



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - Nº 853

Bogotá, D. C., jueves, 11 de diciembre de 2014

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### INFORMES DE CONCILIACIÓN

#### INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 22 DE 2014 SENADO, 167 DE 2014 CÁMARA

*por el cual se reforma el artículo 221 de la  
Constitución Política de Colombia.*

Bogotá, D. C., 11 de diciembre de 2014

Doctores

JOSÉ DAVID NAME VÁSQUEZ

Presidente Honorable Senado de la República

FABIO AMÍN SALEME

Presidente Honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

**Referencia:** Informe de conciliación al Proyecto de Acto Legislativo número 22 de 2014 Senado, 167 de 2014 Cámara, *por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia.*

Señores Presidentes:

De acuerdo con la designación efectuada por las presidencias del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes, y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senador y Representante integrantes de la Comisión de Conciliación nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de las Plenarias de Senado y de la Cámara de Representantes el texto conciliado al proyecto de acto legislativo de la referencia, dirimiendo de esta manera las discrepancias existentes entre los textos aprobados por las respectivas plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

Para cumplir con nuestro cometido, procedimos a realizar un estudio comparativo de los textos aprobados en las respectivas Cámaras y, una vez analizado su contenido, decidimos acoger el texto aprobado en la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes el día 11 de diciembre de 2014.

#### TEXTO PROPUESTO PARA CONCILIACIÓN PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 022 DE 2014 SENADO, 167 DE 2014 CÁMARA

*por el cual se reforma el artículo 221 de la  
Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 221 de la Constitución Política quedará así:

De los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales cortes o tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro.

En ningún caso la Justicia Penal Militar o policial conocerá de los crímenes de lesa humanidad, ni de los delitos de genocidio, desaparición forzada, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado. Tampoco será competente para conocer de las ejecuciones extrajudiciales en las condiciones que señale la ley. Las infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas por miembros de la Fuerza Pública, salvo los delitos anteriores, serán conocidas exclusivamente por las cortes marciales o tribunales militares o policiales.

Cuando la conducta de los miembros de la Fuerza Pública en relación con un conflicto armado o que derive de un enfrentamiento de una estructura criminal en los términos que señale el D.I.H. sea investigada y juzgada por las autoridades judiciales, se aplicará siempre el Derecho Internacional Humanitario. Los jueces y fiscales de la justicia ordinaria que conozcan de las conductas de los miembros de la Fuerza Pública deberán tener formación y conocimiento adecuado del Derecho Internacional Humanitario.

La justicia penal militar o policial será independiente del mando de la Fuerza Pública.

Parágrafo transitorio. Los procesos penales que se adelantan contra los miembros de la Fuerza Pública por los delitos que no tengan relación con el servicio o por los delitos y conductas expresamente excluidos del conocimiento de la Justicia Penal Militar de acuerdo a los incisos 1° y 2° del presente artículo y que se encuentran en la justicia ordinaria, continuarán en esta. La Fiscalía General de la Nación, en coordinación con la Justicia Penal Militar, contará con un periodo de hasta un (1) año para identificar todos los procesos que se adelantan contra los

miembros de la Fuerza Pública, y trasladar a la Justicia Penal Militar aquellos donde no se cumplan los supuestos para la competencia de la jurisdicción ordinaria. En el marco de esa coordinación, se podrá verificar si algún proceso específico que cursa en la Justicia Penal Militar podría ser de competencia de la Justicia Ordinaria.

Solo para efectos de la aplicación de este parágrafo transitorio, el Fiscal tendrá en cuenta que carecen de relación con el servicio los homicidios cometidos por fuera de una situación de hostilidades.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,



MANUEL ENRIQUEZ ROSERO  
Senador de la República

OSCAR FERNANDO BRAVO REALPE  
Representante a la Cámara

## PONENCIAS

### **PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DE LOS PROYECTOS DE LEY ACUMULADOS NÚMEROS 40 DE 2013 SENADO Y 76 DE 2013 SENADO**

*por medio de la cual se restablece el derecho al Subsidio Familiar para Soldados e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 4 de diciembre de 2014

Honorable Senador

JOSÉ DAVID NAME CARDOZO

Presidente del Senado de la República

**Asunto:** Ponencia positiva para segundo debate de los Proyectos de ley acumulados números 40 de 2013 Senado y 76 de 2013 Senado.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de mi encargo como ponente del proyecto de ley de la referencia, por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado, mediante oficio de fecha veintisiete (27) de agosto de dos mil catorce (2014), me permito presentar ponencia positiva sobre el mismo, en virtud de las siguientes consideraciones:

#### **I. ANTECEDENTES**

1. El día 1° de agosto de 2013, el honorable Senador Camilo Romero, radicó en la Secretaría General del Senado de la República el Proyecto de ley número 40 de 2013, *por medio de la cual se restablece el derecho al subsidio familiar para Soldados Profesionales e Infantes de Marina de las Fuerzas Militares y se dictan otras disposiciones.*

En la parte motiva del proyecto, el Senador Romero destacó que el subsidio familiar para este tipo de servidores fue inicialmente reconocido en el artículo

11 del Decreto-ley 1794 de 2000. Asimismo, que con posterioridad, el artículo 1° del Decreto 3770 de 2009, suscrito conjuntamente por el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, había desmontado dicho subsidio, sin justificación aparente.

Además, advirtió que el artículo 13 del Decreto 4433 de 2004, *por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública*, sin razón, se dejó de prever para los soldados e infantes de marina profesionales el subsidio familiar como parte de la liquidación de la asignación de retiro, pensión de invalidez y de sobrevivencia. En ese entendido, el propósito de este proyecto radicaba en la restitución de este subsidio a favor de esta clase de funcionarios.

2. El día 30 de agosto de 2013, el honorable Senador Édgar Espíndola Niño, radicó en la Secretaría General de esa misma Cámara el Proyecto de ley número 76 de 2013, *por la cual se adiciona a la Ley 789 de 2002 en lo referente al subsidio familiar en dinero para los soldados profesionales e infantes de marina profesionales*, para lo cual refirió al mismo estado de cosas a que aludió el Senador Romero al motivar el proyecto de ley 40 de 2013. En esta ocasión, el proyecto buscaba introducir una reforma al artículo 3° de la citada ley.

3. Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional del honorable Senado de la República, en el mes de septiembre de 2013, los senadores ponentes de los Proyectos de ley números 40 de 2013 y 76 de 2013, junto a los también honorables Senadores Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar (Coordinador Ponente) y Carlos Emiro Barriga Peñaranda, presentaron informe de ponencia para

primer debate en el que propusieron la aprobación de un pliego de modificaciones y la acumulación de los citados proyectos de ley.

4. El texto definitivo aprobado en primer debate, surtido en la Comisión Segunda Constitucional Permanente el día seis (6) de mayo de dos mil catorce (2014), según Acta número 15 de la misma fecha, fue el siguiente:

**“PROYECTO DE LEY NÚMERO 40 DE 2013  
SENADO Y 76 DE 2013 SENADO  
(ACUMULADOS)**

**por medio de la cual se restablece el derecho al Subsidio Familiar para Soldados Profesionales e Infantes de Marina de las Fuerzas Militares y se dictan otras disposiciones.**

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares casados o con unión marital de hecho vigente, tendrán derecho al reconocimiento mensual de un subsidio familiar equivalente al cuatro por ciento (4%) de su salario básico mensual más el 100% de la prima de antigüedad.

Para los efectos previstos en este artículo, los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales deberán reportar el cambio de estado civil a partir de su inicio, al Comando de la Fuerza de conformidad con la reglamentación vigente.

**Artículo 2º.** El subsidio familiar de que trata el artículo anterior de la presente ley será tenido en cuenta como partida computable al momento de liquidar la asignación de retiro, pensión de invalidez, y de sobrevivencia de los Soldados Profesionales e Infantes de Marina.

**Parágrafo 1º.** En el evento en que los Soldados Profesionales o Infantes de Marina Profesionales, ya se encuentren percibiendo la asignación de retiro sin tener como partida computable el subsidio familiar, se hará el reajuste correspondiente.

**Artículo 3º.** Los soldados profesionales e Infantes de Marina Profesionales que por su vinculación a la Fuerza Pública posterior al 30 de septiembre de 2009 no han recibido el monto correspondiente al subsidio familiar mensual, tendrán derecho a que se les reconozca y liquide dicho monto desde la fecha de su vinculación hasta la fecha de entrada en vigencia de la presente ley. Esto no afectará ningún otro derecho que los beneficiados hayan adquirido con anterioridad a la vigencia de la presente ley.

**Artículo 4º.** En el evento en el que ocurra el fallecimiento de un Soldado Profesional o Infante de Marina Profesional, y este estuviere percibiendo el subsidio familiar de que trata esta Ley, su cónyuge o compañera permanente, continuará gozando del beneficio, en el mismo porcentaje en el que fue reconocido por parte de las Fuerzas Militares. Igualmente, en caso de fallecimiento de la cónyuge o compañera permanente, los hijos del beneficiario continuarán percibiéndolo hasta cuando tengan 18 años. O hasta los 25 años si se encuentran estudiando.

**Parágrafo.** El derecho solo se mantendrá, si existen hijos o hijas que no sobrepasen la edad de dieciocho (18) años o estén haciendo estudios académicos de cualquier nivel de educación básica primaria, secundaria, postsecundaria, intermedia, técnica o universitaria en nivel pregrado, situación que dará lugar a que se pague el subsidio familiar hasta la edad de veinticinco (25) años cumplidos.

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

## II. INTERVENCIONES

### 2.1. Concepto del Ministerio de Defensa Nacional

El Ministerio Defensa Nacional mediante Oficio número 57772MDN-DMSG.EC-1.10 del diecinueve (19) de noviembre de dos mil trece (2013), dirigido al honorable Senador ÉDGAR ESPÍNDOLA NIÑO, autor y ponente del Proyecto de ley número 27 de 2013, por la cual se adiciona a la Ley 789 de 2002 en lo referente al subsidio familiar en dinero para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares y se dictan otras disposiciones, manifestó algunos reparos de orden jurídico que solicitó fueran tenidos en cuenta en el trámite de la iniciativa.

En cuanto a lo jurídico, esa cartera advirtió que el asunto a regular por la futura ley, correspondía a una materia del exclusivo resorte del ejecutivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 150.e Constitucional:

*“Dentro del contexto se puede afirmar que un proyecto de ley ordinaria (como el que está en estudio) que pretenda regular temas prestacionales de los miembros de la Fuerza Pública, estaría violando el contenido del artículo 150 de la Constitución Política, por tratar asuntos que no son competencia exclusiva del Congreso de la República y que, por el contrario, deben ser tratados bajo el sistema de competencia compartida propio de las leyes marco”.*

En apoyo de esta conclusión, hizo referencia al siguiente apartado de la Sentencia C-432 de 2004:

**“las características del régimen pensional de los miembros del Congreso y de los demás funcionarios del Estado deben ser determinadas por el legislador ordinario en su marco general, y por el Ejecutivo en sus aspectos concretos, por disposición de la propia Constitución.** De tal manera que la Carta reconoce un margen de configuración política a los órganos del Estado elegidos democráticamente –en este caso el Congreso y el Gobierno, en los ámbitos ya señalados–, como sucede en otras materias de complejas dimensiones económicas, sociales y técnicas (...)” (Subrayado y negrilla del concepto del Ministerio).

En el recuento de la regulación que ha tenido el asunto, dio cuenta de que el reconocimiento del subsidio familiar a Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales dado por el artículo 11 del Decreto 1794 de 2000 fue revocado en virtud del artículo 1º del Decreto 3770 de 2009, en razón a que:

*“La razón primordial para llegar a la derogatoria de este subsidio y mantener un régimen de mar-*

*chitamiento se asoció con el sostenimiento fiscal, pues se consideró que la Nación no podía continuar con la atención de esta prestación”.*

“Igualmente, dentro de la Política Integral de Bienestar la Fuerza Pública y sus familias, el Ministerio de Defensa Nacional ha contemplado revisar los costos de la reactivación del subsidio familiar de nuestros soldados e infantes de marina profesionales, trabajo que viene siendo desarrollado en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para analizar el impacto presupuestal de esta decisión dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo (2014-2024), dadas las razones de austeridad y responsabilidad fiscal, siempre teniendo en cuenta la sostenibilidad del gasto en defensa y seguridad en el mediano y largo plazo”.

## 2.2. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mediante Oficio UN/0685/14, recibido el 29 de abril de 2014, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expuso al honorable Senador CARLOS RAMIRO CHAVARRO CUÉLLAR, Presidente de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de esta Cámara, las observaciones al articulado propuesto tras acumularse los Proyectos de ley números 40 de 2013Senado y 76 de 2013Senado.

El jefe de esta Cartera coincidió con el Ministerio de Defensa Nacional en afirmar que la materia de regulación por el proyecto de ley en curso, no tiene en cuenta la competencia compartida entre el Congreso y el Ejecutivo a la hora de fijar el régimen salarial y prestacional de los miembros de las Fuerzas Militares. Para este Ministerio, la determinación concreta de estos regímenes corresponde en forma exclusiva al Gobierno Nacional y no al Congreso de la República.

Manifestó que no es viable jurídicamente aceptar que el Subsidio Familiar sirva como factor de liquidación de otra prestación social, como la asignación de retiro, pensión de invalidez y sobreviviente.

Sin embargo, el principal reparo que expuso este Ministerio tiene que ver con el impacto considerable que tendría en el fisco el reconocimiento de esta prestación social a los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares, a partir de cálculos y proyecciones consignadas en su concepto. En resumen, estimó que las erogaciones derivadas de la entrada en vigencia de la ley equivalente a las siguientes:

– **Costo total de reliquidación de asignaciones de retiro anuales 2005-2014**, equivalentes a \$42.622.309.159.

– **Costo anual reliquidación subsidio familiar de los soldados profesionales e infantes de marina que se vincularon después del 30 de septiembre de 2009 a las Fuerzas Militares**, equivalente a \$1.130,29 (miles de millones de pesos)

“Las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley implicarían erogaciones adicionales para la Nación de \$262.564 millones de pesos por medidas permanentes distribuidas en la siguiente manera: \$226 mil millones pesos por concepto del subsidio familiar de vivienda para aquellos soldados

*profesionales e infantes de marina profesionales que en este momento no lo perciben; y \$37 mil millones de pesos por el efecto del subsidio familiar en las asignaciones de retiro. Adicionalmente, la iniciativa generaría erogaciones adicionales no permanentes iguales a \$1.2 billones de pesos debido a: \$43 mil millones de pesos por el efecto retroactivo del subsidio familiar sobre las asignaciones de retiro; y, \$1.1 billones de pesos causados por la reliquidación del subsidio familiar de aquellos soldados profesionales e infantes de marina que se vincularon después del 30 de septiembre de 2009 a las Fuerzas Armadas”.*

Por lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstuvo de conceptuar favorablemente el proyecto en curso.

## III. CONSIDERACIONES PARA LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

### 3.1. Regulación normativa del asunto- estado actual de cosas.

En el año 2000, producto de la redefinición de importantes aspectos en temas de Seguridad y Defensa Nacional y a la reestructuración que supuso, se dio un desarrollo legal importante que comprendió la expedición de múltiples normas que regularon, entre otras cosas, la Carrera y el régimen salarial y prestacional de una nueva categoría de militares: *los Soldados Profesionales y los Infantes de Marina Profesionales*.

El artículo 1º del Decreto-ley 1793 de 2000, *Régimen de Carrera y Estatuto del Personal de Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares*, los define como “*varones entrenados y capacitados con la finalidad principal de actuar en las unidades de combate y apoyo de combate de las Fuerzas Militares, en la ejecución de operaciones militares, para la conservación, restablecimiento del orden público y demás misiones que le sean asignadas*”. Esta denominación igualmente aplica para los infantes de marina profesionales.

En lo que respecta al derecho al subsidio familiar para esta categoría de militares, fue el artículo 11 del Decreto 1794 de 2000, *por el cual se establece el régimen salarial y prestacional para el personal de soldados profesionales de las Fuerzas Militares*, la norma que lo reconoció en un primer momento y fijó su monto del siguiente modo:

*Artículo 11. Subsidio Familiar. A partir de la vigencia del presente decreto, el Soldado Profesional de las Fuerzas Militares casado o con unión marital de hecho vigente, tendrá derecho al reconocimiento mensual de un subsidio familiar equivalente al cuatro por ciento (4%) de su salario básico mensual más la prima de antigüedad.*

*Para los efectos previstos en este artículo, el soldado profesional deberá reportar el cambio de estado civil a partir de su inicio al Comando de la Fuerza de conformidad con la reglamentación vigente.*

Con posterioridad, por las razones aducidas por el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los conceptos arriba referidos, mediante Decreto 3770 de 2009, el reconocimiento de esta prestación fue revocado para el personal que a partir de su entrada en

vigencia ingresara al escalafón de las Fuerzas Militares como Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales, respetando el reconocimiento hecho para el personal que venía disfrutando con anterioridad de dicha prestación.

*“Artículo 1°. Derógase el artículo 11 del Decreto 1794 de 2000.*

*Parágrafo 1°. Los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto estén percibiendo el subsidio familiar previsto en el derogado artículo 11 del Decreto 1794 de 2000, continuarán devengándolo hasta su retiro del servicio.*

*Parágrafo 2°. Aclárese que el valor del subsidio familiar a que se refiere el artículo 11 del Decreto 1794 de 2000 es el resultado de aplicar la siguiente fórmula: 4% Salario Básico Mensual + 100% Prima de Antigüedad Mensual”.*

Recientemente, posterior a la aprobación en primer debate del presente proyecto de ley, el Gobierno Nacional (Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de la Función Pública) expidió un nuevo decreto en el que se restituye el pago del subsidio familiar para dicho personal uniformado. El Decreto 1161 del 24 de junio de 2014, creó un “nuevo” subsidio familiar para Soldados Profesionales e Infantes de Marina en actividad, pagadero **a partir del 1° de julio de 2014, para quienes no perciban esta misma prestación en los términos de los Decretos 1794 de 2000 y 3770 de 2009**, que se liquidará y reconocerá mensualmente sobre la asignación básica, de conformidad con lo previsto en el primero de sus artículos:

*a) Para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales casados o con unión marital de hecho vigente, tendrán derecho a percibir por subsidio familiar el veinte por ciento (20%) de la asignación básica por la cónyuge o compañera permanente, más los porcentajes a que se pueda tener derecho por los hijos conforme al literal c) de este artículo;*

*b) Para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales viudos siempre y cuando hayan quedado a cargo de los hijos habidos dentro del matrimonio o dentro de la unión marital de hecho, tendrán derecho a percibir por subsidio familiar el veinte por ciento (20%) de la asignación básica más los porcentajes a que se pueda tener derecho por los hijos conforme al literal c) del presente artículo;*

*c) Para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales con hijos, tendrán derecho a percibir subsidio familiar por este concepto calculado sobre su asignación básica así: Por el primer hijo el tres por ciento (3%), por el segundo hijo el dos por ciento (2%) y el uno por ciento (1%) por el tercer hijo. En ningún caso el soldado profesional o el infante de marina profesional por este concepto podrá percibir más del seis por ciento (6%) de su asignación básica.*

*Parágrafo 1°. El subsidio familiar previsto en el presente artículo en ningún caso podrá sobrepasar el veintiséis por ciento (26%) de la asignación bási-*

*ca de los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales.*

*Parágrafo 2°. Para los efectos previstos en este artículo los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares a partir del 1° de julio de 2014, podrán elevar al Comando de Fuerza, la solicitud de reconocimiento del subsidio familiar previsto en el presente decreto, y el reconocimiento tendrá efectos fiscales a partir de la fecha de presentación de la solicitud de que trata el presente parágrafo, siempre y cuando cumplan con los requisitos para su reconocimiento y pago.*

*Parágrafo 3°. Los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares que estén percibiendo el subsidio familiar previsto en los Decretos 1794 de 2000 y 3770 de 2009, no tendrán derecho a percibir el subsidio familiar que se crea en el presente decreto.*

Según se observa, se trata de una nueva prestación, liquidada en porcentajes y montos diferentes a los reconocidos en los Decretos 1794 de 2000 y 3770 de 2009, como bien lo advierte el propio decreto. Debe advertirse que los porcentajes allí previstos difieren de los reconocidos por idéntico concepto a los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, conforme lo previsto en el artículo 79 del Decreto 1211 de 1990:

*Artículo 79. Subsidio Familiar. A partir de la vigencia del presente decreto, los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares en servicio activo, tendrán derecho al pago de un subsidio familiar que se liquidara mensualmente sobre su sueldo básico, así: a. Casados el treinta por ciento (30%), más los porcentajes a que se tenga derecho conforme al literal c) de este artículo;*

*b) Viudos, con hijos habidos dentro del matrimonio por los que exista el derecho a devengarlos, el treinta por ciento (30%), más los porcentajes de que trata el literal c) del presente artículo;*

*c) Por el primer hijo el cinco por ciento (5%) y un cuatro por ciento (4%) por cada uno de los demás, sin que se sobrepase por este concepto del diecisiete por ciento (17%).*

El Decreto 1161 de 2014, contempla otras disposiciones relativas a la extinción y disminución del subsidio (artículos 2° y 3°), la prohibición de doble pago del mismo (artículo 4°) y, contrario a lo conceptualizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público acerca de la imposibilidad jurídica de que esta prestación sirviera de factor de liquidación de otro tipo de prestaciones sociales, prevé que el subsidio se tenga como partida computable para liquidar la asignación de retiro y pensión de invalidez (artículo 5°) –a partir del 1° de julio de 2014.

*“Artículo 5°. A partir de julio de 2014, se tendrá en cuenta como partida computable para liquidar la asignación de retiro y pensión de invalidez del personal de Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares, el setenta por ciento (70%) del valor que se devengue en actividad por concepto de subsidio familiar; establecido en el artículo 1° del presente decreto; el cual será sumado en forma directa, al valor que corresponda por concepto de asignación de retiro o pensión*

*de invalidez, liquidado conforme a las disposiciones normativas contenidas en el Decreto 4433 de 2004 o normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan”.*

Este decreto, pese a responder a una necesidad inocultable, deja en el limbo el reconocimiento y pago de los haberes dejados de percibir por el personal incorporado al escalafón como Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales desde el mes de septiembre 2009 hasta el 1° de julio de 2014, establece dos tipos de subsidios para un mismo personal sin justificación aparente (en porcentajes inferiores a los previstos por el artículo 79 del Decreto 1211 de 1990) y desfavorece los intereses de esta categoría de militares al no prever el subsidio familiar como factor computable para liquidar la pensión de sobreviviente.

**3.2. En cuanto a la necesidad de la medida legislativa – importancia del proyecto**

El reconocimiento y pago del subsidio familiar para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares, como bien fue considerado por los autores de los Proyectos de ley números 40 de 2013 y 76 de 2013, acumulados para su trámite, el cual cumple en esta instancia su segundo debate, representa una justa retribución al sacrificio de este personal por la estabilidad institucional, la integridad de la democracia, territorial y de la soberanía colombiana.

Según lo descrito en el acápite anterior sobre la regulación normativa histórica del asunto, no solo se evidencia una notoria inestabilidad dispositiva generadora de incertidumbre jurídica y, por lo mismo, fuente de frustraciones injustificadas de las legítimas expectativas económicas de este personal, sino, además un trato injustificadamente discriminatorio en relación con los derechos prestacionales reconocidos a Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares. El siguiente cuadro muestra fácilmente esto último:

Partidas computables para el personal de las Fuerzas Militares (Asignación de retiro, pensión de invalidez y de sobrevivencia)	
Oficiales y Suboficiales	Soldados Profesionales e Infantes de Marina
Sueldo básico.	Salario mensual en los términos del inciso primero del artículo 1° del Decreto-ley 1794 de 2000.
Prima de actividad.	Prima de antigüedad en los porcentajes previstos en el artículo 18 del presente decreto.
Prima de antigüedad.	
Prima de estado mayor.	
Prima de vuelo, en los términos establecidos en el artículo 6° del presente Decreto.	
<u>Subsidio familiar en el porcentaje que se encuentre reconocido a la fecha de retiro.</u>	
Duodécima parte de la Prima de Navidad liquidada con los últimos haberes percibidos a la fecha fiscal de retiro.	

**Artículo 13 del Decreto 4433 de 2004**

Aún más grave, la expedición del Decreto 1161 de 2014 y lo previsto en el artículo 11 del Decreto 1794 de 2000, relativo al reconocimiento del Subsidio Familiar a Soldados Profesionales e infantes de Marina Profesionales, supone la coexistencia de dos raceros regulatorios del asunto evidentemente diferentes, que plantean un trato desigualitario entre un mismo grupo de funcionarios en idéntica situación de hecho. Así, mientras quienes hayan sido vinculados como Soldados profesionales e infantes de Marina Profesionales entre la expedición del Decreto 1794 de 2000 y el Decreto 3770 de 2009, tienen derecho a un subsidio familiar equivalente al 4% de su salario básico mensual más la prima de antigüedad, quienes a la entrada en vigor del Decreto 1161 de 2014 no perciban dicha prestación, recibirán por idéntico concepto una suma de dinero mensual equivalente al 20% de su asignación básica por su cónyuge o compañero (a) permanente, más un máximo del 6% de su asignación básica mensual. (Ver cuadro anexo). Por el contrario, el proyecto en trámite prevé la homologación de los montos reconocidos por concepto del Subsidio familiar a favor de todos los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales, con lo que se pretende la eliminación de tratamientos diferentes injustificados.

Huelga recordar, que discriminaciones y tratos desigualitarios como los que se destacan, han sido objeto de múltiples pronunciamientos jurisdiccionales a donde han tenido que recurrir los afectados para reivindicar sus expectativas y con ello su propia dignidad, de los que bien vale referir los siguientes:

*“...esta Corporación había evidenciado el trato discriminatorio que instituye la norma en mención, como quiera que sin mediar una justificación objetiva y razonable excluye a los soldados profesionales de la inclusión del factor “subsidio familiar” de la base de liquidación de su asignación de retiro; ...*

*El criterio de esta Corporación con relación al Decreto 4433 de 2004 va en contravía del principio Constitucional como la igualdad en cuanto instituye un trato discriminatorio frente a los soldados profesionales al no incluirles como partida computable para la asignación de retiro el subsidio familiar que sí se les reconozca a oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares.*

*Por lo anterior, atendiendo el principio constitucional de igualdad (artículo 13 C. P.) así como los principios rectores consagrados en la Ley 923 de 2004, esta Sala, dando alcance al artículo 4° de la C. P. y a la jurisprudencia Constitucional en la materia (S.C. 122/11), inaplicará el parágrafo del artículo 13 del Decreto 4433 de 2004 que impide tener en cuenta emolumentos diferentes a los taxativamente enunciados para liquidar la asignación de retiro de los soldados profesionales, en el entendido que el subsidio familiar se considera dentro del mismo artículo como partida computable para liquidar la asignación de retiro de oficiales, suboficiales de las Fuerzas Militares, y también de los Soldados Profesionales”. (Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “A”, Magistrado Ponente LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA,*

Expediente 11001-33-31-007-2011-00080-01, Sentencia del 12 de abril de 2012).

*“Sin justificación alguna el Gobierno Nacional estableció un trato discriminatorio entre el personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, y los soldados profesionales, pues a los primeros les tuvo en cuenta el subsidio familiar como partida computable, entretanto a los segundos no, aun cuando son aquellos que menos devengan dentro de la escala salarial de las Fuerzas Militares.*

(...)

*Se observa que al expedir el Decreto 4433 de 2004, el Gobierno Nacional violó el principio de igualdad, pues estableció un trato diferenciado entre los miembros de las Fuerzas Militares, sin justificación alguna.*

*Además de ello estableció un trato diferenciado y discriminatorio en razón a su grado para los soldados profesionales, quienes constituyen la base de la escala salarial y jerarquizada de las Fuerzas Militares, siendo quienes menor ingreso devengan y por tanto al tenor del estudio que hiciese la Corte Constitucional sobre el objeto del subsidio familiar, son quienes más protección requieren.”* (Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “A”, Magistrada Ponente CARMEN ALICIA RENGIFO SANGUINO, Expediente 200-2007-00286, sentencia del 11 de noviembre de 2011).

En un trascendental pronunciamiento, relativo a la igualdad en el seno de las Fuerzas Militares, la Corte Constitucional fue enfática en afirmar que, aún en relaciones de sujeción y jerarquía como las que se trenzan en este ámbito, el legislador debe asegurar un tratamiento igualitario a quienes presenten idénticas situaciones de hecho, aún entre quienes jurídicamente –por cuenta de la organización– sean diferentes.

*“3.1 El derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución, se traduce en la identidad de trato que debe darse a aquellas personas que se encuentren en una misma situación de igualdad y en la divergencia de trato respecto de las que presenten características diferentes<sup>1</sup>. **El legislador debe tratar con identidad a las personas que se encuentren en una misma situación fáctica y dar un trato divergente a quienes se encuentren en situaciones diversas.***

(...)

*Para que se verifique un trato discriminatorio es necesario que esa diferenciación plasmada por el legislador sea odiosa y no responda a principios de razonabilidad y proporcionalidad<sup>2</sup>.*

(...)

*3.5. En el marco específico de este régimen especial, la jurisprudencia ha aceptado que es posible entrar a comparar las eventuales diferencias de trato que se establecen en su interior entre dos*

*grupos de personas: los oficiales y suboficiales miembros de las Fuerzas Militares<sup>3</sup>.*

*Ha justificado esta posibilidad en varias consideraciones: (i) Se trata de grupos que si bien no son idénticos sí se encuentran en la misma situación de hecho; (ii) Las razones que justifican excluir a los oficiales del régimen prestacional general, son las mismas que justifican excluir a los suboficiales; (iii) Las especiales condiciones laborales, de entrenamiento, de disciplina, y demás, en que se encuentran los miembros de las Fuerzas Militares es lo que lleva a la Constitución (artículo 217) y a la ley (artículo 279 de la Ley 100 de 1993) a ordenar al legislador expedir un régimen prestacional especial para ellos, sin distinguir entre oficiales o suboficiales; (iv) la regulación se efectuó mediante un solo decreto, el Decreto-ley 1211 de 1990, en el cual se contemplan varias normas que los cobijan a ambos grupos, en las que se establecen las mismas reglas y consecuencias jurídicas para oficiales y suboficiales<sup>4</sup>“5.*

Como ocurre con otras tantas regulaciones legales que marcan tratos discriminatorios arbitrarios, las afectaciones a derechos adquiridos y expectativas de sus destinatarios terminan en múltiples reclamos judiciales que contribuyen a agravar la congestión de la jurisdicción y reportan afectaciones incalculables al fisco por cuenta de las reparaciones económicas y las propias indexaciones y correcciones monetarias por los montos dejados de cancelar en su momento. En entredicho queda entonces la legitimidad de un sistema jurídico en el que la efectividad de los derechos ciudadanos y el respeto a los principios y valores constitucionales en que debe inspirarse, se ve avocada a la intervención constante de los jueces.

Es indiscutible que la regulación específica dejada a la voluntad del Ejecutivo ha perpetuado el estado de incertidumbre sobre este particular asunto, ha dado lugar a la perpetuación de prácticas discriminatorias –atentatorias de la dignidad de los afectados– y a la creciente insatisfacción de un cuerpo de funcionarios sacrificados y comprometidos con el engrandecimiento de la nación y sus habitantes. La justa retribución a su servicio no puede concebirse como una concesión condicionada a la voluntad del Ejecutivo, es una deuda de la sociedad, de la cual en esta Corporación están sus representantes.

En consideración de esta particular e incuestionable realidad, el reparo expuesto por el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en cuanto a la imposibilidad constitucional de que el Congreso regulara en concreto la materia, pierde toda su fuerza disuasiva. Ahora bien, contrario a lo argüido por estas dos carteras sobre el alcance de las competencias del Congreso y el Ejecutivo para fijar el régimen prestacional y salarial de los miembros de la Fuerza Pública, debe precisarse que con base en lo dispuesto en el artículo 150.19.e)

1 Sobre el tema de la igualdad se ha pronunciado la Corte en múltiples sentencias, entre las cuales se pueden consultar la T-597 de 1993; C-461 de 1995; C-230 1994; C-101 de 2003.

2 Ver, entre otras, las Sentencias T-422 del 19 de junio de 1992 y C-022 del 23 de enero de 1996.

3 Corte Constitucional, Sentencia C-888 de 2002.

4 Dos de las situaciones en que el Decreto-ley 1211 de 1990 establecen tratos idénticos para oficiales y suboficiales, son por ejemplo el período de prueba (artículo 35) y el subsidio familiar (artículo 79).

5 Corte Constitucional, Sentencia C-888 de 2002.

de la Constitución Política no puede concluirse lógicamente en una restricción al legislador para aprobar un proyecto como el que se debate. Ello así, a pesar de la evocación a las consideraciones de la Sentencia C-432 de 2004 por parte del Ministerio de Defensa Nacional, en tanto que lo dicho por la Corte Constitucional no corresponde precisamente a lo que este refiere en su concepto.

Contrario a lo afirmado por el Ministerio de Defensa, la “competencia concurrente” entre el Legislador y el Ejecutivo para regular la materia no establece una restricción insalvable o absoluta para el primero, o lo que es lo mismo una competencia exclusiva en cabeza del segundo. El propósito real de la disposición constitucional, según lo afirma claramente la Corte en la sentencia de constitucionalidad en cita, es establecer una reserva legal de modo que no sea posible al Ejecutivo atribuirse las facultades regulatorias de exclusivo resorte del Legislador ni a éste delegarlas en aquél. En consecuencia, si bien la “competencia concurrente” impide al Ejecutivo regular en abstracto y de modo general el asunto, no impide al Legislador hacerlo en concreto como ahora se pretende; en todo caso, el que puede lo más, puede lo menos.

**“De la reserva de ley marco y de la imposibilidad de habilitar al Presidente de la República para regular sus materias a través de facultades extraordinarias.**

*(...) es claro que al Congreso de la República le corresponde establecer directamente, por medio de una ley marco, las normas generales y los objetivos y criterios a que debe sujetarse el Gobierno Nacional en la fijación del régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública (C. P. artículo 150, num. 19, literal e). De igual manera, es innegable que la regulación de dicho régimen prestacional especial (C. P. artículos 217 y 218), incluye a la asignación de retiro como una modalidad particular de pensión de vejez para los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, y por ende, su regulación debe realizarse a través de dicha tipología legal.*

*Ahora bien, según lo ha sostenido reiteradamente esta Corporación, es indiscutible que, dicha reserva por expreso mandato constitucional, impide que las materias propias de una ley marco - como la referente a la fijación del régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública - puedan ser expedidas por decreto ley, pues en este punto, el Congreso no puede conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República (C. P. artículo 150, num. 10).*

**14.** *Sobre la materia, en Sentencia C-608 de 1999 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), al pronunciarse esta Corporación sobre las pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas previstas en la Ley 4ª de 1992, para los Representantes y Senadores del Congreso de la República, sostuvo que:*

*“(...) con base en la expresa y contundente prohibición contemplada en el artículo 150, numeral 10, de la Carta Política, no es posible que el Congreso expida leyes de facultades extraordinarias autorizando al Gobierno para dictar, bajo la forma de decretos leyes, lo que en realidad debe ser una ley*

*marco. Sería inconstitucional el acto del Congreso que delegara lo que no puede delegar a partir de la Constitución de 1991, y serían inconstitucionales los decretos que se hubiesen dictado, ya que estos no podrían consagrar en su texto contenido alguno propio de la ley marco en cualquiera de las materias que señala el artículo 150, numeral 19, del Estatuto Fundamental. Ellas deben ser objeto, siempre, de una regulación que normativamente presenta dos fases: la legislativa, exclusiva del Congreso, que señala pautas generales y fija criterios, la que de ningún modo puede estar contenida en decreto, ni siquiera en virtud de facultades extraordinarias; y la ejecutiva, que establece en concreto y teniendo a la vez por fundamento y por límite la ley marco, las reglas específicas en cuya virtud se realizan los objetivos y propósitos del legislador; lo que ha sido confiado al Presidente de la República (...)”<sup>6</sup>.*

(...)

*Por consiguiente, las obligaciones que surgen del régimen prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, son susceptibles de regulación exclusivamente mediante ley marco y no admiten, en su desarrollo, otra modalidad normativa, principalmente, a través del ejercicio de facultades extraordinarias por expresa prohibición constitucional (C. P. artículo 150, num. 10). En efecto, el otorgamiento de facultades al Presidente de la República para regular de manera general y abstracta un asunto sometido a reserva de ley marco, desconocería el ejercicio de la competencia concurrente que para la regulación de dichas materias ha establecido el Constituyente: Entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional.” (Subrayado en fuera de texto)<sup>7</sup>.*

Respondido el reparo y aclarado este aspecto, a esta Corporación le asiste suficiente razón para que asuma un papel más activo en la regulación de la materia, a fin de proteger los derechos y expectativas económicas, así como el futuro de sus familias, de los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares. El trámite de este proyecto y la aprobación de su articulado que se propone por la suscrita, encuentra justificación en las especificidades particulares del objeto de regulación y en la necesidad de procurar mayor grado de seguridad y estabilidad jurídica a los destinatarios de la ley.

En todo caso, lo no previsto por la ley a aprobarse en esta ocasión, quedará regulado por lo dispuesto en los Decretos 1794 de 2000, 3770 de 2009 y 1161 de 2014.

### Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicito a esta honorable Corporación la aprobación del articulado acumulado y aprobado en primer debate correspondiente al proyecto de ley, por medio de la cual se restablece el derecho al Subsidio Familiar para Soldados Profesionales e Infantes de Marina de las Fuerzas Militares y se dictan otras disposiciones, que corresponde al siguiente texto:

<sup>6</sup> Subrayado por fuera del texto original.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-432 de 2004.



**“PROYECTO DE LEY NÚMERO 40 DE 2013  
SENADO Y 76 DE 2013 SENADO  
(ACUMULADOS)**

**por medio de la cual se restablece el derecho al  
Subsidio Familiar para Soldados Profesionales e  
Infantes de Marina de las Fuerzas Militares y se  
dictan otras disposiciones.**

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares casados o con unión marital de hecho vigente, tendrán derecho al reconocimiento mensual de un subsidio familiar equivalente al cuatro por ciento (4%) de su salario básico mensual más el 100% de la prima de antigüedad.

Para los efectos previstos en este artículo, los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales deberán reportar el cambio de estado civil a partir de su inicio, al Comando de la Fuerza de conformidad con la reglamentación vigente.

**Artículo 2°.** El subsidio familiar de que trata el artículo anterior de la presente ley será tenido en cuenta como partida computable al momento de liquidar la asignación de retiro, pensión de invalidez, y de sobrevivencia de los Soldados Profesionales e Infantes de Marina.

**Parágrafo 1°.** En el evento en que los Soldados Profesionales o Infantes de Marina Profesionales, ya se encuentren percibiendo la asignación de retiro sin tener como partida computable el subsidio familiar, se hará el reajuste correspondiente.


**Artículo 3°.** Los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales que por su vinculación a la Fuerza Pública posterior al 30 de septiembre de

2009 no han recibido el monto correspondiente al subsidio familiar mensual, tendrán derecho a que se les reconozca y liquide dicho monto desde la fecha de su vinculación hasta la fecha de entrada en vigencia de la presente ley. Esto no afectará ningún otro derecho que los beneficiados hayan adquirido con anterioridad a la vigencia de la presente ley.

**Artículo 4°.** En el evento en el que ocurra el fallecimiento de un Soldado Profesional o Infante de Marina Profesional, y este estuviere percibiendo el subsidio familiar de que trata esta ley, su cónyuge o compañera permanente, continuará gozando del beneficio, en el mismo porcentaje en el que fue reconocido por parte de las Fuerzas Militares. Igualmente, en caso de fallecimiento de la cónyuge o compañera permanente, los hijos del beneficiario continuarán percibiéndolo hasta cuando tengan 18 años. O hasta los 25 años si se encuentran estudiando.

**Parágrafo.** El derecho solo se mantendrá, si existen hijos o hijas que no sobrepasen la edad de dieciocho (18) años o estén haciendo estudios académicos de cualquier nivel de educación básica primaria, secundaria, postsecundaria, intermedia, técnica o universitaria en nivel pregrado, situación que dará lugar a que se pague el subsidio familiar hasta la edad de veinticinco (25) años cumplidos.

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

  
**THANIA VEGA DE PLAZAS**  
Senadora de la República

Anexo: CUADRO COMPARATIVO / EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL ASUNTO		
Subsidio familiar a Oficiales, Suboficiales y Soldados Profesionales de las FFMM		
Evolución regulatoria		
Oficiales y Suboficiales		
<b>Decreto 1211 de 1990</b>		
“ARTÍCULO 79. SUBSIDIO FAMILIAR. A partir de la vigencia del presente decreto, los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares en servicio activo, tendrán derecho al pago de un subsidio familiar que se liquidará mensualmente sobre su sueldo básico, así: a. Casados el treinta por ciento (30%), más los porcentajes a que se tenga derecho conforme al literal c. de este artículo.		
b) Viudos, con hijos habidos dentro del matrimonio por los que exista el derecho a devengarlos, el treinta por ciento (30%), más los porcentajes de que trata el literal c. del presente artículo.		
c. Por el primer hijo el cinco por ciento (5%) y un cuatro por ciento (4%) por cada uno de los demás, sin que se sobrepase por este concepto del diecisiete por ciento (17%).		
Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales		
Decreto 1794/00	Decreto 3770/09	Decreto 1161/14
ARTÍCULO 11. SUBSIDIO FAMILIAR. A partir de la vigencia del presente decreto, el Soldado Profesional de las Fuerzas Militares casado o con unión marital de hecho vigente, tendrá derecho al reconocimiento mensual de un subsidio familiar equivalente al cuatro por ciento (4%) de su salario básico mensual más la prima de antigüedad.	Deroga el artículo 11 del Decreto 1794/00.  El personal que se incorpore como Soldado Profesional o Infante de Marina tras la entrada en vigencia del Decreto 3770 no percibirá el subsidio familiar.	a) Para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales casados o con unión marital de hecho vigente, tendrán derecho a percibir por subsidio familiar el veinte por ciento (20%) de la asignación básica por la cónyuge o compañera permanente, más los porcentajes a que se pueda tener derecho por los hijos conforme al literal c) de este artículo;

<u>Decreto 1794/00</u>	<u>Decreto 3770/09</u>	<u>Decreto 1161/14</u>
<p><i>Para los efectos previstos en este artículo, el Soldado Profesional deberá reportar el cambio de estado civil a partir, de su inicio al Comando de la Fuerza de conformidad con la reglamentación vigente.</i></p>		<p><i>b) Para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales viudos siempre y cuando hayan quedado a cargo de los hijos habidos dentro del matrimonio o dentro de la unión marital de hecho, tendrán derecho a percibir por subsidio familiar el veinte por ciento (20%) de la asignación básica más los porcentajes a que se pueda tener derecho por los hijos conforme al literal c) del presente artículo;</i></p> <p><i>c) Para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales con hijos, tendrán derecho a percibir subsidio familiar por este concepto calculado sobre su asignación básica así: Por el primer hijo el tres por ciento (3%), por el segundo hijo el dos por ciento (2%) y el uno por ciento (1%) por el tercer hijo. En ningún caso el Soldado Profesional o el Infante de Marina Profesional por este concepto podrá percibir más del seis por ciento (6%) de su asignación básica.</i></p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> <i>El subsidio familiar previsto en el presente artículo en ningún caso podrá sobrepasar el veintiséis por ciento (26%) de la asignación básica de los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales.</i></p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> <i>Para los efectos previstos en este artículo los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares a partir del 1° de julio de 2014, podrán elevar al Comando de Fuerza, la solicitud de reconocimiento del subsidio familiar previsto en el presente decreto, y el reconocimiento tendrá efectos fiscales a partir de la fecha de presentación de la solicitud de que trata el presente parágrafo, siempre y cuando cumplan con los requisitos para su reconocimiento y pago.</i></p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> <i>Los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares que estén percibiendo el subsidio familiar previsto en los Decretos 1794 de 2000 y 3770 de 2009, no tendrán derecho a percibir el subsidio familiar que se crea en el presente decreto.</i></p>

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., diciembre 11 de 2014.

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate, presentado por la honorable Senadora Thania Vega de Plazas, al Proyecto de ley número 40 de 2013 Senado, 76 de 2014 Senado (acumulados), *por medio de la cual se restablece el derecho al subsidio familiar para Soldados e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares y se dictan otras disposiciones*, para su publicación en la **Gaceta del Congreso**.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 40 DE 2013 SENADO Y 76 DE 2013 SENADO

(ACUMULADOS)

*por medio de la cual se restablece el derecho al Subsidio Familiar para Soldados Profesionales e Infantes de Marina de las Fuerzas Militares y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

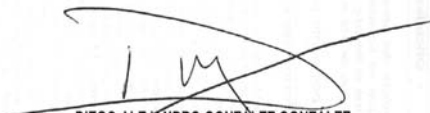
DECRETA:

Artículo 1°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares casados o con unión marital de hecho vigente, tendrán derecho al reconocimiento mensual de un subsidio familiar equivalente al cuatro por ciento (4%) de su salario básico mensual más el 100% de la prima de antigüedad.

Para los efectos previstos en este artículo, los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales deberán reportar el cambio de estado civil a

JIMMY CHAMORRO CRUZ  
Presidente  
Comisión Segunda  
Senado de la República

NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO  
Vicepresidenta  
Comisión Segunda  
Senado de la República

  
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Secretario General  
Comisión Segunda  
Senado de la República

partir de su inicio, al Comando de la Fuerza de conformidad con la reglamentación vigente.

Artículo 2°. El subsidio familiar de que trata el artículo anterior de la presente ley será tenido en cuenta como partida computable al momento de liquidar la asignación de retiro, pensión de invalidez, y de sobrevivencia de los Soldados Profesionales e Infantes de Marina.

Parágrafo 1°. En el evento en que los Soldados Profesionales o Infantes de Marina Profesionales, ya se encuentren percibiendo la asignación de retiro sin tener como partida computable el subsidio familiar, se hará el reajuste correspondiente.

Artículo 3°. Los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales que por su vinculación a la Fuerza Pública posterior al 30 de septiembre de 2009 no han recibido el monto correspondiente al subsidio familiar mensual, tendrán derecho a que se les reconozca y liquide dicho monto desde la fecha de su vinculación hasta la fecha de entrada en vigencia de la presente ley. Esto no afectará ningún otro derecho que los beneficiados hayan adquirido con anterioridad a la vigencia de la presente ley.

Artículo 4°. En el evento en el que ocurra el fallecimiento de un Soldado Profesional o Infante de Marina Profesional, y este estuviere percibiendo el subsidio familiar de que trata esta ley, su cónyuge o compañera permanente, continuará gozando del beneficio, en el mismo porcentaje en el que fue reconocido por parte de las Fuerzas Militares. Igualmente, en caso de fallecimiento de la cónyuge o compañera permanente, los hijos del beneficiario continuarán percibiéndolo hasta cuando tengan 18 años. O hasta los 25 años si se encuentran estudiando.


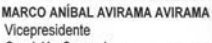
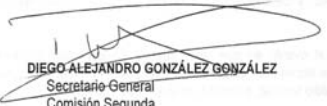
Parágrafo. El derecho solo se mantendrá, si existen hijos o hijas que no sobrepasen la edad de dieciocho (18) años o estén haciendo estudios académicos de cualquier nivel de educación básica primaria, secundaria, postsecundaria, intermedia, técnica o universitaria en nivel pregrado, situación que dará lugar a que se pague e subsidio familiar hasta la edad de veinticinco (25) años cumplidos.

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

#### COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día seis (6) de mayo del año dos mil catorce (2014), según consta en el Acta número 15 de esa fecha.

 CARLOS RAMIRO CHAVARRO CUÉLLAR Presidente Comisión Segunda Senado de la República	 MARCO ANÍBAL AVIRAMA AVIRAMA Vicepresidente Comisión Segunda Senado de la República
 DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ Secretario General Comisión Segunda Senado de la República	

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2014 SENADO

*por medio de la cual se establece la Red para la Superación de la Pobreza Extrema – Red Unidos y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., diciembre de 2014

Doctor

EDUARDO PULGAR DAZA

Presidente Comisión Séptima

Honorable Senado de la República

Ciudad.

En cumplimiento del honroso encargo que me impartió la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República, me permito presentar informe favorable de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 101 de 2014 Senado, *por medio de la cual se establece la Red para la Superación de la Pobreza Extrema – Red Unidos y se dictan otras disposiciones.*

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

I. Trámite.

II. Objetivo y contenido del proyecto de ley.

III. Justificación de la iniciativa.

IV. Modificaciones

V. Pliego de modificaciones.

#### I. TRÁMITE

La presente iniciativa fue presentada por el honorable Senador Óscar Mauricio Lizcano y los honorables Representantes Luz Adriana Moreno Marmolejo y Juan Felipe Lemus el pasado 1° de octubre de 2014 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 570 de 2014, la ponencia para primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 637 de 2014 y fue aprobado en la Comisión Séptima del Senado en sesión del 25 de noviembre, según consta en el Acta número 21.

Dentro del estudio de la iniciativa en la Comisión Séptima, el honorable Senador ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ presentó una proposición aditiva al artículo 5°, en el sentido de adicionar un párrafo nuevo, quedando como párrafo 5°, la cual fue aprobada, en los siguientes términos:

**“Parágrafo Nuevo:** Con el propósito de realizar la evaluación de las políticas y para la priorización de los beneficiarios de la Red Unidos, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema accederá y consultará de manera permanente la información de las bases de datos de la Unidad para la Atención y Reparación integral de las Víctimas”.

#### II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El fin del proyecto es establecer la Red para la Superación de la Pobreza Extrema – Red Unidos – para así mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema y buscar que las mismas dejen atrás esa condición y asegurar que los esfuerzos por reducir la pobreza extrema sean una política de Estado, garantizando así la continuidad de los programas.

El proyecto de ley consta de veinticinco (24) artículos, incluida su vigencia, así: El primer artículo del proyecto define el objeto de la ley.

El artículo 2° define que la Red Unidos es el conjunto de factores que contribuyen en la Estrategia de Superación de la Pobreza Extrema. Asimismo señala cuáles son sus integrantes.

El artículo 3° plantea que la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema será la encargada de coordinar la Red Unidos. Esto resulta relevante para que exista direccionamiento de la red de forma que pueda alcanzar sus objetivos, los cuales son explicados en el artículo 4°.

El artículo 4° precisa los objetivos específicos para lograr mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema. Se resalta la necesidad de que el Estado mejore la provisión de servicios sociales y que garantice el acceso a los mismos por parte de la población en extrema pobreza. El artículo también destaca que las necesidades de esta población son distintas y por ende requieren que la oferta institucional se adapte, desde los enfoques diferenciales, para atenderlos. Se reconoce que la pobreza extrema es una situación que afecta a las distintas regiones del país y por esta razón el artículo prioriza la gestión regional de los servicios del Estado. El artículo establece que es necesario aumentar la eficiencia del gasto público para combatir la pobreza extrema y por esto plantea como objetivo la focalización del gasto y la administración de un sistema de información que permita hacer seguimiento a las diferentes políticas y en específico a los resultados de las mismas. Por último, el artículo reconoce que la cooperación del sector privado e internacional es crucial para la lograr la reducción de la pobreza extrema y por lo tanto la Red Unidos tiene por objetivo promover la inversión social privada para complementar los servicios sociales del Estado, y promover la innovación tanto del sector público como privado de proyectos sociales para beneficiar a hogares en condición de pobreza extrema.

El artículo 5° define como beneficiarios de la Red Unidos a todos los hogares en condición de pobreza extrema, de acuerdo a los criterios de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, los cuales incluyen tanto los ingresos de los hogares como indicadores multidimensionales de la pobreza. Además se articulan a la Red Unidos los demás beneficiarios de programas del Gobierno Nacional dirigidos a la población en pobreza extrema, de forma que se complementen las políticas existentes. Por su parte, el artículo incluye como beneficiarios a la población en condición de pobreza extrema de las comunidades indígenas. Al respecto, permite que las comunidades indígenas utilicen sus propios criterios de pobreza extrema para hacerse parte de la Red Unidos, teniendo en cuenta que la perspectiva cultural particular de cada comunidad indígena puede diferir de los criterios de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema. El artículo también tiene en cuenta como beneficiarios a los hogares víctimas del conflicto armado en condición de pobreza extrema de forma que se focalice el gasto en esta población.

El artículo 6° y 7° determinan la creación de la Comisión Intersectorial para la Superación de la Pobreza y su conformación. Esta Comisión es de la mayor importancia pues es el instrumento para lograr que los esfuerzos por reducir la pobreza extrema sean articulados, mancomunados y eficientes. También es un instrumento para poder realizar seguimiento a las acciones e intervenciones de las entidades que la conforman, de tal manera que se pueda evaluar y procurar por los mejores resultados para la población en pobreza extrema. El artículo 7° contempla las entidades que son necesarias para que la Comisión sea efectiva en el planteamiento y seguimiento de acciones e intervenciones para el tratamiento integral del problema de la pobreza extrema. Es importante que la Comisión se reúna cada dos meses lo cual permite hacer un seguimiento continuo de la evolución y resultado de las estrategias implementadas.

El artículo 8° reconoce la importancia de abordar regionalmente planes de acción para superar la pobreza extrema. En este sentido, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema podrá convocar a la Comisión Intersectorial para sesionar en cualquier región, buscando que exista coordinación entre la Comisión y las autoridades locales. En estas reuniones se concertaran Planes de Acción para la Superación de la Pobreza Extrema, los cuales serán seguidos por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.

El artículo 9° garantiza que la población en pobreza extrema tendrá acceso preferente a la oferta de los servicios sociales del Estado de las entidades territoriales. Teniendo en cuenta que la pobreza se concentra en las regiones, por fuera de las cabeceras, este artículo adquiere especial relevancia. De igual forma, los párrafos del artículo establecen formas en las cuales las regiones se coordinarán con la Nación en pro de reducir la pobreza extrema. La Agencia Nacional para la Superación de Pobreza Extrema será la entidad encargada de coordinar y articular la nación y las regiones, y como elemento significativo adicional la Agencia tiene encomendado prestar asistencia técnica a las regiones para que los proyectos lleguen a buen término.

El artículo 10 define qué es la Oferta de Servicios Sociales del Estado o la Oferta Pública, y le da una dimensión integral a la misma al atarlo al Índice de Pobreza Multidimensional que incluye factores de Calidad de Vida, Bienestar Social, Educación, Asistencia Sanitaria y Salud.

El artículo 11, al igual que el artículo 9°, garantiza acceso preferente de la población en pobreza extrema a la oferta de servicios sociales por parte de las entidades del nivel nacional, departamental, distrital y municipal.

El artículo 12 le otorga a la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, como entidad idónea, la labor de definir mediante lineamientos técnicos la operación del acompañamiento familiar y la organización territorial en la que desarrollará su objeto misional.

El artículo 13 crea un sistema de información que es útil para poder dirigir las políticas sociales hacia la población de extrema pobreza, mediante la

caracterización y seguimiento de la población beneficiaria. Asimismo se establece que se reglamentará las condiciones en las que dará el acceso de la información a las Entidades de la Red Unidos, de forma que no existan vacíos de información y la red pueda funcionar de manera coordinada.

El artículo 14 este artículo establece que existirán condiciones de salida de la Red Unidos, es decir, si una persona supera la pobreza extrema de forma estable al salir del programa y dará la oportunidad de que se destinen los recursos a quien aún los necesitan. La salida de la red implica la terminación del acompañamiento familiar y comunitario y el acceso preferente a nuevos programas sociales que gestione la Agencia Nacional para la Superación de Pobreza Extrema, sin embargo no implica la salida de los programas sociales a los que accedió cuando pertenecía a la Red, pues los programas sociales tiene la facultad de definir sus propias condiciones de salida.

El artículo 15 sustenta que la focalización del gasto es una herramienta útil para atacar los problemas de pobreza extrema. Por esta razón, el artículo establece que la Agencia Nacional para la Superación de Pobreza Extrema priorizará la cobertura geográfica del acompañamiento familiar y comunitario.

El artículo 16 expone la viabilidad financiera del acompañamiento familiar y comunitario de los hogares beneficiarios y el mantenimiento del sistema de información. Para hacer viable estas políticas que son de vital importancia, el artículo establece que es obligación del Gobierno Nacional proveer anualmente los recursos requeridos, siempre dentro del marco fiscal de mediano plazo de tal manera que se tenga en cuenta la estabilidad fiscal del país.

El artículo 17, 18 y 22 generan que exista la política de lucha contra la extrema pobreza se enmarque en el mediano plazo de tal forma en que se vuelva una política de Estado y promoviendo la planeación de las entidades en el marco nacional y regional.

El artículo 19 señala que todos los programas ofertas de servicios sociales del Estado, deben tener la certificación de Calidad buscando la mejora continua de los programas.

El artículo 20 busca coordinar la Red Unidos con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, vigente y por desarrollar, pues el componente alimentario es vital para la reducción de la pobreza extrema.

El artículo 21 establece que la Comisión Intersectorial para la Pobreza Extrema deberá implementar en un plazo no superior a un año a la entrada en vigencia de la ley para la elaboración de un programa que asista a las entidades territoriales en la elaboración del marco para la lucha contra la pobreza en el mediano plazo.

El artículo 23 se fija un año de plazo una vez entre en vigencia la ley para que el gobierno nacional expida la reglamentación sobre el funcionamiento de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema.

Artículo 24 señala la vigencia.

### III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

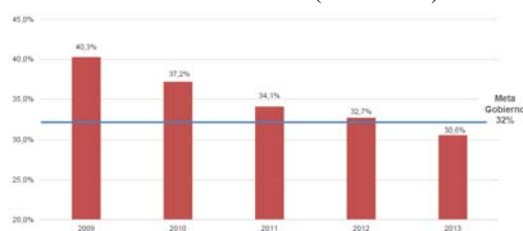
Como establece la exposición de motivos del proyecto, el propósito es elevar a rango legal la Red para

la Superación de la Pobreza Extrema – Red Unidos – de tal forma que se mejoren las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema y propender que las mismas salgan de esa condición. Regulando la red mediante una ley, se logrará que los esfuerzos por reducir la pobreza extrema sean una política de Estado, para que se garantice la continuidad de los programas.

Entre junio de 2010 y junio de 2014 la tasa de pobreza monetaria se redujo hasta el 29.3% de la población, es decir, 7.9 puntos porcentuales menos. La pobreza extrema, entre junio de 2010 y junio de 2014, se redujo 3.9 puntos porcentuales de 12.3% de la población a 8.4%<sup>1</sup>. Estos avances son producto de las estrategias adoptadas para enfrentar esta condición, en donde se destaca el papel de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema. Sin embargo, es necesario consolidarlas de tal manera que los avances alcanzados sean sostenibles en el tiempo y permitan que se siga reduciendo los índices anteriormente mencionados. A continuación se muestran en las Gráficas 1 y 2 los resultados anuales de pobreza y pobreza extrema.

Gráfica 1.

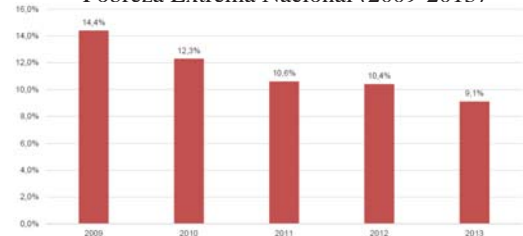
Pobreza Nacional (2009-2013)



Fuente: DANE

Gráfica 2.

Pobreza Extrema Nacional (2009-2013)



Fuente: DANE

En el 2006 se suponía que con la implementación de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza (del Conpes Social 102) en 2010 la pobreza y la pobreza extrema alcanzarían niveles cercanos a 39% y 7.2% respectivamente. Se espera también que la pobreza alcance el 20% y la pobreza extrema 4,8% para el 2019.

El Gobierno Nacional ha conseguido mediante sus actuaciones aproximarse a las metas en pobreza, sin embargo aún se necesita un mayor impulso a las políticas de pobreza extrema para consolidar la reducción que se ha conquistado y para conseguir las metas que se ha propuesto el Estado.

La tendencia decreciente se vislumbra al comparar a otros países de América Latina y el Caribe con

1 Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2014).

Colombia. Colombia según la CEPAL es el 7° país con menor nivel de pobreza extrema dentro de un grupo de 18 países en América Latina y el Caribe, lo cual es una progresión con respecto al 2008 cuando se ubicaba en el puesto 11<sup>2</sup>.

Frecuentemente se afirma que el principal mecanismo para reducir la pobreza en un país es el crecimiento económico, aunque esto es parcialmente cierto, también la distribución de la riqueza y la eficacia de los programas de protección social y asistencia social son vitales para obtener logros significativos en materia de pobreza.

En este sentido, se debe destacar que el avance en la reducción de la pobreza extrema se ha estado acompañado con mayor igualdad en la distribución de la riqueza. La CEPAL muestra que Colombia, comparado con 18 países de América Latina y el Caribe, avanzó desde el puesto 16 en 2008 con un coeficiente GINI de 0.562 hasta el puesto 11 con un GINI de 0.545 en el año 2011<sup>3</sup>. (El GINI se encuentra mejor aún en el 2013 con un valor de 0.539).

Lo anterior indica el compromiso que se ha asumido con políticas que reducen la pobreza extrema y las cuales deben tener continuidad en el tiempo. Sin embargo, para lograr mantener los avances mencionados anteriormente se deben fortalecer dos aspectos cruciales:

1. Teniendo en cuenta las brechas existentes en pobreza y desigualdad entre las zonas centrales y las periferias, se requiere diseñar estrategias territoriales para la Superación de la Pobreza Extrema, en donde los gobiernos regionales y locales deben tener un papel protagónico.

2. Se debe desarrollar un marco normativo, en el cual se establezca competencias y responsabilidades de las entidades vinculadas a la red de protección social, que facilite la coordinación entre las distintas entidades y delimite los lineamientos estratégicos.

La estrategia Unidos ha planteado 9 aspectos indispensables para mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema, estas son: 1. Identificación 2. Ingresos y Trabajo 3. Educación y Capacitación 4. Salud 5. Nutrición. 6. Habitabilidad 7. Dinámica Familiar 8. Bancarización y Ahorro 9. Acceso a la Justicia.

Esa definición está en línea con una definición de la pobreza que tiene en cuenta, además de los ingresos de una familia, las condiciones de vida que requiere una persona para poder desarrollarse libremente y por ende superar las situaciones de pobreza extrema. A continuación se realiza una conceptualización sobre la pobreza. Los resultados y políticas que se han expuesto se deben mantener en el tiempo y esta es justificación suficiente para que la Red Unidos sea una ley, de tal forma que se encuentre reglada en sus alcances conformación, financiación

de sus actividades, que son de vital importancia para acabar con el flagelo de la pobreza extrema.

#### IV. MODIFICACIONES PROPUESTAS

Atendiendo las recomendaciones hechas por el honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, se procede a realizar dos ajustes al texto para segundo debate así:

1. Se requiere corregir la contradicción que existe entre el párrafo del artículo 18 que señala “El Marco de Lucha contra la Pobreza extrema para las Entidades Territoriales en el Mediano Plazo, se realizará siguiendo los lineamientos **que determine el Gobierno Nacional mediante el programa de asistencia territorial que desarrolla el Título V de la presente ley**” respecto de artículo 21 que establece que **“la Comisión Intersectorial para la Pobreza Extrema deberá implementar en un plazo no superior a un (1) año, después de la entrada en vigencia de la presente ley, un programa que asista a las entidades territoriales en la elaboración del Marco de Lucha contra la Pobreza Extrema para Entidades Territoriales en el Mediano Plazo, el cual señalará los lineamientos técnicos mínimos que este debe contener, y el diseño de las estrategias territoriales para la Superación de la Pobreza Extrema”**, para lo cual se elimina el párrafo del artículo 18.

2. Se eliminan los artículos 6° y 7° del texto aprobado en Comisión Séptima, en razón a que el Congreso se está abrogando una competencia del ejecutivo al crear la comisión intersectorial que de conformidad con el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, señala:

**Artículo 45. Comisiones Intersectoriales. El Gobierno Nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos. (Negrillas fuera del texto).**

El Gobierno podrá establecer la sujeción de las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes a la previa adopción de los programas y proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial y delegarle algunas de las funciones que le corresponden.

Las comisiones intersectoriales estarán integradas por los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, Superintendentes y representantes legales de los organismos y entidades que tengan a su cargo las funciones y actividades en referencia.

3. Se modifica el artículo 21, en el cual se le fija un plazo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la ley para que el gobierno nacional expida los Decretos Reglamentarios **para la creación de la Comisión intersectorial para la Superación de la pobreza extrema** y el funcionamiento de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema Unidos.

4. No se incluye para segundo debate la solicitud del autor de la iniciativa, Senador Mauricio Lizcano, respecto de incluir para segundo debate el contenido del artículo 21 del proyecto original y

2 Juan Alberto Fuentes Knight (ed.), “Inestabilidad y desigualdad: la vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe”, Libros de la CEPAL, N° 128 (LC/G.2618-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014. Pág. 151, datos con corte a 2011.

3 *Ibíd*em pág. 158.

que fue eliminado en la ponencia para primer debate, el cual disponía la prohibición de participar en política a los profesionales y técnicos que realicen el acompañamiento familiar y comunitario a los hogares en pobreza extrema; en razón a que mediante una ley “ordinaria” no puede reglarse ni limitarse el derecho a participar en política, cuyo trámite debe adelantarse mediante una ley estatutaria.

Se reorganiza el articulado.

### Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a la Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al Proyecto de ley número 101 de 2014 Senado, *por medio del cual se establece la Red para la Superación de la Pobreza Extrema – Red Unidos y se dictan otras disposiciones* junto con el pliego de modificaciones propuesto.

Atentamente,



CARLOS ENRIQUE SOTO JARAMILLO  
Senador de la República

### COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los seis (6) días del mes de diciembre año dos mil catorce (2014)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso**, el informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto para segundo debate, en ciento sesenta y dos (162) folios, **al Proyecto de ley número 101 de 2014 Senado, por medio de la cual se establece la Red para la Superación de la Pobreza Extrema – Red Unidos y se dictan otras disposiciones.**

Autoría de los honorables Congresistas Óscar Mauricio Lizcano; honorable Representante Luz Adriana Moreno.

El presente informe de ponencia, se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario.



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

### TEXO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2014 SENADO

*por medio de la cual se establece la Red para la Superación de la Pobreza Extrema – Red Unidos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

### DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto establecer la Red para la Superación de la Pobreza Extrema, denominada Red Unidos.

Artículo 2°. *Definición.* La Red Unidos es el conjunto de actores que contribuyen en la Estrategia de Superación de la Pobreza Extrema.

La Red Unidos está conformada por las entidades del Estado que presten servicios sociales dirigidos a la población en pobreza extrema, Alcaldías y Gobernaciones, el Sector Privado y Organizaciones de la Sociedad Civil, y los hogares beneficiarios del acompañamiento familiar y comunitario de acuerdo con el artículo 5° de la presente ley.

Artículo 3°. *Coordinación Nacional.* La Red Unidos desarrollará sus acciones bajo la coordinación de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema que pertenece al Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación, sector que dirige el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Artículo 4°. *Objetivos específicos.* Serán objetivos específicos de la Red Unidos:

a) Ampliar y mejorar la provisión de servicios sociales del Estado, bajo una acción coordinada y articulada de las entidades nacionales y regionales responsables de proveer estos servicios;

b) Ofrecer acompañamiento familiar y comunitario a las familias en pobreza extrema;

c) Garantizar acceso preferente de los hogares en condición de pobreza extrema a la oferta de servicios sociales del Estado;

d) Administrar un sistema de información que permita realizar seguimiento de las condiciones de la población en pobreza extrema;

e) Propender por la focalización del gasto público social y aumentar su eficiencia para combatir la pobreza extrema;

f) Consolidar un modelo de gestión de los servicios sociales del Estado que fortalezca la institucionalidad regional y local a través de la articulación efectiva de los actores de la Red;

g) Mejorar y adaptar a las demandas de la población en pobreza extrema los servicios sociales del Estado, desde los enfoques diferenciales;

h) Promover y acompañar la inversión social privada, con el fin de complementar los servicios sociales que debe garantizar el Estado para que los hogares en condición de pobreza extrema se puedan beneficiar de los programas e iniciativas adelantados por el Sector Privado, las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Cooperación Internacional;

i) Promover a través del sector público y privado la estructuración e implementación de proyectos de innovación social, con el fin de complementar los servicios sociales del Estado que benefician los hogares en condición de pobreza extrema y permitan trazar rutas de escalonamiento en el marco de la Red Unidos.

Artículo 5°. *Focalización de Beneficiarios.* Harán parte de la Red Unidos y serán beneficiarios del acompañamiento familiar y comunitario:

a) Los hogares en condición de pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema;

b) Los hogares beneficiarios de los proyectos de vivienda de interés prioritario subsidio de vivienda urbano en especie, u otros proyectos estratégicos del Gobierno Nacional dirigidos a la población en pobreza extrema;

c) Las comunidades indígenas en situación de pobreza extrema de acuerdo con los criterios establecidos por la Red y por las normas que rigen el acceso preferencial de esta población;

d) Los hogares víctimas del conflicto armado que se encuentren en condición de pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos conjuntamente por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, La Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Parágrafo 1°. Para efectos de la presente ley se entiende por población en pobreza extrema aquella que tiene por alcanzar indicadores multidimensionales y un nivel de ingresos de acuerdo con las mediciones oficiales del Gobierno Nacional.

Parágrafo 2°. Los hogares en condición de pobreza extrema a que hace referencia el literal a. del presente artículo se identificarán a través del Sistema de Información de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales del Estado, denominado Sisbén, o el instrumento de focalización que haga sus veces, de acuerdo con el puntaje que para tal fin define la Comisión Intersectorial de la Red Unidos.

Parágrafo 3°. Los hogares beneficiarios de los proyectos de vivienda de interés prioritario subsidio de vivienda urbano en especie, serán aquellos certificados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Parágrafo 4°. Para las comunidades indígenas el instrumento de focalización serán los listados censales que por derecho propio tienen los pueblos y comunidades indígenas en todo el territorio nacional y que desde su propia perspectiva cultural, se consideren en condición de pobreza extrema.

Parágrafo 5°. Con el propósito de realizar la evaluación de las políticas y para la priorización de los beneficiarios de la Red Unidos, la Agencia Nacional para la superación de la Pobreza Extrema accederá y consultará de manera permanente la información de las bases de datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas.

Artículo 6°. *Comisiones Intersectoriales Regionales de la Red Unidos.* La Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema podrá convocar al pleno de integrantes de la Comisión Intersectorial de la Red Unidos a sesionar en cualquier región del país en la que se considere necesaria la concertación de Planes de Acción con visión regional entre las autoridades nacionales y las regionales para la Superación de la Pobreza Extrema.

El seguimiento al cumplimiento y ejecución de los Planes de Acción regionales para la Superación de la Pobreza Extrema está a cargo de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, quien deberá reportar los avances a la Comisión Intersectorial de la Red Unidos.

Artículo 7°. *Competencias de las Entidades Territoriales.* Para el adecuado funcionamiento de la Red Unidos las Alcaldías, Distritos y/o Gobernaciones garantizarán el acceso preferente a la Oferta de Servicios Sociales del Estado u Oferta Pública en lo de su competencia.

Parágrafo 1°. Las Entidades Territoriales designarán un Secretario de Despacho como delegado permanente ante la Agencia Nacional para la Superación de Pobreza Extrema (ANSPE) para coordinar y articular los temas que trata la presente ley.

Parágrafo 2°. Las entidades departamentales, distritales y municipales, podrán implementar la Estrategia de Superación de Pobreza Extrema desde su perspectiva regional con la asistencia técnica y acompañamiento de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema. Para el efecto, definirán su propio Plan de Acción en el ámbito de los Consejos de Política Social.

Parágrafo 3°. La Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema podrá asistir a las entidades territoriales en la formulación de proyectos y programas que garanticen oferta de servicios a la población en pobreza extrema.

Artículo 8°. *La Oferta de Servicios Sociales del Estado u Oferta Pública.* Los servicios sociales del Estado a que hace referencia la presente ley, son aquellos relacionados de manera directa o indirecta con las dimensiones del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) o el que defina el Gobierno Nacional para tal fin.

Parágrafo. Las dimensiones en el marco del Acompañamiento Familiar y Comunitario de la población en pobreza extrema, serán revisadas y actualizadas cada dos años por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema y serán informadas a la Comisión Intersectorial de la Red Unidos.

Artículo 9°. *Acceso preferente.* Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital y municipal garantizarán el acceso preferente de la oferta de servicios y programas sociales a los hogares en condición de pobreza extrema beneficiarios de que trata el artículo 5°.

Artículo 10. *Acompañamiento.* El acompañamiento familiar y comunitario definido en el Decreto 4160 de 2011 es la oferta social propia de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema y en ese orden, es la citada Agencia la que definirá mediante lineamientos técnicos su operación y la organización territorial en la que desarrollará su objeto misional, con el fin de garantizar el acompañamiento familiar y comunitario y el acceso preferente de los servicios sociales del Estado.

Artículo 11. *Sistema de Información.* La Agencia Nacional para la Superación de Pobreza Extrema administrará un sistema de información que permita caracterizar y hacer seguimiento a su población beneficiaria y reglamentará las condiciones en las que



dará el acceso de la información a las Entidades de la Red Unidos, para los fines que sean de su competencia.

Artículo 12. *Condiciones de salida de los beneficiarios de la Red Unidos.* La Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema fijará los criterios de salida de los beneficiarios de la Red Unidos, lo cual implicará la terminación del acompañamiento familiar y comunitario y el acceso preferente a nuevos programas sociales que gestione la Agencia.

Parágrafo. El egreso de los beneficiarios de la Red Unidos no implica la salida de los programas sociales a los que accedió mientras permanecieron en la Red. Los programas sociales definirán sus propias condiciones de salida.

Artículo 13. *Cobertura geográfica.* El acompañamiento familiar y comunitario se implementará en los departamentos, distritos y municipios así como en los territorios indígenas que defina como prioritarios la Agencia Nacional para la Superación de Pobreza Extrema, teniendo en cuenta los indicadores de pobreza oficiales del Gobierno Nacional.

Artículo 14. *Financiación.* El Gobierno Nacional deberá proveer anualmente los recursos requeridos para garantizar el acompañamiento familiar y comunitario de los hogares beneficiarios y el mantenimiento del sistema de información, de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo.

Artículo 15. *Marco de Lucha contra la Pobreza extrema en el Mediano Plazo.* Durante los primeros quince (15) días del mes de Agosto a partir de entrada en vigencia la presente ley, el Gobierno Nacional deberá presentarle al Congreso de la República el Marco de Lucha contra la Pobreza extrema en el Mediano Plazo. Este documento deberá al menos desarrollar los siguientes puntos:

- a) Un programa plurianual de lucha contra la pobreza extrema;
- b) Metas plurianuales de reducción de las cifras de pobreza extrema, tanto por una definición multidimensional que recoja las recomendaciones de la comunidad académica como por ingreso autónomo. Se deberá incorporar el uso del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), para cualquier medición que indague sobre la pobreza extrema de la población;
- c) Mediciones de las cifras de desigualdad, pobreza extrema, que atiendan por una definición multidimensional que recoja las recomendaciones de la comunidad académica como por ingreso autónomo;
- d) Identificación de las metas de cubrimiento de los diversos programas del Sistema de Promoción Social;
- e) Estudio y análisis de los resultados de la lucha contra la pobreza extrema que se hayan generado durante el año anterior a la entrada en vigencia de la presente ley. Lo anterior con miras a determinar las acciones necesarias para intervenir las desviaciones respecto a las metas planteadas;
- f) Una estimación del costo fiscal necesario para que los programas impulsados cumplan con las metas de reducción de la pobreza extrema que se hayan establecido;

g) Análisis de la evolución de los Logros Básicos de Unidos;

h) Evaluación de la focalización del gasto público social y de los diversos programas que componen la oferta de servicios sociales del Estado;

i) Evaluaciones de impacto de los diversos programas que componen la oferta de servicios sociales del Estado provistos por las entidades vinculadas en la presente ley.

Parágrafo 1°. Las mediciones a las que se refiere el inciso “c” del presente artículo deberán ser realizadas anualmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, estableciendo indicadores homogéneos y comparables en el tiempo, y que sigan las recomendaciones de la comunidad académica.

Parágrafo 2°. Las evaluaciones de impacto a las que se refiere el inciso “j” del presente artículo, deberán ser contratadas con instituciones autónomas e independientes del Gobierno Nacional y deberán realizarse con una periodicidad no superior a cinco años para cada programa.

Artículo 16. *Marco de Lucha contra la Pobreza extrema para las Entidades Territoriales en el Mediano Plazo.* Anualmente y a partir de la vigencia de la presente ley, los departamentos, los distritos y los municipios de categoría especial 1 y 2 y a partir de la vigencia 2016, los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 deberán presentar a la respectiva Asamblea o Concejo Municipal, a título informativo, un documento en el cual se consigne el Marco de Lucha contra la Pobreza extrema en el mediano plazo del respectivo ente territorial.

Dicho Marco se presentará antes del quince (15) de Junio de cada año y deberá contener como mínimo los siguientes puntos:

- a) Un programa plurianual en el que se consigne la estrategia de lucha contra la pobreza extrema;
- b) Las metas de cubrimiento local para los diversos programas de lucha contra la pobreza extrema;
- c) Estudio y análisis de los resultados de la lucha contra la pobreza extrema que se hayan generado durante el año anterior a la entrada en vigencia de la presente ley;
- d) Una estimación del costo fiscal generado a fin de lograr la cobertura necesaria para cumplir con las metas de reducción de la pobreza extrema que se hayan planteado.

Parágrafo. El Marco de Lucha contra la Pobreza extrema para la Entidades Territoriales en el Mediano Plazo, se realizará siguiendo los lineamientos que determine el Gobierno Nacional mediante el programa de Asistencia Territorial que desarrolla el Título 5 de la presente ley.

Artículo 17. *Certificado de Calidad.* En un plazo no superior a tres años de entrada en vigencia de la presente ley todos los programas oferta de servicios sociales del Estado deben tener la certificación de Calidad que corresponda.

Artículo 18. *Seguridad Alimentaria y Nutricional.* Es necesario que la estrategia de coordinación para la lucha contra la pobreza extrema se articule con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y

Nutricional vigente así como con las iniciativas de seguridad alimentaria y nutricional que se lleven a cabo.

Artículo 19. *Programa de Asistencia Territorial.* La Comisión Intersectorial para la Pobreza extrema deberá implementar en un plazo no superior a un (1) año, después de la entrada en vigencia de la presente ley, un programa que asista a las entidades territoriales en la elaboración del Marco de Lucha contra la Pobreza extrema para Entidades Territoriales en el Mediano Plazo, el cual señalará los lineamientos técnicos mínimos que este debe contener, y el diseño de las estrategias territoriales para la Superación de la Pobreza Extrema.

Artículo 20. Las entidades estatales tendrán en cuenta los proyectos productivos de familias vulnerables y de los pequeños productores locales dentro de los procesos de adquisición de bienes y servicios, en especial, en proyectos agrícolas y de otros productos alimenticios que se estén desarrollando al interior de las mismas Entidades Territoriales.

Parágrafo 1°. Para el cumplimiento del objeto contractual, las empresas que tengan contratos con cualquier entidad estatal del país, deberán invertir dentro del mismo municipio, departamento o distrito donde se ejecute el contrato no menos del cincuenta por ciento (50%) de sus suministros y de la mano de obra de personas que se encuentren en pobreza extrema, excepto cuando se requiera de personal con conocimientos técnicos o especializados, así como cuando los insumos requeridos no se consigan en las entidades territoriales mencionadas.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional en un término no superior a un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará la materia teniendo en cuenta las características de las entidades territoriales.

Artículo 21. *Decretos Reglamentarios.* El Gobierno Nacional en un término no superior a un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá expedir los decretos reglamentarios para la creación de la Comisión Intersectorial para la Superación de la Pobreza Extrema y el funcionamiento de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema Unidos.

Artículo 22. *Vigencia.* Las disposiciones contenidas en la presente ley rigen a partir de su publicación y derogan las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

  
CARLOS ENRIQUE SOTO JARAMILLO  
Senador de la República

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los seis (6) días del mes de diciembre año dos mil catorce (2014)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso**, el informe de ponencia

para segundo debate y texto propuesto para segundo debate, en ciento sesenta y dos (162) folios, **al Proyecto de ley número 101 de 2014 Senado, por medio de la cual se establece la Red para la Superación de la Pobreza Extrema – Red Unidos y se dictan otras disposiciones.**

Autoría de los honorables Congresistas Óscar Mauricio Lizcano; honorable Representante Luz Adriana Moreno.

El presente informe de ponencia, se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

  
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 206 DE 2014 SENADO, 166 DE 2013 CÁMARA**

*por la cual la Nación se vincula a la celebración de los 30 años del Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” que se celebra en el municipio de Ovejas, departamento de Sucre, se reconoce como patrimonio cultural y se dictan otras disposiciones.*

Doctor

JOSÉ DAVID NAME CARDOZO

Presidente - Senado de la República

Ciudad.

**Referencia:** Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 206 de 2014 Senado, 166 de 2013 Cámara.

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 175 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención, nos permitimos presentar informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 206 de 2014 Senado, 166 de 2013 Cámara, *por la cual la Nación se vincula a la celebración de los 30 años del Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” que se celebra en el municipio de Ovejas, departamento de Sucre, se reconoce como patrimonio cultural y se dictan otras disposiciones*, para lo cual fui designado por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Corporación, Ponencia que se sustenta en los siguientes términos:

**ANTECEDENTES**

El honorable Representante Nicolás Daniel Guerrero Montaña, Representante a la Cámara del departamento de Sucre, presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de ley número

166 de 2013 Cámara, cuyo fundamento está a que la Nación se asocie a la celebración 30 años del Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” que se celebra en el municipio de Ovejas, departamento de Sucre, en el mes de octubre de 2014 y rinde homenaje a sus fundadores, gestores y promotores del festival y a los habitantes del municipio de Ovejas.

Para primer debate fueron designados ponentes de la presente iniciativa legislativa los honorables Representantes Nicolás Daniel Guerrero Montaña y Javier Alberto Vásquez Hernández, radicando la respectiva ponencia el día 1° de abril de 2014, siendo aprobada por la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes en sesión del día 9 de abril de 2014.

#### FUNDAMENTOS DE LA PONENCIA

La iniciativa en estudio consta de ocho (8) artículos que tienen como fundamento a que la Nación se vincule a la celebración de los 30 años del Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” que se celebra en el municipio de Ovejas, departamento de Sucre, en el mes de octubre de 2014 y rinde homenaje a sus fundadores, gestores y promotores del Festival y a los habitantes del municipio de Ovejas (artículo 1°); Declarar como Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación el Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” que se celebra en el municipio de Ovejas, departamento Cultural Inmaterial (LRPCI) y en el Banco de Proyectos, al Festival de Gaitas “Francisco Llirene” por parte del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura, para que se declaren bienes de interés cultural de la Nación, los instrumentos musicales Gaitas o Chuanas, así como la indumentaria típica que lucen los intérpretes del instrumento (artículo 4°); Declarar a la Corporación Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” como gestores y promotores del Festival (artículo 5°); el Ministerio de Cultura contribuirá al fomento, promoción, difusión, conservación, protección, desarrollo y financiación del Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” (artículo 6°); Autorización a la Gobernación de Sucre y al municipio de Ovejas para que asignen partidas presupuestales amplías y suficientes del presupuesto anual, para garantizar la financiación, divulgación y desarrollo del Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” (artículo 7°); Vigencia (artículo 8°).

#### CONVENIENCIA DEL PROYECTO

Debido a la importancia del proyecto de ley en estudio, traemos a colación la exposición de motivos, expresada por el autor, el honorable Representante Nicolás Daniel Guerrero Montaña:

*“Colombia es un país con enorme riqueza cultural, en el que muchos hombres y mujeres han contribuido con nuestra tradición folclórica musical, entre ellas el género de la gaita, símbolo de tradición de numerosos pueblos de la Costa Caribe Colombiana, en el que sobresale en la región Montemariana el municipio de Ovejas, departamento de Sucre”.*

#### Del Bello municipio de Ovejas

Ovejas es un municipio ubicado en la subregión de los Montes de María que limita por el norte con el Carmen de Bolívar, por el sur con San Pedro y los Palmitos, por el oriente con el municipio de

Córdoba, departamento de Bolívar y por el occidente con los municipios de Chalán, los Palmitos y Coloso, su extensión territorial es de 45.700 hectáreas, su origen se da con los primeros pobladores que se asentaron ¿en este territorio hace aproximadamente unos 300 años de (NE) pertenecientes al grupo étnico de los finzenúes descendientes de los zenúes; los cuales se organizaron en la región formando pequeños poblados no muy distantes para así poder mantener su sistema económico del trueque, el cual se caracterizaba por el intercambio de productos. Estos pequeños poblados fueron: Chorroy, Pijiguay, Chengue, Vilut, Macajan, Cata y Macayepo.

Cata; poblado ubicado muy cerca al nacimiento del arroyo Pechilín y enmarcado sobre unas vistosas colinas, se convirtió en residencia y centro de gobierno, de allí el cacique impartía su autoridad ante los demás caciques menores los cuales gobernaban en las poblaciones antes mencionadas, este territorio indígena fue visitado por primera vez en el año de 1509 por el español Martín Fernández de Enciso según lo relatado en sus crónicas. La organización política de estos pueblos se fue deteriorando, el último jefe que tuvo el cacicazgo fue Tarra o Tarroy. Con su desaparición decae su organización.

Pocos años después llega la influencia colonizadora Española siendo los primeros: el colonizador Antonio de la Torre y Miranda y la encomendadora Doña Matía González y Galápagos. Los cuales, con otros españoles procedieron a poblar el territorio de los zenúes creando “Parroquias de blancos” organizando a la vez hatos y haciendas al lado de las ya influenciadas poblaciones indígenas, aprovechándose de sus habitantes ya que su debilitada organización se los permitió.

Ya establecidos los españoles en esta región constituyeron a Cartagena en centro de población de esta región. Los españoles se expandieron por toda la región; estableciéndose en Majagual, Caimito, en el año de 1770 y llegando de esta manera a la arruinada Catarrapa, Don Gabriel Mendoza, Don Manuel González y Doña Matía González y Galápagos, ejerciendo los poderes concedidos por la Corona Española a sus colonizadores, como son: La explotación de tierra y el esclavismo indígena a favor de los mismos.

Regresando a una institución medieval la Corona Española establece el sistema de encomienda como consecuencia del poder que ellos ejercían sobre los indígenas, los cuales trabajaban para sus haciendas usando mecanismos de explotación y obligación. Y es así como verdaderamente en Cata nace el sistema de hacienda siendo las más importantes: “La Oveja” Galápagos y Don Gabriel; las cuales en gran parte se constituyeron en la raíz del nacimiento de poblados, compuestos por aparceros, Jornaleros, los cuales constituían el capital humano explotado, que hizo posible el desarrollo agrícola y ganadero.

De estos españoles patrones de Cata (Gabriel Mendoza, Manuel González, Doña Matía) se derivó el árbol genealógico de “la Gonzalera” de esta región y a la vez contribuyó por intermedio de la hacienda a la integración de un gran número de familias. Con el fallecimiento de los patrones el sistema de

hacienda inicia su debilitamiento y posteriormente su desaparición debido a dos factores principales como lo fueron el establecimiento de poblados dentro de los predios y la falta de preparación de los herederos para el mantenimiento de las haciendas en situaciones adversas.

El 2 de junio de 1776, hace su aparición en la región Antonio de La Torre y Miranda y fundó un poblado que llevó por nombre San Francisco de Asís, lo cual lo hizo como confirmación de su amistad establecida durante su permanencia en Cartagena con el Obispo de esa diócesis Fray Joseph Díaz de la Madrid, religioso de la orden de San Francisco de Asís. Este nombre no permaneció, ya que sus primeros moradores y vecinos involuntariamente conservador el nombre de la hacienda (Ovejas) donde ellos encontraron los medios para satisfacer sus necesidades básicas. La tradición y la costumbre de sus habitantes se convirtió poco a poco en una ley que rige hasta nuestros días y es el nombre de nuestra población: Ovejas. El nombre asignado por el fundador quedó reducido a la parroquia la que también hasta nuestros días conserva su nombre, siendo el primer sacerdote doctor Juan José de Villanueva que llegó a Ovejas solo hasta enero de 1809” (1).

Hoy en día los habitantes de Ovejas tienen como gentilicio ovejeros y son un pueblo hospitalario, trabajador, alegre, solidario, pujante y cultivador de todas las tradiciones culturales que se han venido transmitiendo de generación en generación y que se solidifican con la organización y realización de una gran fiesta folclórica, que traspasa las fronteras del departamento de Sucre y se expresa en el Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene”, en el cual todo el ambiente del municipio se engalana con los bellos sonidos de la gaita.

#### **De la Gaita**

En la época de la conquista, anotan los historiadores, el término gaita fue introducido por los Gallegos provenientes de España al comparar los sonidos producidos por las suaras, fotutos o chuana.

“La gaita es la denominación que se ha dado a instrumentos de viento, de la familia del oboe, pero de diversos tipos. El más simple es el de una especie de clarinete como de media vara de largo, con varios orificios, que produce un sonido gangoso y a veces algo estridente. Se ha dicho que como un “tenor del oboe”. Pero tal como ahí se entiende en los pueblos hispánicos, la gaita es un instrumento de insuflación, compuesto de un odre en el cual se insufla por un tubo llamado cortavientos, saliendo un sonido característico a través de un tubo llamado roncón y de unos canutos con orificios, a modo de caramillos o flautas. Ambos tipos de instrumento se conocen desde hace siglos, habiendo inseguridad en cuanto a su origen y su evolución organográfica. Así uno como otro tipo han recibido en España el nombre de gaita, y también los de chirimías, dulcemele, dulzaina, cornamusa y muchos otros; por lo cual ha habido gran confusión.”(2).

Como lo anota el Licenciado Alfredo Taboada Alfaro “La Cultura es la tolerancia de la diferencia.

Uno de los legados más preciados del folclor colombiano es la GAITA, una herramienta musical que se entremezcla con el placer, la vida y la idiosincrasia de un pueblo, un instrumento que, más que un relato macondiano, es la esencia de una tierra que cada año goza con su folclor a través de una cumbia, porro, gaita, etc.

Dentro de este mundo mágico que se ha creado a través de la música de GAITA, tenemos que mencionar a figuras míticas como Toño Fernández, Juan Lara, Medardo Padilla, Victorio Cassiani, Los Hermanos Peluffo, Sebastián y Enrique Arias, Catalino Parra, Lorena Prada, Fred Caro, José Antonio Cabrera Rivero y muchos más; Juglares que han sido considerados como los artífices de este bello folclor.

En un pueblo lejano, lleno de bellezas naturales insospechadas, surgió el canto más hermoso del mundo: la GAITA.”(3).

#### **Del Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene”**

Durante los días del festival el cielo se engalana para recibir a todos los conjuntos participantes y a todos los asistentes de la región y del país, que concurren a la celebración; los ovejeros, cálidos y amables como siempre, se convierten en los mejores anfitriones y dan la mejor de las acogidas con su hospitalidad.

La historia del Festival tiene sus antecedentes en la época precolombina, los territorios donde hoy se encuentra Ovejas, fue foco de expansión de la tribu Zenú, quienes elaboraban y ejecutaban la gaita o chuana, hecho corroborado por el hallazgo de la figura de oro “Tumbaga” entre los cerros Vilú y Almagra (1989). Luego en la conquista y colonización, el instrumento aborigen se mezcló con los tambores de los negros esclavos, que buscaban su libertad en Montes de María, y luego con el canto español, dándose así, lo que hoy se conoce como trietnia, el encuentro de las tres culturas, legado que heredaron los campesinos de la región que hacían sonar sus gaitas y tambores, en las velaciones en agradecimiento a su patrón San Francisco de Asís y al niño Dios de bombacho por los favores recibidos en la cosecha y la salud.

En los años 80 los exponentes de este género musical estaban muriéndose en el anonimato y llevándose consigo estos saberes, fue entonces cuando se gestó todo un movimiento de rescate desde Ovejas, lo que llevó a la realización del 1<sup>er</sup> Festival Nacional de Gaitas en el mes de octubre del año 1985.

El Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” es el Patrimonio Cultural y Folclórico de Ovejas (Acuerdo 018 de noviembre de 2002) y Patrimonio e Interés Cultural del departamento de Sucre (Ordenanza número 08 de julio de 2004), un evento mediante el cual rescata y preserva la música de gaitas y todas las manifestaciones culturales del Caribe Colombiano.”(4).

#### **De la importancia del proyecto**

El proyecto de ley tiene como objetivo que la Nación se vincule a la celebración de los 30 años del Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” que se celebra en el municipio de Ovejas, departamento

de Sucre, y se reconozca como Patrimonio Cultural, reconociendo su trayectoria e importancia como manifestación folclórica y eje articulador del desarrollo de los pueblos.

El reconocimiento de nuestra cultura en todas sus manifestaciones, sean musicales, de danzas, instrumentos, indumentarias, etc., hacen que nos consolidemos como nación, pues estas expresiones forman parte de nuestra idiosincrasia y nos identifican como pueblo.

El Estado colombiano posee un muy rico Patrimonio Cultural Inmaterial y este a su vez es engrandecido con nuevas materializaciones de identidad y pertenencia de los pueblos, de allí la necesidad y la importancia de que el Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” sea incorporado al Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, con su respectivo plan especial de protección.

Colombia como un Estado comprometido con el desarrollo integral de su pueblo suscribió la convención para la salvaguarda del patrimonio Cultural Inmaterial de la Unesco de 2003 y la ratificó con la Ley 1037 de 2006.

La Constitución Política de la República de Colombia reconoce y protege la diversidad cultural en su artículo 7°. En su artículo 8° Determina la obligación que tiene el estado de proteger las riquezas culturales y en sus artículos 70 y 71 dispone de la promoción, fomento y otorgamiento de incentivos para el desarrollo y fomento de las manifestaciones culturales.

En la misma línea la Ley 1185 de 2008, modificatoria de la Ley 397 de 1997, establece criterios para la inclusión de una manifestación cultural en la lista representativa de Patrimonio Cultural de cualquier ámbito.

Por último la Constitución Política también establece las competencias que tiene el Congreso de la República para Interpretar, reformar y derogar las leyes, entre otras y de igual forma la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas para proponer proyectos de ley. (Artículos 150 y 154).

La Ley 5ª de 1992 en concordancia con la Constitución Política en su artículo 140 establece que los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas, entre otros, pueden presentar proyectos de ley.

Por estas razones la presente iniciativa no se extraña al ordenamiento constitucional y legal pues no invade las competencias de las otras Ramas del Poder Público. “Exposición de Motivos publicado en la *Gaceta del Congreso* de la República número 1040 de 2013.

#### **FACULTADES DE LOS CONGRESISTAS EN LA PRESENTACIÓN DE ESTE TIPO DE INICIATIVA LEGISLATIVA (CONSTITUCIONAL Y LEGAL)**

Nuestro sistema constitucional y legal es permisivo con los miembros del Congreso de la República, ya que lo faculta para la presentación de proyectos de ley y/o acto legislativo, cosa contraria de lo que ocurre con otros Sistemas Constitucionales, donde

solo se pueden presentar iniciativas legislativas a través de Bancadas.

#### **a) ASPECTOS CONSTITUCIONALES**

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

#### **b) ASPECTOS LEGALES**

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

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

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

Una vez analizado el marco constitucional y legal de la iniciativa parlamentaria, y llegados a la conclusión de que el Proyecto de ley número 166 de 2013 Cámara, se encuentra enmarcado dentro del ámbito de la Constitución y la ley; el Congreso de la República, no invade orbitas ni competencias de otras Ramas del Poder Público, en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno Nacional.

#### **ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA EN ESTUDIO EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

El Proyecto de ley número 166 de 2013 Cámara, fue presentado a consideración del Congreso de la República el día 10 de diciembre de 2013, por el honorable Representante Nicolás Daniel Guerrero Montaña, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Dicho proyecto de ley, ha tenido el siguiente trámite legislativo.

a) Publicación proyecto de ley: *Gaceta del Congreso* de la República número 1040 de 2013;

b) Enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el día 10 de diciembre de 2013 y recibido en la misma el día 19 de diciembre de 2013, conforme a lo establecido en la Ley 3ª de 1992;

c) Mediante Oficios CCCP3.4-2710-14 y CCCP3.42711-14 fuimos designados ponentes para primer debate;

d) Radicación Ponencia Primer Debate: 1º de abril de 2014;

e) Publicación Ponencia Primer debate: *Gaceta del Congreso* de la República número 127 de 2014;

f) Anuncio discusión y votación Ponencia Primer Debate: Sesión de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes del día 2 de abril de 2014;

g) Aprobación ponencia primer debate: Sesión de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes del día 9 de abril de 2014;

h) La Presidencia de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes designa ponentes para segundo debate a los honorables Representantes Nicolás Daniel Guerrero Montaña y Javier Alberto Vásquez Hernández mediante Oficios CCCP3.4-2749-14 del 9 de abril de 2014 y CCCP3.4-2750-14 del 9 de abril de 2014;

i) En Sesión Plenaria del día 18 de junio de 2014, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 166 de 2013 Cámara, *por la cual la Nación se vincula a la celebración de los 30 años del Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” que se celebra en el municipio de Ovejas, departamento de Sucre, se reconoce como patrimonio cultural y se dictan otras disposiciones;*

j) La Mesa Directiva de la Comisión Cuarta del Senado de la República me designó como ponente para primer debate mediante Oficio COMIV/007/14 del Proyecto de ley número 206 de 2014 Senado, 166 de 2013 Cámara;

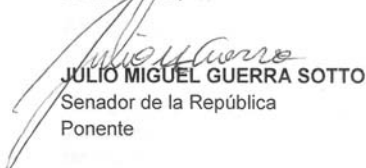
k) En sesión del 1° de octubre de 2014, la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República, aprobó en primer debate el texto definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 206 de 2014 Senado, 166 de 2013 Cámara *por la cual la Nación se vincula a la celebración de los 30 años del Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” que se celebra en el municipio de Ovejas, departamento de Sucre, se reconoce como patrimonio cultural y se dictan otras disposiciones.*

#### Proposición

Por las consideraciones plasmadas en la presente ponencia, solicito a los miembros de la Plenaria del Senado de la República aprobar en segundo debate el Proyecto de ley número 206 de 2014 Senado, 166 de 2013 Cámara, *por la cual la Nación se vincula a la celebración de los 30 años del Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” que se celebra en el municipio de Ovejas, departamento de Sucre, se reconoce como patrimonio cultural y se dictan otras disposiciones.*

De los Honorables Congresistas,  
Cordialmente,

Cordialmente,

  
JULIO MIGUEL GUERRA SOTTO  
Senador de la República  
Ponente

#### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 206 DE 2014 SENADO, 166 DE 2013 CÁMARA

*por la cual la Nación se vincula a la celebración de los 30 años del Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” que se celebra en el municipio de Ovejas, departamento de Sucre, se reconoce*

*como patrimonio cultural y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se vincula a la celebración del trigésimo Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” que se celebra en el municipio de Ovejas, departamento de Sucre, en el mes de octubre de 2014 y rinde un homenaje a sus fundadores, gestores y promotores del Festival y a los Habitantes del municipio de Ovejas.

Artículo 2°. Declárese como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación al Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” que se celebra en el municipio de Ovejas, departamento de Sucre.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura deberá incluir en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) y en el Banco de Proyectos, al Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene”.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, para que se declaren bienes de interés cultural de la Nación, los instrumentos musicales Gaitas o Chuanas, así como la indumentaria típica que lucen los intérpretes del instrumento.

Artículo 5°. Declárese a la Corporación Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” como los gestores y promotores del Festival.

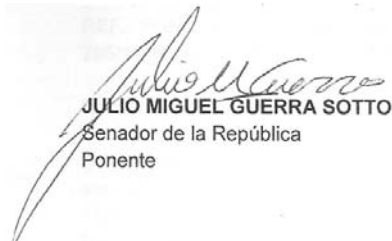
Parágrafo Único. La Corporación Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” y el Consejo Municipal de Cultura elaborarán la postulación del Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” a la lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial y el Plan Especial de Salvaguardia (PES).

Artículo 6°. La Nación a través del Ministerio de Cultura, contribuirá al fomento, promoción, difusión, conservación, protección, desarrollo y financiación del Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene”.

Artículo 7°. A partir de la vigencia de esta ley, se otorga autorización a la Gobernación de Sucre y al municipio de Ovejas para que asignen partidas presupuestales amplias y suficientes del presupuesto anual, para garantizar la financiación, divulgación y desarrollo del Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene”.

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

De los Honorables Congresistas,

  
JULIO MIGUEL GUERRA SOTTO  
Senador de la República  
Ponente

Bogotá, D. C., noviembre 27 de 2014

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 206

de 2014 Senado, 166 de 2013 Cámara, presentado por el honorable Senador *Julio Miguel Guerra soto*.

ARTURO CHAR CHALJUB  
Presidente

ALFREDO ROCHA ROJAS  
Secretario

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 206 DE 2014 SENADO, 166 DE 2013 CÁMARA**

*por la cual la Nación se vincula a la celebración de los 30 años del Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” que se celebra en el municipio de Ovejas, departamento de Sucre, se reconoce como patrimonio cultural y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se vincula a la celebración del trigésimo Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” que se celebra en el municipio de Ovejas, departamento de Sucre, en el mes de octubre de 2014 y rinde un homenaje a sus fundadores, gestores y promotores del Festival y a los Habitantes del municipio de Ovejas.

Artículo 2°. Declárese como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación al Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” que se celebra en el municipio de Ovejas, departamento de Sucre.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura deberá incluir en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) y en el Banco de Proyectos, al Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene”.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, para que se declaren bienes de interés cultural de la Nación, los instrumentos musicales Gaitas o Chuanas, así como la indumentaria típica que lucen los intérpretes del instrumento.

Artículo 5°. Declárese a la Corporación Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” como los gestores y promotores del Festival.

Parágrafo Único. La Corporación Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” y el Consejo Municipal de Cultura elaborarán la postulación del Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” a la lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial y el Plan Especial de Salvaguardia (PES).

Artículo 6°. La Nación a través del Ministerio de Cultura, contribuirá al fomento, promoción, difusión, conservación, protección, desarrollo y financiación del Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene”.

Artículo 7°. A partir de la vigencia de esta ley, se otorga autorización a la Gobernación de Sucre y al municipio de Ovejas para que asignen partidas

presupuestales amplias y suficientes del presupuesto anual, para garantizar la financiación, divulgación y desarrollo del Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene”.

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

**JULIO MIGUEL GUERRA SOTTO**  
**Senador Ponente**

Bogotá, D. C., octubre 1° de 2014

Autorizamos el presente texto definitivo del Proyecto de ley número 206 de 2014 Senado, 166 de 2013 Cámara, *por la cual la Nación se vincula a la celebración de los 30 años del Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” que se celebra en el municipio de Ovejas, departamento de Sucre se reconoce como patrimonio cultural y se dictan otras disposiciones.*

ARTURO CHAR CHALJUB  
Presidente

ALFREDO ROCHA ROJAS  
Secretario

**CONTENIDO**

Gaceta número 853 - Jueves, 11 de diciembre de 2014

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORMES DE CONCILIACIÓN Págs.

Informe de conciliación al proyecto de acto legislativo y texto propuesto número 22 de 2014 Senado, 167 de 2014 Cámara, por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia.....	1
<b>PONENCIAS</b>	
Ponencia positiva y texto definitivo para segundo debate de los Proyectos de ley acumulados números 40 de 2013 Senado y 76 de 2013 Senado, por medio de la cual se restablece el derecho al Subsidio Familiar para Soldados e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares y se dictan otras disposiciones.....	2
Informe de Ponencia y Texto propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 101 de 2014 Senado, por medio de la cual se establece la Red para la Superación de la Pobreza Extrema – Red Unidos y se dictan otras disposiciones. ...	11
Informe de Ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 206 de 2014 Senado, 166 de 2013 Cámara, por la cual la Nación se vincula a la celebración de los 30 años del Festival Nacional de Gaitas “Francisco Llirene” que se celebra en el municipio de Ovejas, departamento de Sucre, se reconoce como patrimonio cultural y se dictan otras disposiciones.....	18

