidades del nivel nacional o se trate de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones de forzosa inversión.

Parágrafo 2°. El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma.

Artículo 2°. *Derogatoria y vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Juan Felipe Lemos Uribe, Ponente Coordinador; *Álvaro Pacheco Álvarez*, *Yensy Alfonso Acosta Castañez*, *Mercedes Márquez Guenzati*, Representantes a la Cámara, Ponentes; *Efraín José Cepeda Sarabia*, *Alvaro Antonio Ashton Giraldo*, *Juan Carlos Restrepo*, Senadores Ponentes.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 57 DE 2011 SENADO, 105 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual se declara patrimonio histórico y cultural de la Nación la ceremonia del Santo Ecce Homo en la ciudad de Valledupar; cesar, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., septiembre 27 de 2011

Doctora

ALEXANDRA MORENO PIRAQUIVE

Presidenta

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

Señora Presidenta:

Por decisión de la Mesa Directiva de la honorable Comisión Segunda del Senado, me ha correspondido rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 57 de 2011 Senado – 105 de 2010 Cámara, *por medio de la cual se declara patrimonio histórico y cultural de la Nación la ceremonia del Santo Ecce Homo en la ciudad de Valledupar; Cesar, y se dictan otras disposiciones*, para lo cual sustento este informe en los siguientes términos:

El proyecto de ley y sus alcances

Esta iniciativa fue presentada por el honorable Senador Jorge Eliécer Guevara y el honorable Representante Pedro Muvdi Aranguena el 23 de septiembre de 2010, aprobada en primer debate el 10 de noviembre de ese mismo año y en segundo debate el 26 de julio de 2011 por la Plenaria de la Cámara de Representantes, según reporta el informe de sustanciación de la Sección de Leyes del Senado el 5 de agosto del presente año.

Proponen sus autores que el Legislativo declare patrimonio histórico y cultural de la Nación la ceremonia del Santo Ecce Homo, patrono de la ciudad de Valledupar, que convoca a la feligresía y a miles de devotos del país y del exterior, cada año, el lunes santo.

El proyecto de ley consta de cuatro (4) artículos: El 1°, está encaminado a la declaratoria de la ceremonia del Santo Ecce Homo, como patrimonio histórico y cultural de la Nación; en los 2° y 3° se relaciona a la contribución de la Nación a través del Ministerio de Cultura al fomento, promoción, difusión, conservación, protección y desarrollo cultural material e inmaterial de la ceremonia.

Los autores de este proyecto de ley recuerdan que ya el Congreso de la República había elevado a la categoría de patrimonio histórico y cultural de la Nación el Festival de la Leyenda Vallenata, por medio

de la Ley 739 de 2002. Y sustentan su petición bajo consideraciones como:

“Santo Ecce Homo es el patrono de la ciudad, es sinónimo de fe y esperanza, por este motivo, el lunes santo de cada año se celebra una procesión por las calles principales de la ciudad en su honor precedida por la Misa Mayor que congrega miles de feligreses valduparenses, así como extranjeros.

“Según Denis Esther Chinchia Zuleta, bibliotecóloga de la Casa de la Cultura, las procesiones se iniciaron desde 1850 año en el cual llegó la imagen a Valledupar; traída desde Quito, Ecuador, a lomo de mula. La estatua fue tallada por un indígena ecuatoriano apodado capiscara, que quiere decir cuero de palo, porque la talla de la piel que hacía a las estatuas parecía verdadera.

“El origen de la imagen que se venera en Valledupar se confunde en la leyenda. En el libro de Álvaro Castro Socarrás “Episodios heroicos del Cesar”, aparece como fecha de su presencia 1809 a pesar de que otros historiadores aseguran que la imagen fue traída directamente desde España en el siglo XVI.

“Atraídos por los milagros, los Lunes Santos concurren en romería sus devotos, a darle las gracias, a implorar favores y a colocar los ‘milagros’ (figuritas de oro, según la parte del cuerpo que el Santo Ecce Homo haya sanado), o bien el amparo recibido. Madrugan a dar gracias por los prodigios y favores, a contarle al oído sus cuitas, sus calamidades, los éxitos, o a hacer una nueva petición o promesa por la curación de enfermedades, para que llueva y haya buenas cosechas, no le falte el agua al ganado, los hijos sean buenos estudiantes, los maridos sean fieles y organizados, por la paz de Colombia, por la liberación de los secuestrados y un sinfín de necesidades”.

Se trata, sin duda, de creencias religiosas que se han consolidado, en América Latina, y Colombia no es la excepción, desde la fundación de nuestras ciudades y que al convertirse en fenómenos masivos de creciente fe trasciende lo religioso para entrelazarse con lo cultural en la medida en que da identidad a un lugar y se involucra como parte de sus activos inmateriales más valiosos. Artistas, escritores y compositores se nutren de este tipo de manifestaciones religiosas para enriquecer sus trabajos.

Marco legal

Las competencias del Legislativo para dar curso a proyectos de ley como el presente, son claras y están sustentadas por los autores y el ponente, honorable Representante Pedro Pablo Pérez:

a) Aspectos constitucionales

Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 N. 3, superiores se refieren a la competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las con-

templadas en el numeral 3 del artículo 359 Constitucional.

Así mismo, cabe resaltar la importancia de la libertad de cultos, plasmada en el artículo 19 de la Carta Política. Dicha disposición constitucional dispone:

“Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva.

Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley”.

Artículo 7°. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana.

Artículo 8° Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

b) Aspectos legales

La Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso) dispone en su artículo 140, que la iniciativa legislativa puede tener su origen en las Cámaras Legislativas, y en tal sentido, el mandato legal, reza:

Artículo 140. Iniciativa Legislativa. “Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

Hasta acá, es indiscutible que el proyecto de ley está dentro del marco de la facultad natural del Congreso de promover leyes de autoría de sus miembros, inclusive aquellas que comporten gasto.

El proyecto y la ley de cultura

No obstante, hay un elemento que resulta preciso poner de presente ante esta Comisión y es el relacionado con la declaratoria de patrimonio histórico y cultural de una manifestación popular como la del Santo Ecce Homo. De acuerdo con la ley 1185 de 2008, que modifica la Ley General de Cultura –397 de 1997– existe un procedimiento ya fijado por la ley para la declaratoria de los bienes de interés cultural, como es el caso del presente proyecto. La ley 1185 en su artículo 8 que adiciona el artículo 11-1 de la Ley 397 de 1997, establece la adopción de una “Lista representativa de patrimonio cultural e inmaterial” previo concepto, “según sea el caso, del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, o de los respectivos Consejos Departamentales o Distritales de Patrimonio Cultural” (numeral 4). Así mismo, en el numeral 3 del citado artículo, precisa que la “identificación de las manifestaciones a que se refiere este artículo se hará con la participación activa de las comunidades”.

Con base en lo anterior, el presente proyecto de ley carecería de sentido por cuanto la ley general de cultura releva al Congreso de ese tipo de declaratorias, al indicar el legislador –cuando modificó la Ley de Cultura en 2008–, el proceso que se debe darse por vía administrativa para que una manifestación como esta merezca incluirse en la lista del patrimonio cultural e inmaterial. Lo anteriormente expuesto se ve reforzado con el concepto que sobre esta ley dio el Ministerio de Cultura –se anexa respuesta– por medio de la señora Viceministra encargada de las funciones del Despacho, María Claudia López Sorzano, quien sostiene que antes que buscar la declaratoria por vía de la ley, recomienda iniciar con la comuni-

dad un proceso de reflexión y concertación local para registrar, proteger y salvaguardar las manifestaciones culturales que así lo consideren los vallenatos.

Proposición

Por estas razones sugiero a los honorables Senadores de esta Comisión archivar el **Proyecto de ley número 57 de 201 Senado – 105 de 2010 Cámara**, por medio de la cual se declara patrimonio histórico y cultural de la Nación la *ceremonia del Santo Ecce Homo en la ciudad de Valledupar, Cesar, y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Senadores, cordialmente,

Armando Benedetti Villaneda,

Senador Ponente.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 08 DE 2011 SENADO

por la cual se establecen las cunas de vida para recién nacidos, y se dictan otras disposiciones.

1. Antecedentes del proyecto de ley

Esta iniciativa legislativa es presentada por la honorable Senadora Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento, radicada ante Secretaría General del Senado el 20 de julio de 2011 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 521 de 2011.

Fue radicado para conocimiento de la Comisión Séptima el día 3 de agosto de 2011 y asignados ponentes para primer debate a los honorables Senadores Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento, Gilma Jiménez Gómez, Gloria Inés Ramírez Ríos, Jorge Eliécer Ballesteros Bérnier, Guillermo Antonio Santos Marín, Eduardo Carlos Merlano Morales y Antonio José Correa Jiménez.

El proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley respectivamente.

2. Objeto del proyecto de ley

El objeto de la presente iniciativa es asegurar el restablecimiento y el goce efectivo de los derechos inalienables de los niños y las niñas menores de seis (6) meses y, especialmente del recién nacido expuesto a una situación de abandono, así como también generar una pedagogía social para que a los niños no deseados, se les garantice las condiciones necesarias para el restablecimiento y goce efectivo de sus derechos un nombre, a una familia y a la protección integral por parte del Estado y la sociedad.

Esta iniciativa es una opción diferente, que respeta la vida, que nos muestra, que los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás; tiene por objeto disminuir el aborto inducido y la morbilidad por aborto, dando una nueva opción, la cual es la de proteger a los bebés menores de seis meses del abandono físico, con la creación de las “CUNAS DE VIDA PARA RECIÉN NACIDOS”.

3. Contenido del proyecto de ley presentado para discusión

El proyecto está conformado por 7 artículos, los que contienen, grosso modo lo siguiente:

Artículo 1º. Objeto de la ley.

Artículo 2º. Adiciónase un artículo al Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), así: artículo 20 A: CUNAS de vida para recién nacidos.

Artículo 3º. Adiciónase un párrafo al artículo 129 del Código Penal (Ley 599 de 2000), así: Artículo 129. Eximente de responsabilidad y atenuante punitivo.

Artículo 4º. Procesos estratégicos, operativos y de apoyo.

Artículo 5º. Difusión nacional de la ley.

Artículo 6º. Informes trimestrales.

Artículo 7º. Vigencia de la ley.

Resumen sobre la estructura de la nueva propuesta

La propuesta contiene seis (6) artículos así:

TÍTULO

Artículo 1º. Objeto de la iniciativa legislativa.

Artículo 2º. De las “cunas de vida” para recién nacidos. Con dos incisos y cuatro párrafos.

Artículo 3º. Competencias del ICBF.

Artículo 4º. Difusión nacional de la ley.

Artículo 5º. Informes semestrales sobre resultados de impacto.

Artículo 6º. Vigencia.

4. Ventajas de esta iniciativa legislativa

Esta iniciativa legislativa representa una serie de ventajas en la responsabilidad que tiene el Estado y la sociedad de proteger de los efectos del abandono físico, emocional y psicoafectivo a las niñas y los niños no deseados, así como estimular una pedagogía social que impida que más mujeres acudan al aborto inseguro, poniendo en riesgo su vida y su salud.

Otra ventaja, es la creación de sitios seguros, donde el padre, la madre o familiares cercanos, puedan dejar a un bebé no deseado, y no exponerlo a parques solitarios, en caños, en puertas de inmuebles, en cajeros, en potreros, en basureros, etc., poniendo en peligro inminente su vida.

5. Marco jurídico

Legislación vigente

Varias son las fuentes principales de derecho a las que se acude para el desarrollo de esta iniciativa legislativa, y a las que se ajusta el articulado del proyecto de ley.

• Fundamento constitucional y legal

Constitución Política de Colombia:

Preámbulo: “*El Pueblo de Colombia* en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente”:

Artículo 1º. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2º. “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Artículo 5º. “El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”.

Artículo 44. “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

• Apartes de actas del constituyente primario de 1991 que dieron lugar al artículo 11 de la carta superior.

Al respecto, el espíritu del Constituyente Primario en la Asamblea Nacional Constituyente, consta en el extracto del Acta correspondiente a la reunión de la Sesión Plenaria del día 14 de junio de 1991, así: “...en materia de la Carta de Derechos, tanto el trabajo de la Comisión Primera como el de la Asamblea misma han generado una de las cartas de derechos humanos probablemente más completas que puedan leerse en constitución alguna vigente. El debate fue arduo entre quienes consideraban que el solo enunciado de algunos de ellos hubiera sido suficiente, y quienes consideramos que la tarea pedagógica de la

Constitución colombiana bien ameritaba el esfuerzo de poder incluir de una manera casi de enseñanza, didáctica, cuáles son esos derechos fundamentales del hombre colombiano. Desde luego, nos inspiramos en la Declaración Universal de las Naciones Unidas y en el Pacto de San José y todo el sistema interamericano que nos rige, y por ello, tanto en los derechos como en los principios, dejamos consagrada esa norma que inspirará —esperamos así— lo que es la conducta de los colombianos, o sea el respeto a la vida y su inviolabilidad. Ese respeto y esa inviolabilidad se hizo más patente desde el momento en que los distintos debates que aquí se produjeron, con el propósito explícito de abrirle el campo a la llamada opción de la maternidad, fueron sistemáticamente derrotados por una amplísima mayoría de esta Asamblea; y, por lo tanto pensamos que la norma y la cláusula consagrada de que la vida es inviolable amparará por mucho tiempo lo que es la sabiduría del Pacto de San José, del cual hace parte Colombia, por virtud de la cual la vida es y tiene que ser respetada desde el momento de su concepción”.

• **Fundamento legal**

Código de la Infancia y la Adolescencia:

Artículo 1º. Finalidad. 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. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna.

Artículo 17. Derecho a la vida y a la calidad de vida y a un ambiente sano. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a la vida, a una buena calidad de vida y a un ambiente sano en condiciones de dignidad y goce de todos sus derechos en forma prevalente.

La calidad de vida es esencial para su desarrollo integral acorde con la dignidad de ser humano. Este derecho supone la generación de condiciones que les aseguren desde la concepción cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada, acceso a los servicios de salud, educación, vestuario adecuado, recreación y vivienda segura dotada de servicios públicos esenciales en un ambiente sano.

Parágrafo. El Estado desarrollará políticas públicas orientadas hacia el fortalecimiento de la primera infancia.

Artículo 18. Derecho a la integridad personal. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a ser protegidos contra todas las acciones o conductas que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico. En especial, tienen derecho a la protección contra el maltrato y los abusos de toda índole por parte de sus padres, de sus representantes legales, de las personas responsables de su cuidado y de los miembros de su grupo familiar, escolar y comunitario.

Para los efectos de este Código, se entiende por maltrato infantil toda forma de perjuicio, castigo, humillación o abuso físico o psicológico, descuido, omisión o trato negligente, malos tratos o explotación sexual, incluidos los actos sexuales abusivos y

la violación y en general toda forma de violencia o agresión sobre el niño, la niña o el adolescente por parte de sus padres, representantes legales o cualquier otra persona.

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.

Artículo 25. Derecho a la identidad. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a tener una identidad y a conservar los elementos que la constituyen como el nombre, la nacionalidad y filiación conformes a la ley. Para estos efectos deberán ser inscritos inmediatamente después de su nacimiento, en el registro del estado civil. Tienen derecho a preservar su lengua de origen, su cultura e idiosincrasia.

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.

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

Artículo 51. Obligación del restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. El restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes es responsabilidad del Estado en su conjunto a través de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de informar, oficiar o conducir ante la policía, las defensorías de familia, las comisarías de familia o en su defecto, los inspectores de policía o las personerías municipales o distritales, a todos los niños, las niñas o los adolescentes que se encuentren en condiciones de riesgo o vulnerabilidad. Cuando esto ocurra, la autoridad competente deberá asegurarse de que el Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice su vinculación a los servicios sociales”.

Ley 7ª de 1979.

“Por la cual se establecieron los principios básicos para protección de la Niñez, se creó el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y se reorganizó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 12. El Bienestar Familiar es un servicio público a cargo del Estado y se prestará a través del “Sistema Nacional de Bienestar Familiar” (...) y por los organismos oficiales y particulares legalmente autorizados.

Corresponde al Gobierno proyectar, ejecutar y coordinar la política en materia de bienestar familiar.

Artículo 15. El servicio de bienestar familiar se prestará en todo el territorio nacional a través de or-

ganismos nacionales, departamentales y municipales integrados y coordinados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”.

• **Tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad.**

Los tratados internacionales relativos a los derechos humanos, que por determinación del artículo 93 de la Carta Superior conforman el llamado “bloque de constitucionalidad”, reconoce claramente el derecho a la vida del que está por nacer, así lo consagra “El Pacto de San José de Costa Rica”.

○ **Convención Americana sobre Derechos Humanos** suscrita en San José de Costa Rica, aprobada por Colombia mediante la Ley 16 de 1972:

Artículo 4º. Derecho a la Vida

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.

Artículo 5º. Derecho a la Integridad Personal

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

Artículo 19. Derechos del Niño

Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

○ **Convención sobre los Derechos del Niño** adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, aprobada por el Congreso de la República de Colombia, mediante la Ley 12 del 22 de enero de 1991.

“Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos Del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 establece en su preámbulo que *“el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento”*, así mismo el artículo 6º de esta carta dicta que *“Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño” (eso es claramente lo que hacen las cunas de vida)*. Así mismo en el artículo 3º dice que *“Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”*. Claramente todos estos artículos están por encima del 39 al cual ellos hacen referencia. (La negrilla y el paréntesis, fuera del texto).

Artículo 8º.

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño y a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de alguno de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

Jurisprudencia

Precedente jurisprudencia en el marco del Bloque de Constitucionalidad.

– Sentencia C-1068 de 2002, M. P. Doctor Jaime Araújo Rentería. Bloque de Constitucionalidad en Derechos del Niño.

– Sentencia C-997 de 2004, M. P. Doctor Jaime Córdoba Triviño. Bloque de Constitucional en Derechos del Niño.

– Sentencia C-674 de 2005, M. P. Doctor Rodrigo Escobar Gil. Obligaciones de los Estados para combatir la violencia Intrafamiliar.

– Sentencia C-157 de 2002, M. P. Doctor Manuel José Cepeda Espinosa. Protección y cuidado del niño.

– Sentencia C-184 de 2003, M. P. Doctor Manuel José Cepeda Espinosa. Alusiva al Interés superior del niño.

– Sentencia C-273 de 2003, M. P. Doctora Clara Inés Vargas Hernández. Sobre los derechos del niño al cuidado y al amor como derecho fundamental.

• **Sentencia C-145 de 2010**

Esta sentencia, determina la obligación que debe asumir, tanto el Estado como la sociedad, propendiendo por una protección integral al menor.

“...el principio de protección especial del menor debe proyectarse sobre toda la acción del Estado y la sociedad, “de manera que tanto las autoridades públicas como los particulares, en el ejercicio de sus competencias y en el cumplimiento de las acciones relacionadas con asuntos de menores, deben proceder conforme a dicho principio, haciendo prevalecer en todo caso el deber de asistencia y protección a la población infantil, en procura de garantizar su desarrollo físico, mental, moral, espiritual y social, así como sus condiciones de libertad y dignidad”^[6].

Adicionalmente, trae a colación el Derecho Internacional, el cual haciendo parte del bloque de constitucional, apoya aun más, el querer que se busca con este proyecto de ley.

“En el escenario del Derecho Internacional, el propósito de otorgarle al menor un tratamiento especial encuentra un claro reconocimiento en el llamado principio del *“interés superior del menor”*, consagrado inicialmente en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre Derechos del Niño, y posteriormente reproducido en otros instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 25-2), la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 (Principio 2º), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 (artículos 23 y 24), la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José de Costa Rica) y la Convención Sobre Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989^[7]; la última de las cuales se refiere al principio de *“interés superior del menor”*, en su artículo 3º, numeral 1, al convenir en él que: *“En todas las medidas concernientes a los ni-*

ños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

En lo que a Colombia corresponde, el principio de protección especial del menor se encuentra previsto en el artículo 44 de la Carta, a través de los siguientes postulados básicos: (i) se le impone a la familia, a la sociedad y al Estado la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral; (ii) se establece como principio general que los derechos de los niños prevalecerán sobre los derechos de los demás y que serán considerados fundamentales para todos los efectos, exigiendo privilegiar y asegurar su ejercicio y goce con total plenitud; (iii) se reconoce que los niños son titulares de todos los derechos consagrados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Colombia; y (iv) se ordena proteger a los niños contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.

El legislador ha plasmado en diversas leyes, el reconocimiento que se le hace al menor, como sujeto de protección tanto en su integridad física como mental. Tenemos el Decreto Extraordinario 2737 de 1989, otrora Código del Menor, Ley 1098 de 2006, “por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”.

La sentencia en comentario también establece lo siguiente:

“En este último ordenamiento, el principio del “interés superior del menor” aparece definido en el artículo 8°, el cual señala expresamente que “[s]e entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes”.

“Con relación a dichos mandatos, ha expresado este Tribunal que los mismos representan “verdaderos valores y principios que no solo están llamados a irradiar la expedición, interpretación y aplicación de todas las normas de justicia imputable a los menores, sino también a orientar la promoción de políticas y la realización de acciones concretas dirigidas al logro de su bienestar físico, moral, intelectual y espiritual^[8]; entendiendo dicho bienestar como una de las causas finales de la sociedad y del Estado, y como un objetivo del sistema jurídico^[9]”^[10].

“3.5 Como ya se mencionó, atendiendo al interés superior del menor, el artículo 44 de la Constitución consagra la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral, imponiéndole tal responsabilidad, en su orden, a la familia, a la sociedad y al Estado, quienes participan de forma solidaria y concurrente en la consecución de tales objetivos. En lo que corresponde al Estado, a este, a través de la ley, le compete adoptar las medidas pertinentes y necesarias para que dichos fines puedan ser eficazmente cumplidos, así como también crear los mecanismos adecuados al logro de tales propósitos.

6. Cunas de vida en otros países

Este proyecto de ley en análisis comparte elementos comunes con el denominado *Baby Box*, originario de la ciudad Alemana de Hamburgo, donde entregan los bebés no deseados, que se encuentra implementado en países como Bélgica, Alemania, Italia, Austria, Hungría, Sudáfrica, Suiza, Eslovaquia, India y Japón (cuna de la cigüeña), en este último funciona una cabina preparada para dejar a los bebés en el hospital de Kumamoto, al suroeste del país, la cual tiene la forma de una incubadora con una temperatura constante de 36 grados a la que se accede por una puerta desde fuera del hospital. Al dejar al bebé, la madre podrá recoger una carta en la que se le explica cómo contactar al hospital si cambia de parecer y decide volver a recoger su hijo¹.

En algunos de los países referidos con anterioridad, los buzones de bebés funcionan de la siguiente forma:²

a) *Es una caja que está al alcance de los que han engendrado un hijo que no desean o no pueden mantener, para que ahí puedan depositar al recién nacido, y presionar un timbre para que el médico acuda a atenderlo y llevarlo a un hospital de maternidad donde las autoridades procederán a los trámites para su adopción;*

b) *La caja es una especie de incubadora con medidas específicas, en la que se puede controlar la temperatura a fin de resguardar y dar comodidad al bebé depositado;*

c) *Se protege al bebé del frío, la lluvia o la suciedad de la calle en que suelen ser abandonados algunos niños al nacer, y se reduce al menos el trauma de físico de la experiencia;*

d) *Garantiza la confidencialidad o anonimato de los padres biológicos, a fin de que no tengan temor a ser juzgados o reconocidos y que por esa causa abandonen a sus bebés en lugares poco seguros, para el menor;*

e) *El lugar tiene almohadillas especiales para que la madre pueda tomar las huellas del bebé y llevarlas impresas, de modo que si se arrepiente, pueda mostrarlas y recuperarlo;*

f) *Cuenta con una cámara de video enfocada a la cuna, promoviendo el anonimato, así como la vigilancia a las incubadoras, y garantizando que exista constancia de que el menor fue depositado ahí, para evitar falsas acusaciones de sustracción de menores”.*

En el Estado Americano de Texas existe la Ley Moisés³ (The Baby Moses Law) por medio de la cual “un padre puede dejar a un bebé sano y salvo, hasta 60 días de edad, en cualquier hospital o estación de bomberos con “sin hacer preguntas”. Esta ley es conocida como “La Ley del Bebé Moisés” de la historia antigua de bebé Moisés, que fue colocado en una cesta de mimbre de su madre para salvarse

¹ <http://www.infobebes.com.ar/Cunas+para+abandonar+a+las+ni%C3%B1as+en+la+India>

² <http://www.bebesymas.com/otros/baby-box-la-polemica-esta-ser0vida>. http://www.transparenciacongresomex.gob.mx/acceso/Gaceta/09/Gaceta_58.pdf

³ <http://www.babymosesdallas.org/>

de la muerte y que luego creció hasta convertirse en una persona importante en la historia”.

En el Estado Americano de California funciona la ley de Entrega de Bebé (California’s Safely Surrendered Baby Law)⁴ el cual consiste en: “Un padre angustiado que no puede o no quiere cuidar a un bebé puede legalmente, de forma confidencial y segura renunciar a un bebé dentro de los tres días del nacimiento. El bebé debe ser entregado a un empleado de una sala de emergencias del condado de Alameda o la estación de bomberos. Siempre y cuando el niño no muestra signos de abuso o negligencia, sin nombre ni otra información es necesaria. En el caso de los padres cambia su forma de pensar en una fecha posterior y quiere recuperar al bebé, los trabajadores utilizarán brazaletes para ayudar a conectar el uno al otro. Una pulsera se colocará en el bebé, y una pulsera a juego se dará a los padres”.

7. Justificación de la iniciativa

Teniendo en cuenta la importancia del tema, y lo que se propende con el mismo, se trae para reforzar este proyecto de ley, un cuadro de análisis de las causas y las consecuencias del abandono de menores, de un estudio realizado en la ciudad de Pereira (Risaralda) producto de una tesis de Grado para obtener el título de especialista en Derecho de familia, que tuvo en cuenta a niños, niñas y adolescentes residentes en esta ciudad durante los años 2007 y 2009 inclusive, con el fin de establecer la pertinencia de las políticas estatales tendientes a minimizar el fenómeno del abandono de menores que ha ido en aumento en los últimos años.

A continuación se muestran las causas y consecuencias del abandono de menores, donde se puede vislumbrar que el flagelo del abandono es una problemática que tiene un trasfondo social, que existe desde hace mucho tiempo en el país y que debe ser asumido por el Legislador colombiano para incidir en el tratamiento de soluciones que garanticen el goce efectivo de los derechos prevalentes de las niñas y los niños colombianos.

CAUSAS	CONSECUENCIAS
Extrema pobreza (dificultades en sus finanzas o problemas de vivienda)	Crianza de sus hijos basadas en el maltrato.
Falta de Preparación o conocimiento de las exigencias de ser padres	Resentimiento Social
Madres o Padres solos	Imagen poco valorada de sí mismos
Abuso de sustancias Psicoactivas	Incapacidad para confiar en los demás y amarios.
Desempleo	Abuso de drogas y alcohol
Ignorancia y Falta de Educación	Problemas Psicológicos
Problemas de salud mental	Deficiencia académica o problemas en la Escuela
Falta de Apoyo Emocional	Sentimientos de tristeza u otros síntomas de depresión
Ausencia de valores	Dificultad para entablar relaciones seguras.
Desconocimiento de la ley	
Embarazos no Deseados	

Consideramos que el cuadro habla por sí solo, no obstante, cada una de estas causas se dan en la actualidad, están vigentes y no debemos cerrar los ojos ante la realidad que estamos viviendo.

⁴ <http://www.ci.piedmont.ca.us/fire/services.shtml>

8. Pliego de modificaciones

De acuerdo a lo discutido entre los ponentes, el concepto emitido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– y el estudio juicioso realizado al proyecto materia de debate, se relacionan a continuación las modificaciones propuestas al articulado por las Senadoras y Senadores ponentes, en la siguiente forma:

ARTICULADO PROPUESTO EN EL PROYECTO	MODIFICACIONES AL ARTICULADO
<p>por la cual se establecen las cunas de vida para recién nacidos, y se dictan otras disposiciones</p> <p>Artículo 1º. Objeto de la ley. El objeto de la presente ley es proteger a los bebés menores de seis (6) meses del abandono físico, con la creación de las CUNAS DE VIDA PARA RECIÉN NACIDOS.</p> <p>Artículo 2º. Adiciónase al artículo 20 del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), un artículo, el cual quedará así: Artículo 20 A: CUNAS DE VIDA PARA RECIÉN NACIDOS. Las “CUNAS DE VIDA”, son incubadoras o pequeñas cunitas, o canastillas debidamente adecuadas, para que pueda ser dejado un bebé que quiera ser abandonado por sus padres, sin que corra peligro. Todos los hospitales y clínicas públicas y privadas, deberán adaptar un sitio especial denominado “CUNAS DE VIDA”, en un plazo no mayor a cinco (5) años, a partir de la vigencia de esta Ley, de fácil acceso, discreto, diseñado de tal manera que la persona pueda dejar el bebé, sin temor a ser identificada. Las “CUNAS DE VIDA” deben ser con espacio suficiente para dos bebés máximo de seis meses, de los que debe haber personal pendiente, para acudir inmediatamente a recibirlos o recibir al bebé.</p> <p>Parágrafo 1º. Las entidades privadas e iglesias podrán adaptar “CUNAS DEVIDA”, quienes deberán informar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– con el fin de registrar y autorizar a los posibles receptores de bebés abandonados en “CUNAS DE VIDA”.</p> <p>Parágrafo 2º. Los niños que sean depositados en los “CUNAS DE VIDA”, deben ser entregados inmediatamente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, so pena de incurrir en las conductas penales que se tipifiquen, de ser comprobado que no fue entregado inmediatamente el bebé al –ICBF–.</p> <p>Parágrafo 3º. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar reglamentará este tema, respecto al control, responsabilidad, atención oportuna y demás acciones inherentes a la puesta de un bebé en este lugar.</p> <p>Artículo 3º. Adiciónase un parágrafo al artículo 129 del Código Penal (Ley 599 de 2000), así: Artículo 129: EXMIENTE DE RESPONSABILIDAD Y ATENUANTE PUNITIVO. (...) Parágrafo Tampoco habrá lugar a responsabilidad penal para quien</p>	<p>por la cual se <u>crean</u> las cunas de vida para recién nacidos, y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto <u>asegurar el goce efectivo de los derechos inalienables de los niños y las niñas recién nacidos para evitar su abandono a través de la institucionalización de las “Cunas de Vida”.</u></p> <p>Artículo 2º. De las “cunas de vida” para recién nacidos. Las “Cunas de Vida” para recién nacidos son espacios dotados de incubadoras, pequeñas cunas o canastillas debidamente adecuadas, <u>donde pueda ser depositado un niño o una niña recién nacido y hasta los seis (6) meses de edad, por sus padres, representantes legales, personas, instituciones o autoridades que tengan la responsabilidad de su cuidado y atención, a fin de garantizar su vida, su integridad personal y su protección contra los efectos del abandono físico, emocional y psicoafectivo.</u></p> <p>Parágrafo 1º. Todos los hospitales, centros de salud y entidades prestadoras de servicios de salud, públicas y privadas, deberán adecuar un sitio especial, de fácil acceso <u>que se denominará “Cunas de Vida”, para garantizar el depósito del recién nacido y hasta los seis (6) meses de edad, en un plazo no mayor de seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley, las que deberán ser atendidas por personal idóneo.</u></p> <p>Parágrafo 2º. Las iglesias y <u>otras entidades benéficas</u> podrán adaptar “Cunas de Vida”, previa autorización y registro de funcionamiento por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF.</p> <p>Parágrafo 3º. Los niños que sean depositados en los “Cunas de Vida”, deben ser entregados <u>sin dilaciones injustificadas,</u> al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, para efectos de su protección legal integral.</p> <p>Parágrafo 4º.- Las “Cunas de Vida”, deben ser con espacio suficiente para dos (2) bebés máximo.</p> <p>Artículo 3º. Se elimina este artículo.</p>

ARTICULADO PROPUESTO EN EL PROYECTO	MODIFICACIONES AL ARTICULADO
<p>abandone a menor de seis (6) meses de edad, en los sitios denominados “CUNAS DE VIDA”, localizados en los hospitales, clínicas, iglesias y entidades privadas autorizadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–.</p> <p>Artículo 4º. procesos estratégicos, operativos y de apoyo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– dentro de los dos meses siguientes a la expedición de la presente ley, ajustado a esta, debe diseñar una guía metodológica que oriente a los empleados públicos involucrados en el proceso administrativo para la implementación de los “CUNAS DE VIDA”, asimismo, debe elaborar los procesos estratégicos, operativos y de apoyo con los respectivos diagramas de flujo, y los controles que permitan tomar las acciones correctivas y preventivas a tiempo, para asegurar que se cumpla el objeto de la presente ley.</p> <p>Artículo 5º. Difusión nacional de la ley. El Ministerio de Protección Social en coordinación con los Ministerios de Educación, Salud, Comunicación y los entes territoriales, así como la Comisión Nacional de Televisión o quien haga sus veces, deben dar amplia difusión del contenido de esta ley en los medios de comunicación y en las instituciones públicas y privadas, tales como: escuelas, colegios, universidades y todo tipo de establecimientos donde se ofrezca cualquier clase de capacitación, para que sea conocida por todas las mujeres, niñas, adolescentes y adultas de Colombia.</p> <p>Artículo 6º. Informes trimestrales. Los Ministros de Protección Social, de Educación y Comunicación, así como el Secretario de Salud del Distrito Capital o quien haga sus veces y el Director o Directora de la Comisión Nacional de Televisión, rendirán informe trimestral sobre las acciones realizadas a las Comisión Primeras y Séptimas del Congreso de la República, informes que deben ser sustentados en el seno de las respectivas Comisiones.</p> <p>Artículo 7º. Vigencia y derogatorias de la ley. La presente ley rige a partir de su promulgación, adiciona el artículo 20 del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006); se adiciona un parágrafo al artículo 129 del Código Penal (Ley 599 de 2000); y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 3º. De las competencias del ICBF. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, expedirá los protocolos para la adecuación y atención de las niñas y los niños depositados en las “<i>Cunas de Vida</i>” y el procedimiento a seguir para garantizar las medidas de restablecimiento de sus derechos a un nombre, a una familia y a su protección integral dentro del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.</p> <p>Parágrafo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, llevará un registro pormenorizado de las niñas y los niños que sean depositados en las “<i>cunas de vida</i>”, con el fin de ajustar y realizar el monitoreo de las políticas públicas de protección y restablecimiento de sus derechos inalienables y prevenir el fenómeno social del abandono de los hijos no deseados.</p> <p>Artículo 4º. Difusión nacional de la ley. El Ministerio de la Protección Social, en coordinación con los Ministerios de Educación Nacional, <u>Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, promoverán campañas de difusión de la presente ley en las franjas de alto rating de los canales institucionales</u>, en los medios de comunicación y en instituciones públicas y privadas como: escuelas, colegios, universidades, <u>estaciones de servicio de transporte y demás establecimientos de flujo masivo de personas, a fin de que sea conocida por toda la ciudadanía y estimular una pedagogía social sobre los efectos del abandono físico, emocional y psicoafectivo de menores de edad.</u></p> <p>Artículo 6º- Informes semestrales sobre resultados de impacto. Los Ministerios de la Protección Social, de Educación y <u>Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</u>, así, como el Secretario de Salud del Distrito Capital o quien haga sus veces y el Director o Directora de la Comisión Nacional de Televisión o <u>quien haga sus veces, rendirán informe semestrales al Congreso de la República sobre los resultados de impacto en la implementación de la presente ley a nivel nacional, a fin de que estos sean tenidos en cuenta en el diseño de las políticas públicas de atención a la primera infancia.</u></p> <p>Artículo 7º.- De la vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

A. TÍTULO: En el título se sustituye la palabra se ESTABLECEN, por se CREAN con el fin de armonizar con el artículo primero.

B. Artículo 1º. Se modifica la redacción del objeto de la presente iniciativa legislativa.

C. Artículo 2º. Se omite la modificación a la Ley 1098 de 2006 –Código de Infancia y Adolescencia– estableciéndose como un artículo independiente.

• En el inciso primero se incluyen las expresiones “para recién nacidos son espacios dotados de”, “cunas”, “donde puede ser depositado un niño o una niña y hasta los seis (6) meses de edad por sus padres, representantes legales o personas cuidadoras, a fin de garantizar su vida, su integridad personal y su protección contra los efectos del abandono físico, emocional y psicoafectivo”.

• En el inciso 2º, se deja como el parágrafo 1º. Incluyen los centros de salud y entidades prestadoras de servicios de salud, se modifica la palabra adaptar por “ajustar”, se incluye la frase “que se denominará”, se incluye la frase “para garantizar el depósito del recién nacido y hasta los seis (6) meses de edad, se modifica el plazo de cinco (5) años a seis (6) meses, y se agrega de la presente ley, las que deberán ser atendidas por personal idóneo”.

Los párrafos varían:

El parágrafo 1º, se deja como parágrafo 2º, con algunas modificaciones:

• **Parágrafo 2º.** Se incluye la expresión “otras entidades benefactoras”, y “registro de funcionamiento por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–”.

El parágrafo 2º, se deja como parágrafo 3º, con algunas modificaciones:

• **Parágrafo 3º.** Se modifica la expresión “inmediatamente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, so pena de incurrir en las conductas penales que se tipifiquen, de ser comprobado que no fue entregado inmediatamente el bebé al –ICBF–” por “sin dilaciones injustificadas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, para efectos de su protección integral.”

Se crea el parágrafo 4º. El cual queda de la siguiente manera:

• **Parágrafo 4º.** Las “Cunas de Vida”, deben ser con espacio suficiente para dos (2) bebés máximo.

C. Artículo 3º. Por sugerencia del ICBF y el análisis de los ponentes, este artículo se elimina.

A partir del siguiente artículo, se modifica la numeración, estableciendo el artículo cuatro (4) como tres (3) y así sucesivamente hasta llegar al artículo sexto (6º).

D. Artículo 4º. Se modifica el número del artículo, quedando el n. **tres (3)** y se **crean competencias al ICBF**. Con base en el concepto emitido por el ICBF, se amplía el plazo de dos (2) meses a seis (6) meses.

Este artículo queda de la siguiente manera: **DE LAS COMPETENCIAS DEL ICBF.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, expedirá los protocolos para la adecuación y atención de las niñas y los niños depositados en las “*Cunas de Vida*” y el procedimiento a seguir para garantizar las medidas de restablecimiento de sus derechos a un nombre, a una familia y a su protección integral dentro del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Parágrafo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, llevará un registro pormenorizado de las niñas y los niños que sean depositados en las “*cunas de vida*”, con el fin de ajustar y realizar el monitoreo de las políticas públicas de protección y restablecimiento de sus derechos inalienables y prevenir el fenómeno social del abandono de los hijos no deseados.

E. Artículo 5°. Se modifica el número del artículo, quedando el n. **cuatro (4)**. Se suprime la palabra Salud y se modifica Ministerio de Comunicaciones por “el de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”.

Se introduce la frase “promoverán campañas de difusión de la presente ley en las franjas de alto rating de los canales institucionales”, se adiciona también “estaciones de servicio de transporte y demás establecimientos de flujo masivo de personas, a fin de que sea conocida por toda la ciudadanía y estimular una pedagogía social sobre los efectos del abandono físico, emocional y psicoafectivo de menores de edad”.

F. Artículo 6°. Se modifica el número del artículo, quedando el n. **quinto (5°)**. Se agrega a la denominación del artículo “Semestrales sobre resultados de impacto”.

Se suprime la palabra Salud y se modifica Ministerio de Comunicaciones por “Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”.

Se incluye la frase “semestrales al Congreso de la República sobre los resultados de impacto en la implementación de la presente ley a nivel nacional, a fin de que estos sean tenidos en cuenta en el diseño de las políticas públicas de atención a la primera infancia”.

G. Artículo 7°. Se modifica el número del artículo, quedando el n. **sexto (6°)**. Se omite lo relacionado a modificar el Código Penal y el de Infancia y Adolescencia.

Proposición

En consecuencia de las anteriores consideraciones, proponemos a la honorable Comisión Séptima del Senado de la República **dar primer debate** al Proyecto de ley número 08 de 2011 Senado, *por la cual se crean las cunas de vida para recién nacidos, y se dictan otras disposiciones*, conforme al texto que se anexa a la presente.

Cordialmente,

Claudia Jeanneth Wilches S., Gilma Jiménez Gómez, Gloria Inés Ramírez Ríos, Jorge Eliécer Ballesteros, Eduardo Carlos Merlano M., Antonio José Correa J., Senadores de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintisiete (27) días del mes de septiembre del año dos mil once (2011)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la Gaceta del Congreso, de la República, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en veintitrés (23) folios, al Proyecto de ley número 8 de 2011 Senado, *por la cual se establecen las cunas de vida para recién nacidos,*

y se dictan otras disposiciones. Autoría del proyecto de ley de la honorable Senadora: *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento.*

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

Nota Secretarial

El presente informe de ponencia para primer debate, que se ordena publicar, con proposición positiva, está refrendado por los honorables Senadores *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento, Gilma Jiménez Gómez, Gloria Inés Ramírez Ríos, Antonio José Correa Jiménez, Jorge Eliécer Ballesteros Bérnier y Eduardo Carlos Merlano Morales* en su calidad de ponentes. El honorable Senador: *Guillermo Antonio Santos Marín*, no refrendado el presente informe de ponencia.

Este informe de ponencia positivo que se ordena publicar, es sustitutivo del informe de ponencia negativo (archivo), que inicialmente fue presentado por el honorable Senador *Guillermo Antonio Santos Marín*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

TEXTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 08 DE 2011 SENADO

por la cual se crean las cunas de vida para recién nacidos, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.*

La presente ley tiene por objeto asegurar el goce efectivo de los derechos inalienables de los niños y las niñas recién nacidos para evitar su abandono a través de la institucionalización de las “*Cunas de Vida*”.

Artículo 2°. *De las “Cunas de Vida” para recién nacidos.* Las “*Cunas de Vida*” para recién nacidos son espacios dotados de incubadoras, pequeñas cunas o canastillas debidamente adecuadas, donde pueda ser depositado un niño o una niña recién nacido y hasta los seis (6) meses de edad, por sus padres, representantes legales, personas, instituciones o autoridades que tengan la responsabilidad de su cuidado y atención, a fin de garantizar su vida, su integridad personal y su protección contra los efectos del abandono físico, emocional y psicoafectivo.

Parágrafo 1°. Todos los hospitales, centros de salud y entidades prestadoras de servicios de salud, públicas y privadas, deberán adecuar un sitio especial, de fácil acceso que se denominará “*Cunas de Vida*”, para garantizar el depósito del recién nacido y hasta los seis (6) meses de edad, en un plazo no mayor de seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley, las que deberán ser atendidas por personal idóneo.

Parágrafo 2°. Las iglesias y otras entidades benefactoras podrán adaptar “*Cunas de Vida*”, previa autorización y registro de funcionamiento por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF.

Parágrafo 3°. Los niños que sean depositados en los “*Cunas de Vida*”, deben ser entregados sin dilaciones injustificadas, al Instituto Colombiano de

Bienestar Familiar, ICBF, para efectos de su protección legal integral.

Parágrafo 4°. Las “*Cunas de Vida*”, deben ser con espacio suficiente para dos (2) bebés máximo.

Artículo 3°. *De las competencias del ICBF*. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, expedirá los protocolos para la adecuación y atención de las niñas y los niños depositados en las “*Cunas de Vida*” y el procedimiento a seguir para garantizar las medidas de restablecimiento de sus derechos a un nombre, a una familia y a su protección integral dentro del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Parágrafo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, llevará un registro pormenorizado de las niñas y los niños que sean depositados en las “*Cunas de Vida*”, con el fin de ajustar y realizar el monitoreo de las políticas públicas de protección y restablecimiento de sus derechos inalienables y prevenir el fenómeno social del abandono de los hijos no deseados.

Artículo 4°. *Difusión nacional de la ley*. El Ministerio de la Protección Social, en coordinación con los Ministerios de Educación Nacional, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, promoverán campañas de difusión de la presente ley en las franjas de alto rating de los canales institucionales, en los medios de comunicación y en instituciones públicas y privadas como: escuelas, colegios, universidades, estaciones de servicio de transporte y demás establecimientos de flujo masivo de personas, a fin de que sea conocida por toda la ciudadanía y estimular una pedagogía social sobre los efectos del abandono físico, emocional y psicoafectivo de menores de edad.

Artículo 5°. *Informes semestrales sobre resultados de impacto*. Los Ministerios de la Protección Social, de Educación y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como el Secretario de Salud del Distrito Capital o quien haga sus veces y el Director o Directora de la Comisión Nacional de Televisión o quien haga sus veces, rendirán informe semestrales al Congreso de la República sobre los resultados de impacto en la implementación de la presente ley a nivel nacional, a fin de que estos sean tenidos en cuenta en el diseño de las políticas públicas de atención a la primera infancia.

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

Cordialmente,

Claudia Jeanneth Wilches S., Gilma Jiménez Gómez, Gloria Inés Ramírez Ríos, Jorge Eliécer Ballesteros, Eduardo Carlos Merlano M., Antonio José Correa J., Senadores de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintisiete (27) días del mes de septiembre del año dos mil once (2011)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*, de la República, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en veintitrés (23) folios, al Proyecto de ley número 8 de 2011 Senado, *por la cual se establecen las cunas de vida para recién nacidos, y se dictan otras disposiciones*. Autoría del proyecto de ley de la honorable Senadora: *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

Nota Secretarial

El presente informe de ponencia para primer debate, que se ordena publicar, con proposición positiva, está refrendado por los honorables Senadores *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento, Gilma Jiménez Gómez, Gloria Inés Ramírez Ríos, Antonio José Correa Jiménez, Jorge Eliécer Ballesteros Bérnier y Eduardo Carlos Merlano Morales* en su calidad de ponentes. El honorable Senador: *Guillermo Antonio Santos Marín*, no refrendado el presente informe de ponencia.

Este informe de ponencia positivo que se ordena publicar, es sustitutivo del informe de ponencia negativo (archivo), que inicialmente fue presentado por el honorable Senador *Guillermo Antonio Santos Marín*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONTENIDO

Gaceta número 727 - Miércoles, 28 de septiembre de 2011
SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 70 de 2011 Cámara, 94 de 2011 Senado, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales. Acumulado al Proyecto de ley número 059 de 2011 Cámara , por medio de la cual se crean las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales.....	1
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 57 de 2011 Senado – 105 de 2010 Cámara, por medio de la cual se declara patrimonio histórico y cultural de la Nación la ceremonia del Santo Ecce Homo en la ciudad de Valledupar, Cesar, y se dictan otras disposiciones.....	7
Informe de ponencia para primer debate y texto al Proyecto de ley número 08 de 2011 Senado, por la cual se establecen las cunas de vida para recién nacidos, y se dictan otras disposiciones.....	8