



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° 362

Bogotá, D. C., viernes, 3 de junio 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2011
 CÁMARA**

*por medio de la cual se autoriza la emisión
 de la estampilla “Tolima Ciento Cincuenta Años
 de contribución a la Grandeza de Colombia”
 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 26 de mayo 2011

Doctor

ÁNGEL CUSTODIO CABRERA

Presidente

Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Respetado señor Presidente:

En atención a la designación que nos fuera hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Permanente de la Cámara y dando cumplimiento al término establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar ponencia para primer debate, por los ponentes ante, la Comisión Tercera al **Proyecto de ley número 190 de 2011 Cámara**, por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla “Tolima Ciento Cincuenta Años de contribución a la Grandeza de Colombia” y se dictan otras disposiciones, en los siguientes términos:

1. Contenido del proyecto

El proyecto en estudio se encuentra compuesto por ocho (8), artículos.

2. Antecedentes del proyecto

El Proyecto de ley número 090 de 2009 Cámara, de autoría de la Bancada Parlamentaria del departamento del Tolima fue presentado el 16 de marzo de 2011 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes y publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Como ponentes para primer debate fueron designados los honorables Representantes **Laureano Augusto**

to Acuña Díaz, Germán A. Blanco Álvarez, Mónica del Carmen Anaya Anaya, Alejandro Carlos Chacón Camargo.

3. Objeto del proyecto

Otorgar un reconocimiento a la región tolimese por los ciento cincuenta años de su creación teniendo en cuenta el papel preponderante que ha ejercido en la construcción y desarrollo de la historia, de la política, de la economía, y de la cultura del país.

Esta estampilla sumada a la reminiscencia como homenaje de sus ciento cincuenta años de creación, busca generar recursos a la región para enfrentar los proyectos y obras que tiene el departamento en el ámbito deportivo.

4. Antecedentes legales

El presente proyecto de ley no tiene una norma legal específica que lo preceda, no obstante sí existen leyes análogas que anteceden esta forma de recaudar recursos para los departamentos y municipios. Leyes entre las cuales se destacan las siguientes:

- LEY 289 de 1996 - *por medio de la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Armero 10 años.*
- LEY 348 de 1997 - *por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Prohospital de Caldas.*
- LEY 561 de 2000 - *por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Meta para ordenar la emisión de la “Estampilla de Fomento Turístico” y se dictan otras disposiciones.*
- LEY 817 de 2003 - *por la cual se autorizan obras de infraestructura e interés social en el municipio de Sevilla, departamento del Valle del Cauca, con motivo del centenario de su fundación; artículo 4°.*

5. Consideraciones generales

Este proyecto es de importancia para los intereses del departamento del Tolima, ya que pretende hacer un reconocimiento en la celebración de los 150 años de creación del departamento del Tolima, ubicado en el centro-occidente del país, dentro de la Región An-

dina, uno de los departamentos que mayormente ha contribuido a la construcción política, social y económica de Colombia.

Igualmente como es de conocimiento nacional, los presidentes y entrenadores de las diferentes ligas deportivas del país han manifestado su inconformismo en la pésima situación en que se encuentran alguno de los escenarios deportivos no solo del Tolima sino en toda Colombia, y ven la oportunidad en este instrumento la procedencia para que la administración pueda contribuir en el desarrollo y mejoramiento de los escenarios deportivos. Además esta precaria situación se ve reflejada en las diferentes competiciones a nivel nacional debido a la falta de ingresos para el restablecimiento de los distintos escenarios, siendo una de las causas más grave para que los deportistas deserten y utilicen su tiempo en otras actividades non sanctas.

Es comprobado que el ejercicio físico mejora la función mental, la autonomía, la memoria, la rapidez, la “imagen corporal” y la sensación de bienestar, produce una estabilidad en la personalidad caracterizada por el optimismo, la euforia y la flexibilidad mental.

Se estima que entre un 9 a un 16 por ciento de las muertes producidas en los países desarrollados pueden ser atribuidas a un estilo de vida sedentario. En el estado de salud de una persona este es un factor fundamental que se combina con otros determinantes importantes como la dotación genética, la edad, la situación nutricional, la higiene, salubridad, estrés y tabaco.

Reseña histórica

Que el 12 de abril de 1861 el General Tomás Cipriano de Mosquera, crea el Estado Soberano del Tolima, teniéndose como tal la fecha de creación del departamento del Tolima.

En consecuencia el departamento del Tolima, conmemora el 12 de abril de 2011, el sesquicentenario de su creación.

A lo largo de estos 150 años, el departamento del Tolima ha contribuido a forjar la Nación colombiana y su sistema republicano siendo además cuna de ilustres hombres de Estado como Manuel Murillo Toro, José María Melo, Alfonso López Pumarejo, Darío Echandía Olaya, Gabriel París y Deogracias Fonseca Espinosa, quienes en distintas épocas fungieron como Presidentes de la República de Colombia.

Así como científicos de la talla de Manuel Elkin Patarroyo, grandes deportistas, como Pedro J. Sánchez, Josué López, Nadia Carolina Ortiz, Hernán Torres, Óscar Escandón, Dayro Moreno entre otros, militares como los Generales Guzmán, Barrero, García Echeverry, Buenaventura, Varón Valencia y otros más, compositores de la talla de Leonor Buenaventura de Valencia, Pedro J. Ramos, Darío Garzón, Miguel Ospina, Rodrigo Silva, Arnulfo Moreno, Jairo Alberto Bocanegra, José Faxir Sánchez. Mujeres importantes como Amina Melendro de Pulecio, Doris Morera, Hilda Martínez de Jaramillo entre muchos otros, escritores como William Ospina y otros más, pintores como Darío Ortiz; grandes juristas entre los que se destacan Antonio Rocha, Alfonso Reyes Echandía, Alfonso Gómez Méndez, Fernando Devis Echandía, Jaime Orlando Santofimio, jefes de la Iglesia Católica como

el Cardenal Alfonso López Trujillo, Rubén Salazar y virtuosos hombres y mujeres de los 47 municipios que lo conforman.

El departamento del Tolima es conocido también por su música, recibiendo la capital Ibagué el nombre de “Capital Musical de Colombia”, dado por el Conde francés Gabriac en el año de 1886 al ver la importancia que representaba la música para nuestra gente, teniendo esta ciudad un conservatorio de música, reconocido a nivel internacional por su calidad.

Análisis del proyecto y fundamento legal

El artículo 150 Constitucional, que contempla las funciones del Congreso de la República, nos enseña que dicha actividad no se limita a la expedición o creación de leyes que regulen comportamientos de los asociados, sino también se estipula una serie de actividades que desbordan estas labores legislativas ampliando así la estela de tareas, dentro de las cuales podemos reseñar el otorgar atribuciones especiales a las asambleas departamentales con el fin de celebrar la creación de determinado departamento o municipio. A propósito de este tema la Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que actuaciones de este talante son una labor que debe ser ejercida por el Congreso de la República, eso sí dentro de los parámetros de prudencia, proporcionalidad y razonabilidad, y siempre respetando los preceptos estipulados en nuestra Carta Superior.

En la redacción del articulado que conforma este proyecto de ley, por una parte, se configura lo que en palabras de la Corte Constitucional se constituye en la creación del título jurídico que servirá de base, para que los gastos creados y aprobados en el satisfactorio trámite que de este proyecto se presente sean incorporados en el Presupuesto General de la Nación, periodo fiscal 2011, sin que dicha exhortación se convierta en una imposición por parte del Legislativo al Ejecutivo, lo cual degeneraría en una intromisión constitucionalmente proscrita en el desarrollo de las funciones congresuales de este órgano frente a las tareas ejercidas por aquel, ya que las leyes de esta categoría, es decir, las que autorizan gasto público, no tienen “per se” la aptitud jurídica para modificar directamente la ley de apropiaciones o el Plan Nacional de Desarrollo, ni pueden ordenarle perentoriamente al Gobierno que realice los traslados presupuestales pertinentes con arreglo a los cuales se pretende obtener los recursos para sufragar los costos que su aplicación demanda. Lo cual nos enseña una vez más que la última palabra en la incorporación de nuevos rubros en el presupuesto radica exclusivamente en cabeza del ejecutivo, limitando así la actuación del Congreso a la simple creación del mismo, sin que este de inmediato pase a ser parte integrante del presupuesto.

Esto nos demuestra que el Congreso puede tramitar leyes que determinen proyectos de inversión a cargo de la Nación, lo cual en ningún momento estaría trasgrediendo los límites estipulados por la Constitución tendientes a brindar la separación de poderes y las funciones de los mismos.

A propósito de las inversiones que en este proyecto se presentan, es necesario para el desarrollo de los mismos adoptar la figura contemplada en la Ley 715 de 2001 (artículo 102) según la cual la realización de las mismas se llevará a cabo bajo la figura de la cofinanciación entre la Nación y los entes territoriales, en

donde aquel para el caso particular aportará el noventa por ciento (90%) de la inversión, quedando el diez por ciento (10%) restante a cargo del departamento: actuaciones estas encaminadas a no contrariar las disposiciones y reparto de competencias de la citada ley teniendo siempre presentes los planteamientos hechos por la Corte Constitucional al referirse a un tema similar al actual, estipulándose que:

(“Mediante el sistema de cofinanciación de la Nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen. A través de ese mecanismo la Nación orienta la dinámica de la descentralización al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales, en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, todo lo cual es expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad señalados en el artículo 288 Superior...).

De igual forma este proyecto de ley pretende autorizar a la honorable Asamblea del departamento la expedición de un estampilla como remembranza y conmemoración de los 150 años de creación del departamento del Tolima, con la intención de obtener los recursos necesarios para la celebración de tan loable fecha, de igual forma, y con el fin de resguardar en debida forma a los recursos obtenidos con la expedición de la mencionada estampilla, se conmina a la Contraloría Departamental realizar el seguimiento necesario.

En suma es forzoso concluir que la presente iniciativa encuentra asidero en los diferentes cánones constitucionales que regulan las materias de esta índole e igualmente actuaciones de este talante son reflejo de uno de los objetivos primordiales del Gobierno Nacional contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014).

7. Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir **ponencia positiva** y en consecuencia le solicitamos a la Plenaria de la Comisión Tercera aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 190 de 2011 Cámara**, por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla “Tolima Ciento Cincuenta Años de contribución a la Grandeza de Colombia” y se dictan otras disposiciones.

Del Señor Presidente,

LAUREANO AUGUSTO ACUÑA DÍAZ
PONENTE

GERMAN A. BLANCO ÁLVAREZ
PONENTE

MÓNICA BELTRÁN ARMEN ANAYA A.
PONENTE

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
PONENTE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla “Tolima Ciento Cincuenta Años de contribución a la Grandeza de Colombia” y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Autorízase a la Asamblea Departamental del Tolima para que ordene a través del Go-

bierno Departamental, la emisión de la estampilla Tolima “Cien Años de contribución a la Grandeza de Colombia” cuyo recaudo será destinado a la inversión en infraestructura de escenarios deportivos de Ibagué y los 46 municipios del departamento, y promoción de las actividades deportivas, relacionadas con **los Programas de Gobierno del departamento del Tolima**.

Artículo 2°. La emisión cuya creación se autoriza será hasta la suma de cien mil millones de peso (\$100.000.000.000.00) moneda legal.

Artículo 3°. Autorízase a la Asamblea Departamental del Tolima para que determine las características, las tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades, proyectos, obras y operaciones que debe realizar el departamento del Tolima, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley y será llevado a conocimiento del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 4°. Facúltase a los concejos de los cuarenta y siete (47) municipios del departamento del Tolima, para que previa autorización de la Asamblea del departamento hagan obligatorio el uso de la estampilla que por esta ley se autoriza su emisión, con destino al departamento del Tolima.

Artículo 5°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los servidores públicos departamentales y municipales que intervengan en los actos.

Artículo 6°. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el 2% del valor del hecho sujeto al gravamen.

Artículo 7°. El control del recaudo, el traslado de los recursos al departamento del Tolima y la inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estarán a cargo de la Contraloría General del departamento del Tolima.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Del Señor Presidente,

LAUREANO AUGUSTO ACUÑA DÍAZ
PONENTE

GERMAN A. BLANCO ÁLVAREZ
PONENTE

MÓNICA BELTRÁN ARMEN ANAYA A.
PONENTE

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
PONENTE

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 109 DE 2010 CÁMARA

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

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La inclusión social y laboral es la parte final de un proceso de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados, habiendo ya adquirido elementos y herramientas para el trabajo digno y con calidad, por lo cual es importante darle valor al trabajo con familia, a la necesidad de desa-

rollar un trabajo de atención al consumo de sustancias psicoactivas, nivelación académica, entre otros aspectos que garantizan la inserción social y que son aspectos desarrollados en los programas de restablecimiento de derechos para esta población menor de 18 años de edad.

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

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

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

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

- a) La garantía universal de los derechos de ciudadanía social, y
- b) La inclusión de grupos privados o por debajo del umbral de la ciudadanía social.

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

La presente ley tiene como objetivo la interacción de instituciones, organizaciones, entidades públicas y privadas, y personas, que realicen procesos de desarrollo institucional, planificación, ejecución y evalua-

ción, que articuladas entre sí, logren la recuperación e integración social de la población objeto de la presente ley.

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 10. *Corresponsabilidad*. Para los efectos de este código, se entiende por corresponsabilidad, la

conurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección.

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

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

CAPÍTULO II

Derechos y libertades

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

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

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

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

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

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

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

6. Las guerras y los conflictos armados internos.

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

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

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

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

11. El desplazamiento forzado.

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

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

14. El contagio de enfermedades infecciosas prevenibles durante la gestación o después de nacer, o la exposición durante la gestación a alcohol o cualquier tipo de sustancias psicoactivas que pueda afectar su desarrollo físico, mental o su expectativa de vida.

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

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

17. Las minas antipersonales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11. Garantizar y proteger la cobertura y calidad de la atención a las mujeres gestantes y durante el parto; de manera integral durante los primeros cinco (5) años de vida del niño, mediante servicios y programas de

atención gratuita de calidad, incluida la vacunación obligatoria contra toda enfermedad prevenible, con agencia de responsabilidad familiar.

12. Garantizar la inscripción y el trámite del registro civil de nacimiento mediante un procedimiento eficaz y gratuito. Para el efecto, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de la Protección Social conjuntamente reglamentarán el trámite administrativo que garantice que el niño o niña salga del centro médico donde nació, con su Registro Civil de Nacimiento y certificado de nacido vivo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Parágrafo. Esta enumeración no es taxativa y en todo caso el Estado deberá garantizar de manera pre-

valente, el ejercicio de todos los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes consagrados en la Constitución Política, los Tratados y Convenios Internacionales de Derechos Humanos y en este código.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El estudio realizado en Colombia comprobó que algunos padres estimulan a sus hijos especialmente a los varones de corta edad, a ir a la calle. Es frecuente que los padres obligan a sus hijos a salir del hogar para obtener dinero de la mendicidad, el robo, etc., si no producen son expulsados del hogar o ellos mismos abandonan la familia para escapar a los malos tratos. Muchos jóvenes se ven obligados a vivir como adultos prematuramente para optar por vivir en la calle para huir de la violencia doméstica. En el mismo estudio se comprobó que de cuatro hogares originales de los menores de la calle, en tres hogares estaba ausente el padre biológico. El hacinamiento y la falta de planificación familiar también son factores comunes.

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

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

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

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

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

Aproximadamente entre 1.800 y 2.500 pasan por la calle en un mes, cifra que si bien no aumenta considerablemente, sí se sostiene año tras año a pesar de los programas institucionales públicos y privados

existentes, aunque también hay que tener en cuenta la alta tasa de deserción. El 44.58% de los menores han estado en por lo menos dos instituciones.

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

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

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

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

Lamentablemente, los factores socioeconómicos de muchos países del continente tienden a incrementar el número de jóvenes de y en la calle. Además la población de menores sigue incrementado para el año 2020.

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

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

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

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

Por lo tanto, sus capacidades se encuentran altamente limitadas frenando su acceso a nuevas oportunidades generando un círculo vicioso en el que la

falta de oportunidades influye a bajas capacidades. La búsqueda de tales oportunidades los lleva a actuar por fuera de la legalidad provocando una represión institucional inclusive de la comunidad en que habitan.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, adoptado por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1990, establece los principios fundamentales para la prevención de la delincuencia juvenil como parte esencial de la prevención del delito en la sociedad, el desarrollo armónico de los adolescentes a partir del desarrollo armónico de su personalidad desde la primera infancia.

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

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

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

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

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

Todos los gobiernos, el Sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones interesadas deberán

apoyar firmemente la cooperación técnica y científica en asuntos prácticos relacionados con la formulación de normas, en particular con proyectos experimentales, de capacitación y demostración, sobre cuestiones concretas relativas a la prevención de la delincuencia juvenil y de delitos cometidos por jóvenes.

Estadística

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

DISTRIBUCIÓN DE MIEMBROS POR EDADES

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

COMISIÓN DE DELITOS REALIZADOS POR GRUPOS DE PANDILLAS

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

OTROS DELITOS

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

INFORMES GRUPOS DE JOVENES VINCULADOS A PANDILLAS EN TODO EL PAÍS

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

Marco Jurídico

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

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

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

El Acuerdo 13 de 1995 creó el Programa Integral de Protección y Seguridad Social a los Indigentes de la ciudad de Bogotá.

Mediante el Decreto Distrital 897 de 1995 se creó el Programa Distrital de Atención al Habitante de la Calle.

Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

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

II. Consideraciones generales

1.1 Origen de la iniciativa

La presente iniciativa es de origen congresional y fue radicada por el Representante Ángel Custodio Cabrera en virtud de la facultad conferida por la Constitución y la ley en materia de iniciativa legislativa.

1.2 Competencia

La Comisión Tercera es competente para conocer de la presente iniciativa toda vez que es una propuesta que busca otorgar estímulos tributarios en materia de impuesto de renta y complementarios y en la cuota de compensación militar.

1.3 Antecedentes del proyecto

Esta iniciativa se radicó en la legislatura pasada, se aprobó en la Plenaria de la Cámara, pasó a la Comisión Tercera del Senado donde fue retirado por sus ponentes el 15 de junio de 2010.

En esta oportunidad fue radicado a comienzos de octubre de 2010 y se nos asignó su ponencia. Se ofició oportunamente a varias autoridades con el fin de que emitieran su concepto frente a este proyecto de ley, entre ellas al Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Protección Social y al Instituto Colombiano de Bienestar Social.

Es de anotar que tan sólo el Instituto Colombiano de Bienestar, en fecha 24 de noviembre de 2010, allegó sus comentarios sobre el mismo.

Sobre el particular el ICBF, consideró conveniente continuar con el trámite de la presente iniciativa, siempre y cuando se atiendan algunas de las recomendaciones que consagran en el documento, las cuales expondremos más adelante.

1.4 Temas contenidos en la iniciativa

Como lo dice la misma exposición de motivos del proyecto este “Está dirigido, principalmente a fortalecer las acciones tendientes a la recuperación integral del joven, en todo el país, en situación de emergencia social, pandillas y jóvenes vinculados a grupos de violencia, con los mecanismos necesarios para evitar su incremento, implementando acciones y estableciendo procedimientos que los incluyan en una sociedad con respuestas claras y los proyecten como personas útiles y que aporten a la sociedad para su desarrollo; brindando el acceso a la salud, a la educación, a la recreación y a la inclusión laboral, así como la protección de sus derechos fundamentales, propiciando que las compañías y/o empresas acepten preferentemente estos jóvenes y a su vez, reciban estímulos tributarios por su vinculación”.

El texto contiene 13 artículos que establecen el objeto de la norma, autoriza a las autoridades, locales y nacionales para incluir presupuestos, con los cuales se desarrollarán planes, programas y estímulos para cumplir con ese objetivo.

Define así mismo, lo que se considera jóvenes rehabilitados que han estado vinculados a grupos de violencia y jóvenes en emergencia social, y, establece unos rangos de edad para aplicar la norma es decir, para adolescentes entre 12 y 17 años y para jóvenes entre 18 y 21 años.

Le entrega al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la articulación funcional de las entidades públicas y privadas de acuerdo con su competencia, es decir, en asistencia técnica a los Consejos de Política Social; la promoción de acciones conjuntas y coordinadas entre los mismos para el planteamiento de planes y programas, coordinará acciones con el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, para la formación de actividades productivas, participar en el diseño e implementación de estrategias de prevención para disminuir la emergencia social.

Así mismo, coordinará acciones con el Ministerio de Educación Nacional y propiciar estímulos educativos en unión con el Icetex y las universidades públicas para la efectiva inclusión social de estos jóvenes.

A través de esta propuesta se crea el Centro de Investigación en Violencia y Delincuencia Juvenil que permitirá consolidar un programa de investigación, monitoreo y evaluación de la violencia juvenil.

Autoriza igualmente a las entidades del orden Nacional, Departamental, Distrital y Municipal a celebrar contratos y convenios interadministrativos con entidades y organismos que tengan a su cargo los planes de que trata la norma para la generación de empleo.

El proyecto contempla estímulos tributarios en los que los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que contraten el tipo de personas de que trata esta iniciativa, aptos para el trabajo y capacitados previamente, podrán deducir de su renta el ciento veinticinco por ciento (125%) del valor total de los salarios efectivamente pagados durante el respectivo año gravable, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Así mismo crea una cuota de compensación militar de acuerdo a los lineamientos contenidos en el artículo 6° de la Ley 1184 de 2008.

III. Modificaciones

Las modificaciones propuestas tienen que ver con las consideraciones hechas por el ICBF en su carta del pasado 24 de noviembre así:

Para el Instituto la palabra “rehabilitación” contenida en el título del proyecto de ley no es válida ya que tiene una connotación médica o psiquiátrica, referida a discapacidad cognitiva o física y por ello recomendaron que se modificara por “inclusión social” o “procesos de resocialización”, y decidimos acoger esta última propuesta.

En el artículo 3°, se considera que la clasificación de las edades no se acoge a normas anteriores que ya contemplan lo anterior. Así por ejemplo, el Código Civil en su artículo 34 establece: “Palabras relacionadas con la edad: Llámese infante o niño, todo el que no ha cumplido 7 años, impúber, el que no ha cumplido 14 años; adulto al que ha dejado de ser impúber...”; de igual forma la Ley 375 de 1997 en su artículo 3° reza: “Juventud. Para los fines de participación y derechos sociales de los que trata la presente ley, se entiende por joven la persona entre 14 y 26 años de edad.

Por lo anterior, se tendrán en cuenta las definiciones de edad contempladas por las normas ya existentes.

En el artículo 4° y teniendo en cuenta los comentarios del ICBF se decidió remplazar el verbo rector del numeral 6 del mismo, porque de acuerdo con el Instituto, es el Ministerio de Educación Nacional el ente rector, articulador y coordinador del sistema de educación, por lo tanto la única función que puede asumir es coadyuvar en temas de su especialidad como es el caso de niños y jóvenes en proceso de inserción social.

IV. Proposición

Por las anteriores consideraciones solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión **dar** primer debate al Proyecto de ley número 109 de 2010 Cámara, *por medio de la cual se establecen estímulos tributarios y otros, con el fin de adoptar medidas especiales para la rehabilitación e inclusión social de jóvenes con alto grado de emergencia social, pandillismo y violencia juvenil* con su respectivo pliego de modificaciones.

Ángel Custodio Cabrera, Simón Gaviria Muñoz,
honorables Representantes, Ponentes.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 109 DE 2010 CÁMARA

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

El Congreso de la República
DECRETA:

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

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

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

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

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

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

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

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

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley se tendrán en cuenta los rangos de edad contemplados en el Código Civil, la Ley 375 de 1997 –artículo 3°– y la Ley 1098 de 2006 –artículo 3–.

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

1. Participar y brindar Asistencia Técnica a los Consejos de Política Social para la formulación de los planes nacionales, departamentales, distritales y municipales para la inclusión Social de los jóvenes con alto grado de emergencia social, Pandillas y Rehabilitados de grupos de violencia juvenil.

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

3. Coordinar acciones con el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, para la formación en actividades productivas, propiciando la generación de empleo como herramienta para la inclusión social de los jóvenes con alto grado de emergencia social, Pandillas y Rehabilitados de grupos de violencia juvenil.

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

5. Coordinar acciones con el Ministerio de Educación Nacional, con el fin de lograr la inclusión efectiva del grupo objeto de esta ley al Sistema de Educación Nacional.

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 11. *Seguimiento.* El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en coordinación con el Ministerio del Interior y de Justicia y la Policía Nacional llevará periódicamente al Consejo de Política Criminal un informe de avance y seguimiento al diagnóstico, a las acciones y a las propuestas presentadas, en relación con la situación de los Jóvenes con Alto Grado de emergencia Social, Pandillas y Vinculados a grupos de violencia.

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

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

Atentamente:

Ángel Custodio Cabrera, Simón Gaviria Muñoz,
honorables Representantes, Ponentes.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 109
DE 2010 CÁMARA**

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

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto adoptar medidas para la inclusión Social de los

jóvenes con alto grado de emergencia social, pandillismo, grupos de violencia juvenil, con el fin de fortalecer la acción social del Estado.

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

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

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

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

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

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

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley se tendrán en cuenta los rangos de edad contemplados en el Código Civil, el artículo 3° de la Ley 375 de 1997 y el artículo 3° de la Ley 1098 de 2006.

Artículo 4°. *Funciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.* Para la inclusión Social de los jóvenes con alto grado de emergencia social, pandillas y rehabilitados de grupos de violencia juvenil, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, procurará la articulación funcional de las entidades públicas y privadas de acuerdo con su competencia en las siguientes acciones:

8. Participar y brindar asistencia técnica a los Consejos de Política Social para la formulación de los planes nacionales, departamentales, distritales y municipales para la inclusión Social de los jóvenes con alto grado de emergencia social, Pandillas y Rehabilitados de grupos de violencia juvenil.

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

10. Coordinar acciones con el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, para la formación en actividades productivas, propiciando la generación de empleo como herramienta para la inclusión social de los jóvenes con alto grado de emergencia social, pandillas y rehabilitados de grupos de violencia juvenil.

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

12. Coordinar acciones con el Ministerio de Educación Nacional, con el fin de lograr la inclusión efectiva del grupo objeto de esta ley al Sistema de Educación Nacional.

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

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

Artículo 5°. *Entidades Territoriales.* Las Gobernaciones y las Alcaldías, en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, promoverán los planes, programas y actividades necesarias para la inclusión social de los jóvenes con alto grado de emergencia social, pandillas y rehabilitados de grupos de violencia juvenil.

Artículo 6°. *Créase el Centro de Investigación en Violencia y Delincuencia Juvenil.* Con el fin de construir un Programa de Investigación, Monitoreo y Evaluación de las Violencias y Delincuencias Juveniles. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente a este artículo.

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

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

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

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

Artículo 11. *Seguimiento.* El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en coordinación con el Ministerio del Interior y de Justicia y la Policía Nacional llevará periódicamente al Consejo de Política Criminal

un informe de avance y seguimiento al diagnóstico, a las acciones y a las propuestas presentadas, en relación con la situación de los jóvenes con alto grado de emergencia social, pandillas y vinculados a grupos de violencia.

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

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

Ángel Custodio Cabrera, Simón Gaviria Muñoz, honorables Representantes, Ponentes.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 178 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en la operaciones de crédito.

1. Antecedentes del proyecto de ley

El Proyecto de ley número 178 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en la operaciones de crédito* de autoría del Representante a la Cámara David Barguil Assis, fue radicado el 26 de enero de 2011 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

El proyecto que se presenta a consideración de los honorables integrantes de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, tiene como objeto permitir que los usuarios que tengan obligaciones crediticias con las entidades del sistema financiero puedan efectuar pagos anticipados.

El proyecto de ley radicado está compuesto por dos (2) artículos:

- En el artículo primero: se integra al régimen de protección al consumidor financiero colombiano, como un derecho irrenunciable de los usuarios del sistema, la posibilidad de efectuar pagos anticipados en toda operación de crédito de forma total o parcial.
- En el artículo segundo: se tratan las vigencias y derogatorias del proyecto de ley.

TEXTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 178 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en la operaciones de crédito.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al artículo 5° de la Ley 1328 de 2009 el siguiente literal:

G) Efectuar pagos anticipados en toda operación de crédito, de las cuotas o saldos en forma total o parcial, con la consiguiente liquidación de intereses al día del pago incluyendo así mismo los gastos propios de la operación.

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

2. Marco normativo

Código Civil y Sentencia C-252 de 1998:

Como lo afirma la exposición de motivos del proyecto de ley en discusión, la prohibición de pagar anticipadamente un crédito se encuentra consagrada en el artículo 2229 del Código Civil colombiano, en los siguientes términos:

“Artículo 2229. Podrá el mutuario pagar toda la suma prestada, aun antes del término estipulado, salvo que hayan pactado intereses”.

La corte constitucional en Sentencia C-252 de 1998, nos ofrece un completo análisis de esta norma, ante la demanda de constitucionalidad del aparte resaltado.

Nos indica la Corte que esta disposición está basada en la conmutatividad de este tipo de contratos, y que por ello, el plazo o término para pagar esta pactado en beneficio de ambas partes, deudor y acreedor.

El máximo tribunal constitucional expresa: “sostener que el deudor pueda pagar anticipadamente cuando ello le convenga, implicaría, para no quebrantar el equilibrio entre las partes, que el acreedor pudiera, a su vez, exigir anticipadamente el pago, para colocar su dinero a una tasa mayor, pues como ya se advirtió, este es un **contrato conmutativo**”¹.

En estos términos es claro entonces que la Corte, propende por la búsqueda de equidad entre las partes, al quedar sujetas ambas a las mismas condiciones contractuales. Sin embargo y como será expuesto más adelante, encontraremos excepciones a esta posibilidad de pago anticipado y abordaremos la fructífera experiencia de varias países latinoamericanos en esta materia.

La Constitución y la Intervención Estatal

La magistratura constitucional, pese a declarar exequible la norma mediante la cual se prohíbe el pago anticipado de créditos, también señaló que el Estado en desarrollo de los artículos 333 y 334 de la Constitución Política, puede intervenir en la economía para garantizar la libre competencia, y un orden económico y social justo.

Así las cosas, y como la Corte lo reconoce para los créditos de vivienda, el Estado puede desarrollar normas especiales para su aplicación en preferencia sobre las normas civiles y comerciales. Tal es el caso de la Ley 546 de 1999, en la que se estipula, que el Gobierno Nacional es el encargado de establecer las condiciones de los créditos de vivienda a largo plazo, es por esto que dicha ley habilitó el prepago total o parcial de los créditos hipotecarios en cualquier momento y sin penalidad alguna.

La extensión de este beneficio a toda operación de crédito es el objetivo primordial de esta iniciativa, puesto que no existen argumentos sólidos y mucho menos de equidad para que los beneficios otorgados a los usuarios de créditos de vivienda, no se hagan extensivos a todos los colombianos que tengan obligaciones crediticias con el sistema financiero.

Por otro lado, es necesario precisar que la Constitución Política de 1991 marca un sendero que enruta el espíritu de esta iniciativa, al establecer bajo el tenor del artículo 335; la promoción y democratización del crédito; la iniciativa que presentamos a discusión en este proyecto de ley, ofrece una herramienta institucional para el desarrollo de tal mandato constitucional.

La intervención estatal en la materia, aunque derrumba percepciones tradicionales desde el punto de vista doctrinal sobre la conmutatividad del contrato de mutuo con intereses; se debe entender, como así lo demuestra el caso de los créditos hipotecarios, que es potestad del legislador crear excepciones a dicha conmutatividad, más aun cuando la pretendida normatividad corrige una distorsión del mercado. Es fundamental entender entonces, que la norma, es mero instrumento regulador de la economía.

Como sucede en los créditos de vivienda (así admitido por la Corte Constitucional), el Estado puede crear una normatividad que permita el pago anticipado de todos los créditos adquiridos con el sistema financiero.

La Ley 1328 de 2009

Desde cualquier punto de vista la posibilidad de pagar anticipadamente es una medida a favor de la libre competencia y va en defensa de los usuarios de los servicios crediticios ofertados por el sistema financiero.

Este proyecto de ley, encuentra su principal motivación en la necesidad de lograr condiciones de equidad entre el usuario y las entidades, además de la extensión de beneficios que como ya hemos señalado se encuentran habilitados para otros créditos. Por tal motivo, se incluye esta disposición como un derecho irrenunciable del consumidor financiero.

Es este régimen de protección al consumidor, el que define los principios y reglas que tutelan la protección de los consumidores financieros en las relaciones entre estos y las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Así mismo es de resaltar que en varios de los países en los que el pre-pago de créditos es permitido sin ningún tipo de multa o sanción, es en las leyes de protección al consumidor en las que se hallan definidos estos lineamientos.

Sin lugar a dudas, el establecer legalmente la posibilidad de efectuar prepagos a los créditos suscritos con el sistema financiero es de suma trascendencia para los usuarios y para el sistema en su conjunto. Puesto que mejora la relación de negociación entre las entidades y los usuarios, y además aumenta la eficiencia del mercado al eliminar una de las fuentes más importantes de fidelización forzosa que existen.

3. Costos de la fidelización forzosa en Colombia

En la economía colombiana, es claro el efecto que ha tenido la eliminación de las fidelizaciones forzosas. Para créditos hipotecarios, los ingresos de los bancos por concepto de pago de intereses, tuvieron una ostensible reducción de más del 50% como proporción del saldo de la cartera hipotecaria. El siguiente gráfico muestra que no se trató de una reducción coyuntural, pues se ha mantenido desde que rige la Ley 546 de 1999, es decir, hace ya más de 11 años.



Datos: Superintendencia Financiera de Colombia.

Un cálculo sencillo del valor que en términos del PIB ha representado para la economía esta reducción de largo plazo en el pago de intereses por créditos hi-

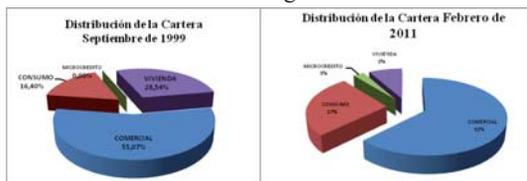
¹ Sentencia C-252 de 1998.

potencarios muestra cifras reveladoras. Solo para mostrar una parte de la magnitud de los efectos como proporción del PIB, a raíz de los cambios generados en el sistema de incentivos del ciudadano que toma un crédito hipotecario y ahora puede prepagar, la reducción del 50% de los intereses, equivale al 28% de la producción nacional. Es decir, que simplemente sumando el menor pago de intereses, sin tener en cuenta la inflación², en lo que va corrido de la Ley 546 de 1999 hasta febrero de 2011, los Colombianos se ahorraron más de 142 billones de pesos por tener una legislación que fomenta la competencia de los créditos hipotecarios³.

Este es un ejemplo claro, de la capacidad del Estado de producir bienestar a partir de la promulgación de leyes que modifiquen sustancialmente el sistema de incentivos de los agentes económicos⁴.

Orientación de las Entidades del Sistema Financiero hacia Segmentos menos Competitivos

En favor de la línea de argumentación del presente proyecto de ley, hay que decir, que para los bancos existen entonces, otros renglones más rentables de los cuales ocuparse, dado que las tasas de créditos hipotecarios se han reducido tan significativamente.

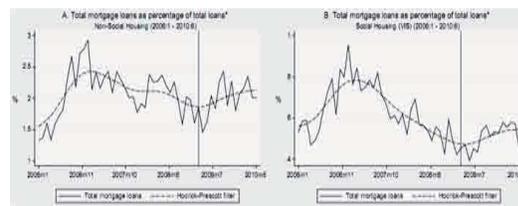


Datos: Superintendencia Financiera de Colombia.

Como se puede notar, en el gráfico anterior, en septiembre de 1999 el 28.54% de la cartera del sistema financiero estaba concentrada en créditos hipotecarios, mientras que hoy en día solo el 8% de la cartera del sistema financiero corresponde con este tipo de créditos. Esta realidad, que era de esperar, llama la atención sobre la urgente necesidad de fomentar la competencia en el resto de la cartera; de consumo, comercial, y microcrédito, propósito de este proyecto de ley.

La situación es incluso más dicente, si no se toma como referencia la cartera, sino los desembolsos de créditos hipotecarios como proporción de todos los créditos desembolsados. El siguiente gráfico tomado de un estudio reciente, "Effects of a Mortgage Interest Rate Subsidy: Evidence from Colombia"⁵ mues-

tra que para 2010 solo poco más del 2% de los créditos desembolsados corresponden a créditos hipotecarios, teniendo en cuenta tanto créditos para vivienda de interés social y los que no son para este tipo de vivienda.



Comparación Internacional:

Una consecuencia directa de la alta ineficiencia introducida por las fidelizaciones forzosas, para el sistema financiero, es que Colombia posee márgenes de intermediación relativamente altos en comparación con otros países, como lo muestra el siguiente gráfico tomado de Ferrari (2011)⁶. Claro está, que estas ineficiencias provienen de múltiples causas, pero como lo afirma Ferrari (2011), pueden entenderse en medio de un escenario de "Competencia Bancaria Inadecuada".

Margen financiero (tasas de créditos menos tasas de depósitos, %)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Chile	5.6	5.7	4.0	3.4	3.2	2.7	2.9	3.1	5.8
Colombia	6.6	8.3	7.4	7.4	7.3	7.5	6.6	7.4	7.4
Mexico	8.7	6.6	4.5	3.9	4.7	6.2	4.2	4.4	5.7
Peru	20.2	17.4	17.2	17.9	22.3	22.9	20.7	19.6	20.2
China	3.6	3.6	3.3	3.3	3.3	3.3	3.6	3.3	3.1
Japan	2.0	1.9	1.8	1.8	1.7	1.4	1.0	1.1	1.3
Korea, Rep.	0.6	1.9	1.8	2.0	2.0	1.9	1.5	1.4	1.3
Singapore	4.1	4.1	4.5	4.8	4.9	4.9	4.7	4.8	5.0

Tomado de Ferrari (2011).

Bondades del Prepago; lo que dice la Autoridad Financiera

Confirmando las cifras aquí presentadas, el Banco de la República en sus informes de Estabilidad Financiera ha demostrado que el único segmento del mercado financiero que se encuentra en un nivel alto de competencia es el de créditos hipotecarios:

"(Cuadro R2.3). En relación con cada modalidad de crédito, los resultados indican que el mercado con el mayor grado de competencia sigue siendo el de la cartera hipotecaria, para la cual aumentó su competitividad durante el último semestre".

Cuadro R2.3 Estadísticos H por tipo de cartera	
Cartera	H
Total	0,3315
Comercial	0,2150
Consumo	0,3845
Hipotecaria	0,7575

Nota: estimación de panel desbalanceado. El ejercicio se realizó para todo el sistema financiero menos las entidades leasing con datos trimestrales entre marzo de 1995 hasta junio de 2010. Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia; cálculos del Banco de la República.

Tomado del Informe de Estabilidad Financiera, 2010. Banrep.

Cifras Concluyentes

El siguiente cuadro muestra una conclusión obvia de todo lo dicho. Las tasas más bajas del mercado, corresponden con el segmento de créditos hipotecarios, cuyos resultados de competitividad según la autoridad monetaria y cambiaria de Colombia muestra son los más elevados:

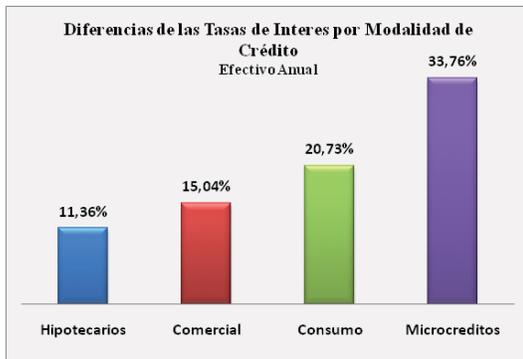
² Si se tiene en cuenta la inflación para llevar los valores a precios constantes de 2010, el cálculo sería mayor incluso que la producción de un año entero.

³ En cifras anuales esto equivale aproximadamente a 2.5% del PIB al año.

⁴ Son necesarios un par de comentarios sobre la posibilidad de eliminar las fidelizaciones forzosas posibilitando los prepagos. En primer lugar, existe una amplia literatura que provee modelos de pronóstico sobre el riesgo de prepago. El hecho científico que exista esta literatura confirma, la misma existencia de los prepagos en el mundo como un fenómeno conatural al sistema de crédito. Segundo, en el SARC (Sistema de Administración de Riesgo Crediticio) está incorporado el riesgo de prepago para el cálculo de la calificación de clientes y su respectiva provisión, como puede observarse en el Anexo 5 del SARC.

⁵ Hofstetter, M., Tovar J. y Urrutia, M. (2010), documento preparado para el proyecto financiado por el BID "Housing Finance in Latin America and the Caribbean: What is Holding It Back?"

⁶ FINANZAS Y MICROFINANZAS PARA EL DESARROLLO: Realidades y posibilidades en Colombia y Bogotá, César Ferrari, Universidad Javeriana –Texto próximo a publicarse–.



4. Modificaciones propuestas al articulado

Este informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 178 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en la operaciones de crédito*, propone las siguientes modificaciones en el texto del articulado:

El artículo número 1 del proyecto de ley quedará así:

Artículo 1°. Adiciónese al artículo 5° de la Ley 1328 de 2009 el siguiente literal:

G) Efectuar pagos anticipados en toda operación de crédito, de las cuotas o saldos en forma total o parcial, con la consiguiente liquidación de intereses al día del pago.

El artículo número 2 del proyecto de ley quedará así:

Artículo 2°. Las entidades vigiladas, no podrán imponer sanción, multa o comisión por pago anticipado a los usuarios que hagan uso efectivo de este derecho.

El artículo número 3 del proyecto de ley quedará así:

Artículo 3°. En el caso que el pago anticipado sea parcial, el usuario podrá realizarlo sin ningún tipo de exigencia de monto mínimo por parte de la entidad con la que suscribió el crédito.

Los pagos anticipados podrán realizarse en cualquier día hábil bancario.

El artículo número 4 del proyecto de ley quedará así:

Artículo 4°. Es obligación de las entidades brindar al usuario información transparente, precisa, confiable y oportuna en el momento previo al otorgamiento del crédito sobre la posibilidad de realizar pagos anticipados.

La Superintendencia Financiera o el organismo que desempeñe sus funciones deberá certificar el cumplimiento de esta obligación.

El artículo número 5 del proyecto de ley quedará así:

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

5. Proposición

Por las razones expuestas nos permitimos rendir **ponencia favorable** y en consecuencia solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **dar primer debate al Proyecto de ley número 178 de 2011 Cámara, por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en la operaciones de crédito** y las modificaciones propuestas.

De los honorables Congressistas,

DAVID BARCHUL ASSIS
Coordinador Ponente

EDUARDO PÉREZ SANTOS
Ponente

LIBARDO ANTONIO TABORDA
Coordinador Ponente

ALEJANDRO CARLOS CHACON
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 178 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en las operaciones de crédito.

Artículo 1°. Adiciónese al artículo 5° de la Ley 1328 de 2009 el siguiente literal:

G) Efectuar pagos anticipados en toda operación de crédito, de las cuotas o saldos en forma total o parcial, con la consiguiente liquidación de intereses al día del pago.

Artículo 2°. Las entidades vigiladas, no podrán imponer sanción, multa o comisión por pago anticipado a los usuarios que hagan uso efectivo de este derecho.

Artículo 3°. En el caso que el pago anticipado sea parcial, el usuario podrá realizarlo sin ningún tipo de exigencia de monto mínimo por parte de la entidad con la que suscribió el crédito.

Los pagos anticipados podrán realizarse en cualquier día hábil bancario.

Artículo 4°. Es obligación de las entidades brindar al usuario información transparente, precisa, confiable y oportuna en el momento previo al otorgamiento del crédito sobre la posibilidad de realizar pagos anticipados.

La Superintendencia Financiera o el organismo que desempeñe sus funciones deberá certificar el cumplimiento de esta obligación.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

DAVID BARCHUL ASSIS
Coordinador Ponente

EDUARDO PÉREZ SANTOS
Ponente

LIBARDO ANTONIO TABORDA
Coordinador Ponente

ALEJANDRO CARLOS CHACON
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 362 - Viernes, 3 de junio de 2011 CÁMARA DE REPRESENTANTES PONENCIAS	Págs.
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 190 de 2011 Cámara, por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla "Tolima Ciento Cincuenta Años de contribución a la Grandeza de Colombia" y se dictan otras disposiciones.	1
Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 109 de 2010 Cámara, por medio de la cual se establecen estímulos tributarios y otros, con el fin de adoptar medidas especiales para la rehabilitación e inclusión social de jóvenes con alto grado de emergencia social, pandillismo y violencia juvenil.	3
Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 178 de 2011 Cámara, por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en la operaciones de crédito.	13