



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 177

Bogotá, D. C., viernes, 10 de abril de 2015

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 198 DE 2015 CÁMARA DE REPRESENTANTES

*por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política.*

Bogotá, D. C., abril 7 de 2015

Honorable Representante

JAIME BUENAHORA FEBRES

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate en primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 198 de 2015 Cámara de Representantes, *por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política.*

Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo impartido por usted, procedemos a rendir el informe de ponencia para primer debate en primera vuelta en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, correspondiente al Proyecto de Acto Legislativo número 198 de 2015 Cámara, por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política.

El proyecto es de iniciativa congresual y cumple con el requisito constitucional de haber sido radicado por no menos de 10 congresistas, en la medida en que su presentación fue efectuada como de autoría de 33 Representantes a la Cámara y 10 Senadores de la República. Adicionalmente, el proyecto fue radicado el 28 de enero de 2015 y publicado en la *Gaceta del Congreso número 26* de febrero de 2015.

Como lo señala su exposición de motivos, el presente proyecto de acto legislativo busca solucionar un déficit estructural del diseño institucional del Estado colombiano, generado desde la reforma constitucional a la anterior Carta Política del año 1968, cuando se cercenó la iniciativa congresual en materia de gasto público.

La fundamentación teórica de la reforma propuesta se encuentra en documentos del Banco Mundial<sup>1</sup> y del FMI<sup>2</sup> acerca de cuál debe ser la participación de los órganos legislativos en los procesos de elaboración y aprobación de los presupuestos.

La lucha por la participación parlamentaria en las decisiones financieras de los Estados ha definido momentos claves en la evolución y consolidación de los gobiernos democráticos modernos. Como el presupuesto es la herramienta de política económica de los gobiernos por excelencia y constituye su más comprensiva declaración de prioridades, se esperaba que los poderes de decisión sobre las finanzas públicas fueran celosamente custodiados por las legislaturas nacionales.

Año tras año, los legisladores de todo el mundo debaten el presupuesto anual y autorizan al gobierno a incrementar los ingresos y llevar a cabo los gastos, cuya ejecución es auditada por los organismos de fiscalización superior, los cuales emiten unos informes que luego son examinados por el propio órgano legislativo. Sin embargo, siempre está presente la pregunta sobre el alcance de su participación en el proceso presupuestal.

La posibilidad de dar una mayor participación al legislador en esta materia suele ser vista con escepticismo, en la medida en que se piensa que los congresistas electos atienden primordialmente el interés de sus electores incrementando gastos específicos, en lugar de atender el interés nacional por lograr y mantener una posición fiscal sostenible, lo que justifica la imposición de restricciones formales al poder de la legislatura para introducir cambios.

Sin embargo, otros elementos contrarrestan y justifican la ampliación de la participación del legislador durante el proceso presupuestal: el principio demo-

<sup>1</sup> WEHNER, Joachim. Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle. Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development. World Bank Institute. 2004.

<sup>2</sup> LIENERT, Ian. La Función de la Legislatura en los Procesos Parlamentarios. FMI. Departamento de Finanzas Públicas. 2010.

crático que le asigna al órgano legislativo el deber de asegurarse que los ingresos y los gastos autorizados al gobierno estén adecuadamente fiscalizados, correspondan a las necesidades de la población y sean apropiadamente ejecutados.

En segundo lugar, el papel de contrapeso que el Legislativo debe jugar frente al Ejecutivo con el fin de asegurar la gobernabilidad presupuestal a mediano y a largo plazo; es ingenuo pensar que el legislador es la única fuente de indisciplina fiscal, ya que en países como Colombia, en los cuales la rendición de cuentas está débilmente desarrollada, el desbalance fiscal tiene un claro origen en el ejecutivo, como lo demuestra la desfinanciación de más de \$12.5 billones en el presupuesto para la vigencia fiscal del año 2015.

En tercer lugar, la ampliación de la participación parlamentaria en la discusión del presupuesto contribuye a que haya mayor transparencia y facilita alcanzar acuerdos y consensos, pues siempre las demandas por fondos superarán los recursos disponibles. Es más democrático que la asignación y priorización la haga el Congreso a que la decisión la tome un funcionario designado del ejecutivo que carece de legitimidad democrática.

Por todo lo anterior, lo que se propone es que una vez que en el debate en las Comisiones se ha realizado el aforo del presupuesto, es decir, se ha determinado el monto máximo del gasto, en las discusiones en las Plenarias los congresistas, en función del interés legítimo de los sectores que representan, puedan, siempre que ese tope no sea superado, realizar traslados entre partidas, sin que para ello se requiera del aval gubernamental.

Esta habilitación representa una reivindicación de la iniciativa del gasto por parte del Congreso, sin que ella entrañe una afectación de las reglas sobre disciplina fiscal, pues su ejercicio en ningún caso entraña la posibilidad del incremento del tope del gasto que ya fue aprobado, y sin que los traslados entre partidas, o la creación o eliminación correlativas para no exceder el límite, impliquen eliminar o reducir las partidas que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341 de la Carta.

Vale decir, el Congreso queda habilitado para tener iniciativa sobre el gasto en aquellas materias sobre las cuales existe flexibilidad presupuestal.

Ahora que el Gobierno nacional promociona en todo los foros y medios su interés en que el país sea admitido como miembro de la OCDE, conviene recordar que los países que hacen parte de esta Organización, en lugar de que a los congresistas se les exija el aval gubernamental para poder hacer modificaciones entre las partidas, aumentando o creando unas y reduciendo o eliminando en forma correlativa otras, de manera que no se exceda el presupuesto aforado, es el legislativo quien impone límites al ejecutivo para poder hacer ese tipo de modificaciones en el momento de liquidar el presupuesto.

Así, independientemente de si el parlamento aprueba las apropiaciones presupuestarias para cada ministerio/agencia, programa, categoría económica, etc., este puede exigir que el poder ejecutivo obtenga aprobación para modificar: 1. Cada partida presupuestaria. 2. La mayoría de las partidas presupuestarias, pero delegando al Ministerio de Hacienda algunas facultades para decidir en qué medida el gasto ministerial puede cambiar dentro del detalle de las partidas del presupuesto, o 3. Solo algunas apropiaciones presupuestarias relativamente grandes.

En 30 países de la OCDE, 6 no pueden incrementar los gastos discrecionales; en otros 6 no hay restricciones para incrementar dichos gastos (OCDE, 2007). De los 18 países restantes, normalmente se requiere la aprobación previa de la legislatura antes de aumentar esos gastos, aunque en algunos países la aprobación parlamentaria para el intercambio de recursos entre partidas presupuestarias tiene lugar ex post.

En alrededor de la mitad de los 30 países de la OCDE, el parlamento tiene facultades legales ilimitadas para modificar el proyecto de presupuesto. El presidente puede tener poder para vetar partidas específicas o pleno poder de veto para rechazar modificaciones al presupuesto impulsadas por el poder legislativo.

Asimismo, aunque en algunos países con gobiernos de coalición el parlamento tiene la autoridad legal irrestricta para modificar el presupuesto, en la práctica, un parlamento posiblemente no sea capaz de ejercer tal poder, debido a posibles acuerdos de coalición entre los partidos políticos que integran el gobierno (que suelen tener la mayoría parlamentaria).

Estos acuerdos actúan como una poderosa restricción durante el periodo en que el gobierno está en el poder. Esta limitación es importante en varios países europeos con gobiernos multipartidarios, entre ellos Alemania, Finlandia y los Países Bajos.

Si, como lo señala la OCDE, las preferencias nacionales dictarán en qué grado los legisladores elegidos democráticamente se verán limitados para tomar decisiones de gasto que puedan perjudicar la sostenibilidad fiscal, la limitación de no modificar el saldo fiscal propuesto por el Poder Ejecutivo otorga a la legislatura la capacidad de incrementar el gasto total siempre que, como contrapartida, también aumente la recaudación, con más veras estará justificado que, sin incrementar ni el gasto total ni la recaudación, los legisladores puedan autónomamente decidir sobre traslados entre partidas, incluyendo la creación/eliminación de algunas de ellas, salvaguardando siempre el gasto presupuestal inflexible.

En algunos países es posible incrementar los gastos siempre que la legislatura también eleve los ingresos para financiar el aumento del gasto; en otros, el gasto total no puede incrementarse más allá de lo propuesto por el Poder Ejecutivo: la legislatura solo puede reasignar recursos entre las distintas líneas de gasto. Este enfoque ha resultado eficaz para preservar la sostenibilidad fiscal, como ha ocurrido en muchos países de América Latina (por ejemplo, Chile) y es la fórmula que se propone para el caso colombiano.

#### **Proposición:**

De acuerdo con las consideraciones que anteceden, se propone a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 198 de 2015 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política*, con el mismo texto radicado por sus autores, el cual se reproduce a continuación:

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 198 DE 2015

CÁMARA DE REPRESENTANTES

*Por el cual se modifica el artículo 351  
de la Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 351 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 351.** El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del Ministro del ramo.

Si no se excede el monto definitivo del presupuesto de gastos decidido por las comisiones conjuntas, las plenarias de las cámaras podrán efectuar modificaciones o traslados de las partidas para los gastos incluidos en el proyecto de presupuesto o incluir nuevas partidas. En este último caso se dará aplicación a lo dispuesto en el inciso siguiente.

El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.

Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución”.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige desde su publicación.

De los señores Representantes,



OSCAR FERNANDO BRAVO-C  
Representante a la Cámara



ELBERT DÍAZ LOZANO  
Representante a la Cámara


MIGUEL ANGEL PINTO HERNÁNDEZ  
Representante a la Cámara



RODRIGO LARA RESTREPO  
Representante a la Cámara



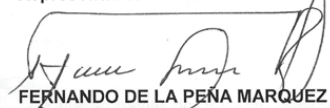
SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA  
Representante a la Cámara



CARLOS GERMAN NAVAS TALERO  
Representante a la Cámara



ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA  
Representante a la Cámara



FERNANDO DE LA PEÑA MARQUEZ  
Representante a la Cámara

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 187 DE 2014 CÁMARA, 78 DE 2014 SENADO**

por la cual se modifican los artículos 15 y 16 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

Bogotá, D. C., seis (6) de abril de 2015

Doctor

JOSÉ NEFTALÍ SANTOS RAMÍREZ

Vicepresidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad.

En cumplimiento del honroso encargo por usted encomendado, atentamente me permito rendir informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes al **Proyecto de Ley Estatutaria número 187 de 2014 Cámara, 78 de 2014 Senado**, por la cual se modifican los artículos 15 y 16 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, en los siguientes términos:

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

I. Trámite.

II. Objetivo del proyecto de ley

III. Contenido del proyecto de ley

IV. Justificación de la iniciativa

V. Pertinencia de la iniciativa

VI. Proposición.

VII. Texto propuesto para primer debate

**I. Trámite en el Senado**

El proyecto de ley objeto de estudio fue presentado por el doctor Óscar Mauricio Lizcano y la Bancada del Partido Social de Unidad Nacional, el pasado 1° de septiembre de 2014, publicado en la *Gaceta del Congreso número 446* de 2014, repartido a la Comisión Primera Constitucional, donde se designó como ponente al Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre el 4 de septiembre de 2014, quien presentó ponencia favorable el 16 de septiembre de la misma anualidad, publicada en la *Gaceta del Congreso número 496* de 2014.

La iniciativa fue aprobada por unanimidad en la Comisión Primera de Senado, por los Senadores presentes, el 7 de octubre de 2014, designando nuevamente al Senador Roy Leonardo Barreras como ponente para segundo debate en plenaria del Senado de la República.

El Senador Ponente presentó ponencia favorable para segundo debate, publicada en la *Gaceta del Congreso número 703* de 2014, en consecuencia, la iniciativa fue aprobada por la honorable Plenaria del Senado el 25 de noviembre de 2014 sin modificaciones, cuyo texto final fue publicado en la *Gaceta del Congreso número 797* de 2014.

**II. Objeto**

La iniciativa legislativa busca que además de los magistrados titulares de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia existan cuatro salas de descongestión conformadas por tres magistrados cada una, con funciones únicas de descongestión judicial de los asuntos que cursan en dicha Sala, quienes actuarán en forma transitoria, no harán parte de la sala plena de la Corte, no tendrán funciones administrativas y sus labores se circunscribirán a tramitar y decidir los recursos extraordinarios de casación que les reparta la Presidencia de dicha Sala Especializada.

El período de los Magistrados de Descongestión será el mismo que dure el programa de descongestión, sin pasar de ocho años. La elección, los requisitos para acceder, el cargo y la remuneración serán los previstos en la Constitución y la ley para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

### III. Contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley consta de tres artículos incluyendo las vigencias y derogatorias.

El primer artículo adiciona el párrafo segundo párrafo al artículo 15 de la Ley 270 de 1996<sup>1</sup> “Estatutaria de la Administración de Justicia”, norma que indica el número de Magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia, su forma de elección y su periodo funcional.

La adición del párrafo segundo consiste en permitir que además de los veintitrés magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia, para la Sala Laboral, se pueda crear magistraturas transitorias con fines de descongestión que no afectaría el equilibrio con las demás Salas respecto de las decisiones administrativas y otras de competencia de la Sala Plena, en tanto las nuevas magistraturas no harán parte de esta.

En el mismo sentido, el segundo artículo, que adiciona un párrafo al artículo 16 de la 270 de 1996<sup>2</sup>, que trata sobre la composición de las salas de Casación de la Corte Suprema de Justicia, menciona el periodo de los magistrados y crea de manera excepcional cuatro salas de descongestión que serán anexas a la Sala de Casación Laboral y estarán compuestas por tres magistrados cada una. Adicionalmente, reitera que no harán parte de la Sala Plena, que sus funciones son ajenas a las funciones administrativas y sus funciones serán exclusivamente de descongestión.

El texto, no modifica los requisitos o la forma de elección de los magistrados, ni el periodo de la magistratura. Estos se mantienen tal como lo indica la Constitución Política en sus artículos 231<sup>3</sup>, sobre elección de Magistrados; 232<sup>4</sup>, respecto de los requisitos para

ser magistrado; y 233<sup>5</sup>, referente al periodo de las magistraturas.

En efecto, la norma superior determina taxativamente los temas mencionados anteriormente, razón por la cual estos tres aspectos, al guardar correspondencia con la Constitución, no pueden ser modificados por la norma estatutaria; es decir, que los magistrados de descongestión tendrán el mismo periodo y deberán ser nombrados, de la misma forma en que se realiza la elección para los magistrados titulares.

### Estructura de las Salas de Descongestión

De acuerdo con la estructura actual de la Sala de Casación Laboral, las cuatro salas de descongestión propuestas podrían estar conformadas con los siguientes cargos:

#### Cargos de Despacho:

Magistrados Titulares	12
Magistrados Auxiliares	36
Auxiliares Judiciales Grado 1	12
Conductores	12

#### Cargos de Secretaría

Auxiliar Judicial Grado 3	12
Citador grado 5	4
Escribiente Alta Corporación	7
Oficial Mayor Alta Corporación	12
Profesional Especializado	2

### IV. Justificación de la iniciativa

Desde los últimos años, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia presenta un aumento exponencial de los procesos que tiene bajo su conocimiento, que a juzgar por recursos disponibles, no podrían ponerse al día en más de 15 años.

Debido a la expedición de la Ley 1285 de 2009 la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura implementó algunas medidas de descongestión de los Juzgados y de las Salas Laborales de los Tribunales Superiores de distrito Judicial, que lograron reducir la congestión en la primera y segunda instancia de competencia de estos Despachos, sin embargo el aumento de productividad en estas instancias ocasionó una estampida de recursos de casación que debe conocer la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que se ha visto a un aumento exponencial de los procesos que debe fallar.

En el siguiente cuadro se observa que la Sala pasó de recibir alrededor de 2.500 procesos en el año 2006 a 5.897 en el año 2009, lo que refleja una adición de más del 200% en 3 años. Comparado con los últimos 5 años el promedio de aumento de expedientes aumenta entre un 100 y 200%, teniendo en cuenta que en el año 2011 ingresaron alrededor de 4.200 casos y en el año 2014, 5.800 expedientes:

<sup>1</sup> **Artículo 15. Integración.** La Corte Suprema de Justicia es el máximo Tribunal de la Jurisdicción Ordinaria y está integrada por veintitrés (23) Magistrados, elegidos por la misma Corporación para periodos individuales de ocho años, de listas superiores a cinco (5) candidatos que reúnan los requisitos constitucionales, por cada vacante que se presente, enviadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.  
(...)

<sup>2</sup> **Artículo 16. Salas.** La Corte Suprema de Justicia cumplirá sus funciones por medio de cinco salas, integradas así: La Sala Plena, por todos los Magistrados de la Corporación; la Sala de Gobierno, integrada por el Presidente, el Vicepresidente y los Presidentes de cada una de las Salas Especializadas; la Sala de Casación Civil y Agraria, integrada por siete Magistrados; la Sala de Casación Laboral, integrada por siete Magistrados y la Sala de Casación Penal, integrada por nueve Magistrados.  
(...)

<sup>3</sup> **“Artículo 231.** Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán nombrados por la respectiva corporación, de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura”.

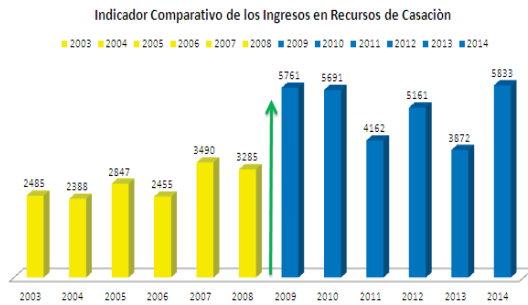
<sup>4</sup> **“Artículo 232.** Para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se requiere:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
2. Ser abogado.
3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

4. Haber desempeñado, durante diez años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente”.

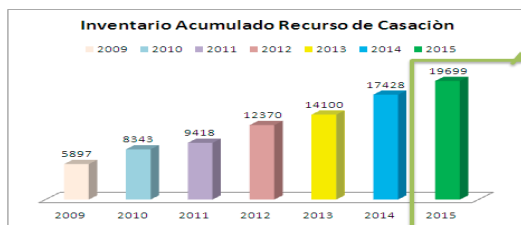
Parágrafo. Para ser Magistrado de estas corporaciones no será requisito pertenecer a la Carrera Judicial.

<sup>5</sup> **“Artículo 233.** Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, y del Consejo de Estado serán elegidos para periodos individuales de ocho años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso”.



Fuente: Sala laboral CSJ.

Como se observa, los ingresos se han mantenido en un promedio de más de 5.000 desde el año 2009, lo que ocasiona que el inventario acumulado de procesos para fallo tenga un aumento sostenido de 5.897 procesos en 2009 a 8.343 en 2010, hasta llegar a 19.699 en el presente año, como lo evidencia el siguiente cuadro:



Fuente: Sala laboral CSJ.

En contraste con las cifras anteriores, la productividad de la Sala mantiene una producción anual en promedio de 1.000 expedientes por año como se observa en el siguiente cuadro:



Fuente: Sala laboral CSJ.

A lo anterior se suma el incremento de las competencias que en materia constitucional viene teniendo esta Sala donde pasó de recibir 1.300 tutelas para el año 2002 a 1.754 para el año 2013; es decir un aumento de más del 300%.

Referente a la productividad constitucional cada magistrado proyecta más de 600 sentencias anuales y debe revisar las expedidas por los otros Despachos.

No obstante el aumento de los asuntos de competencia de la Sala Laboral, su estructura se ha mantenido estática, a pesar del aumento exponencial del que ha sido objeto durante los últimos 6 años y a que la congestión no ha sido afrontada con ninguna medida que permita disminuir los efectos adversos que caen sobre la ciudadanía usuaria del sistema judicial.

Esta congestión representa un grave problema para la justicia colombiana en materia tan importante como los derechos a la seguridad social que representa en gran medida la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. En efecto la mayoría de procesos que cursan en esta jurisdicción se refieren a reconocimientos en materia pensional donde dada la edad de los accionantes se requiere una prontitud particular de sus peticiones para que puedan tener acceso a sus derechos de una manera efectiva y puedan gozar de sus pensiones en vida.

En el mismo sentido, el represamiento hace nugatorio el plan de descongestión impuesto por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la judicatura, toda vez que cuando el asunto llega a conocimiento de la sala en recurso de casación este tarda varios años en ser resuelto. Lo anterior se agrava aún más si tenemos en cuenta que este recurso de casación tiene una cuantía exigua que permite que un alto porcentaje de los procesos que cursaban en apelación en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial sea recurrido en casación ante la Sala.

**– Gestión comparada con la Sección Segunda del Consejo de Estado**

Para entender un poco más la dificultad que tiene la Sala Laboral de la CSJ podemos comparar la carga judicial de estos Despachos con la Sección Segunda del Consejo de Estado, que se encarga de los asuntos laborales de lo Contencioso Administrativo, en donde podemos evidenciar que en inventario acumulado la Sala Laboral de la CSJ dobla a la Sección Segunda del Consejo de Estado:



Fuente: Sala laboral CSJ.

Año	Acumulado Sección Segunda	Inventario Acumulado Sala de Casación
2010	922	8343
2011	2038	9418
2012	3199	12370
2013	6575	14100
2014	10692	17428

**– Comparativo con las demás salas de la Corte Suprema de Justicia**

En el gráfico siguiente se encuentra explicado el número de procesos que ingresan a la Sala Civil en comparación con el que ingresa a la Sala Laboral donde se puede justificar el aumento exponencial existente en la Sala Laboral:

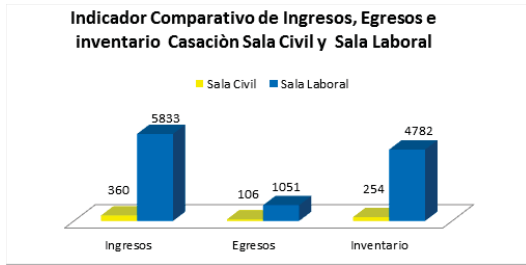
Este indicador muestra los ingresos en los periodos del 2011 a 2014 de los Recursos de Casación comparando las salas Civil y Laboral.

Analizando el último periodo 2014, se evidencia un ingreso a la Sala Civil de 360 recursos en contraste con la Sala Laboral de 5.833 de los mismos.



Fuente: Sala laboral CSJ.

Este ingreso desmedido ocasiona otra diferencia que mide la productividad de la Sala Laboral con respecto a la Sala Civil frente a: ingresos, egresos e inventario de Recursos de Casación durante el 2014:



Fuente: Sala laboral CSJ.

Con respecto a las demás Salas de la CSJ, los ingresos de asuntos de esta especialidad evidencian la sobrecarga. En el gráfico podemos observar cómo para los últimos 5 años el ingreso de expedientes de la Sala laboral son en promedio cinco veces más que para las demás salas de la CSJ. En el 2014 entraron 360 procesos a la Sala Civil; 974 a la Penal y 5.800 a la Sala Laboral, situación que se mantiene en promedio durante los últimos años.



Fuente: Sala laboral CSJ.

Esta diferenciación en la entrada de expedientes ha ocasionado que la Sala Laboral este al máximo de su capacidad productiva, como lo demuestra el siguiente gráfico:

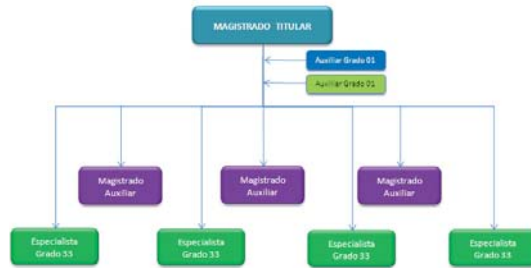


Fuente: Sala laboral CSJ.

Como se puede observar para el año 2014 la Sala laboral produjo 1.051 sentencias de casación con 7 Despachos; es decir, 10 veces más expedientes que la Sala Penal conformada por 9 Despachos; o 7 veces más que la Sala Civil, conformada por los mismos 7 Despachos que integran la sala laboral, razón por la cual es imposible establecer que la congestión se pueda superar con un aumento de productividad con la estructura actual con que cuenta la sala.

En efecto, en las siguientes gráficas se puede observar que la estructura organizacional de cada Despacho en la Sala Laboral cuenta con menos personal que, por ejemplo, la Sala Civil:

**Estructura de la Sala laboral:**



**Estructura Sala de Casación Civil**



**V. Pertinencia de la iniciativa**

**– Valoración del Costo**

Partiendo de la conformación y organización actual de la Sala laboral, se puede concluir que el costo anual de la implementación de la descongestión proyectada en esta propuesta tiene un costo anual de \$21.774.376.289.

En el siguiente cuadro se puede observar el valor de cada uno de los cargos que conformaría las 4 salas de descongestión y su proyección anual:

DESPACHOS.	CANTIDAD (4 salas)	VALOR (por empleo)	VALOR TOTAL (4 salas)
Magistrado Titular	12	448.996.279	5.387.955.348
Magistrado Auxiliar	36	348.926.475	12.561.353.084
Auxiliar Judicial Grado 1	12	71.824.775	861.897.304
Conductor	12	35.076.721	420.920.651
<b>SUBTOTAL</b>			<b>19.232.126.387</b>

SECRETARÍA	CANTIDAD	VALOR (por empleo)	VALOR TOTAL
Auxiliar Judicial Grado 3	12	59.347.111	712.165.328
Citador grado 5	4	35.697.821	142.791.284
Escribiente Alta Corporación	7	54.071.162	378.498.134
Oficial Mayor Alta Corporación	12	86.705.340	1.040.464.076
Profesional Especializado	2	134.165.540	268.331.080
<b>SUBTOTAL</b>			<b>2.542.249.902</b>
<b>TOTAL ANUAL</b>			<b>21.774.376.289</b>

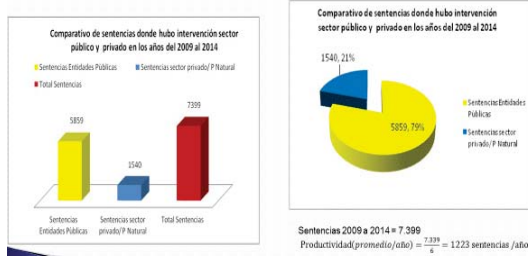
**– Valoración del Beneficio**

El presente proyecto tiene una pertinencia económica particular para el Estado, que indicaría que a largo

plazo mantener la congestión en el estado crítico en el que se encuentra sería más honeroso que implementar la medida de descongestión que se propone en el presente proyecto de ley. Lo anterior teniendo en cuenta que los sujetos procesales que intervienen en los procesos de esta especialidad son en su mayoría estatales y su promedio de condena que incluye intereses moratorias, indexaciones, etc. supera el costo establecido para el presente proyecto de ley.

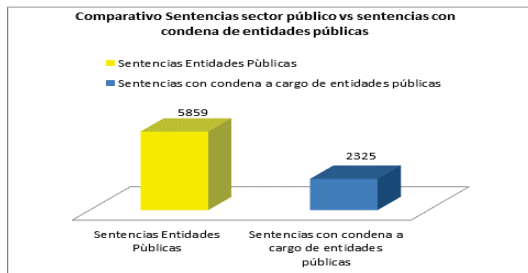
Al respecto, lo primero que se debe tener en cuenta es la relación de sentencias proferidas por esta Sala donde el Estado colombiano ha tenido participación:

**Participación de sujetos procesales**

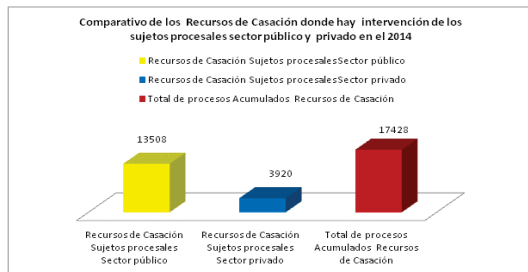


El gráfico que antecede demuestra que en el periodo transcurrido desde 2009 a 2014 existió un total de 7.399 sentencias de las cuales casi 5.859 involucran a instituciones estatales; contra 1.540 que corresponden al sector privado; es decir, que 79% de las decisiones son dirigidas a sujetos procesales del sector público, mientras que el 21% restante son del sector privado.

Ahora bien, de las 5.859 sentencias mencionadas, en 2.325 se ha condenado a las entidades públicas; es decir que de un 100% de procesos donde intervienen entidades públicas un 40% sale condenada:



Para el año pasado de un total de 17.428 procesos de casación, 13.508 fueron sujetos procesales estatales; y 3.920 fueron sujetos procesales del sector privado; es decir, que el 78% de los sujetos procesales a 2014 son del sector público, mientras que el 22% restante de la muestra corresponde al sector privado:



**- Prueba Aleatoria de Costo**

Con lo mencionado anteriormente se puede identificar que el sector público es el principal usuario de la labor judicial laboral en recurso de casación; en consecuencia, la congestión sufrida por la Sala Laboral de la CSJ afecta directamente al Estado colombiano. Con

el promedio de procesos en los que son condenadas las instituciones estatales, sumado al monto de intereses e indemnizaciones moratorias que pagan por procesos se superaría ampliamente el costo que podría llegar a tener la implementación de esta medida.

Al respecto y con fin de encontrar una aproximación monetaria valorativa del costo beneficio, del proyecto de ley, se realizó un estudio aleatorio<sup>6</sup> donde se puede evidenciar que el costo de intereses moratorios e indemnizatorias con costas procesales supera en 104 mil millones de pesos el costo de implementar esta medida.

A esta conclusión se llegó luego de que en acuerdo con el ponente y el autor del proyecto, la Sala Laboral proyectara una aproximación del costo de ahorro por descongestión frente a las diferentes condenas que recibe el Estado a causa de la misma congestión.

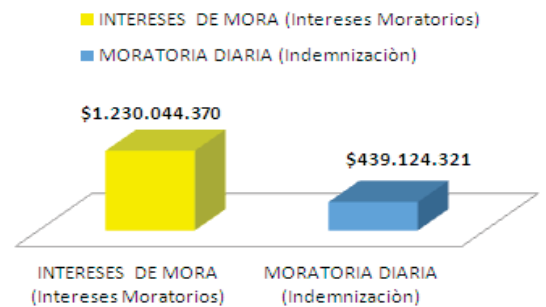
Para ello la Sala tomó el total de las sentencias en las que las entidades del sector público fueron condenadas y seleccionó 9 fallos como muestra aleatoria, 7 de ellos referentes a temas pensionales y 2 a temas prestacionales:



Al tiempo, se llevó a cabo una proyección del tiempo que tomaría la evacuación de todos los procesos que están en inventario o pendientes de fallo; esto es 17.428 expedientes, los cuales se dividieron entre el promedio de productividad de la Sala, que equivale a 1.223 procesos al año, para concluir que para evacuar la totalidad del inventario procesal se requieren 14 años.

Con base en el tiempo promediado (14 años), y los 9 fallos de muestra aleatoria se estableció un costo de \$1.230.044.370 de intereses moratorios y \$439.124.321 de indemnización.

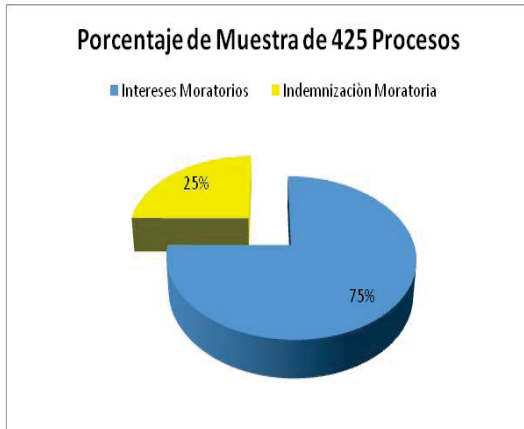
**Comparativo Intereses Moratorios vs Monto Indemnización**



Con el resultado anterior, se aplicó la muestra aleatoria a los 425 procesos donde intervienen las entidades públicas para el año 2014 así:

Intereses Moratorios	319	75%
Indemnización Moratoria	106	25%
Total	425	100%

<sup>6</sup> Estudio realizado por la Presidencia de la Sala Laboral de la CSJ.



El resultado de la aplicación de las condenas por concepto de intereses moratorios, propia de los procesos pensionales y las indemnizaciones moratorias propias de los procesos prestacionales fue el siguiente:

Intereses moratorios  
 (\$1'239.044.370 \*319 procesos.) → \$392.384.154.030  
 Indemnización moratoria  
 (\$ 439.124.321,00 \*106 procesos.) → \$46.547.178.026  
**Total:** → **\$438.931.332.056**

A lo anterior se le suma el costo de las costas o agencias en derecho que equivalen a 6.300.000 así:

Costas y agencias en derecho CSJ → \$37.485.000.000  
 (\$6.300.000 \* 425 procesos. \*14 años)  
**Total:** → **\$476.416.332.05**

En el siguiente cuadro se evidencia una posible aproximación al costo de la totalidad de las eventuales condenas del sector público en la Sala Laboral



**- Costo del Ahorro**

Teniendo en cuenta la totalidad de las condenas en que de acuerdo con los valores aproximados tendrían las instituciones del Estado en Casación Laboral comparada con el costo que eventualmente tendría la descongestión propuesta con el presente proyecto de ley, tendríamos un ahorro de 104 mil millones de pesos; tal como se indica a continuación:

Costos operacionales SD 8 años	\$168mil millones
Condenas + costas a 8 años	\$272mil millones
Ahorro	\$104mil millones
$\$476.416.332.056 / 14 \text{ (años)} = \$34.029.738.004 * 8 \text{ (años)} = \$272.237.904.032$	

**VI. Proposición**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 78 de 2014 Senado y 187 de 2014 Cámara, por la cual se modifican los artículos 15 y 16 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

Atentamente,

*Jaime Buena*  
**JAIME BUENAHORA FEBRES**  
 Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 187 DE 2014 CÁMARA, 78 DE 2014 SENADO**

por la cual se modifican los artículos 15 y 16 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 15 de la Ley 270 de 1996, así:

**Parágrafo 2°.** Además de los veintitrés (23) magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia, habrá magistrados de descongestión para la Sala de Casación Laboral, en forma transitoria, que no harán parte de la Sala Plena y no tendrán funciones administrativas, con el único fin de tramitar y decidir los asuntos que sean de su competencia. El Reglamento de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia determinará las condiciones del reparto de los procesos.

El periodo de los Magistrados de Descongestión será el mismo que dure el programa de descongestión dispuesto en el párrafo transitorio del artículo 16 de esta ley, sin pasar de ocho años, en ningún caso. La elección, los requisitos para acceder al cargo y la remuneración serán los previstos en la Constitución y la ley para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Para la designación de los Magistrados de Descongestión, deberá contar la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, con la disposición de los recursos acreditada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 2°. Adiciónese un párrafo al artículo 16 de la Ley 270 de 1996, así:

**Parágrafo transitorio.** Excepcionalmente y por el término de ocho (8) años contados a partir de su instalación, créanse cuatro salas de descongestión, anexas a la Sala de Casación Laboral, compuestas de tres (3) magistrados de descongestión cada una, que no harán parte de la Sala Plena y no tendrán funciones administrativas, con el fin de tramitar y decidir los asuntos de su competencia.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

*Jaime Buena*  
**JAIME BUENAHORA FEBRES**  
 Representante a la Cámara



**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 184 DE 2014 CÁMARA, 048 DE 2014 SENADO**

*por la cual se modifica y adiciona la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios y el artículo 110 del Código Penal con el fin de proteger la vida e integridad física de las personas en relación con la protección del equipamiento de los servicios públicos domiciliarios y del espacio público y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., marzo 24 de 2015

Honorable Representante

JAIME BUENAHORA FEBRES

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia del Proyecto de ley número 184 de 2014 Cámara, 048 de 2014 Senado, *por la cual se modifica y adiciona la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios y el artículo 110 del Código Penal con el fin de proteger la vida e integridad física de las personas en relación con la protección del equipamiento de los servicios públicos domiciliarios y del espacio público y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al **“Proyecto de ley número 184 de 2014 Cámara, 048 de 2014 Senado, por la cual se modifica y adiciona la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios y el artículo 110 del Código Penal con el fin de proteger la vida e integridad física de las personas en relación con la protección del equipamiento de los servicios públicos domiciliarios y del espacio público y se dictan otras disposiciones, para lo cual fui designado por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera, ponencia que se sustenta en los siguientes términos:**

**1. Trámite de la iniciativa**

El día treinta (30) de julio de 2014, los honorables Senadores Óscar Mauricio Lizcano, Carlos Enrique Soto, Jimmy Chamorro, Miguel Amín Escaf, Ángel Custodio Cabrera y los Representantes Luz Adriana Moreno, Juan Felipe Lemos y Nicolás Guerrero y los honorables Representantes a la Cámara Ana Paola Agudelo, Guillermina Bravo M. y Carlos Eduardo Guevara radicaron en la Secretaría General del Senado el **Proyecto de ley número 048 de 2014, 184 de 2014 Cámara, por la cual se modifica y adiciona la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios y el artículo 110 del Código Penal con el fin de proteger la vida e integridad física de las personas en relación con la protección del equipamiento de los servicios públicos domiciliarios y del espacio público y se dictan otras disposiciones.** La iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 399 de 2014. Con ponencia del honorable Senador Roosevelt Rodríguez Rengifo fue aprobado en primer y segundo debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, ponencias que fueron publicadas respectivamente en las *Gacetas del Congreso* números 478 y 661 del 2014. El proyecto fue aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República el día 19 de noviembre de 2014 cuyo texto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 797 del 2 de diciembre de 2014.

Por designación de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fui nombrado como ponente

para rendir informe de ponencia en primer debate en la Cámara.

**2. Contenido del proyecto**

El proyecto inicial radicado por los ponentes constaba de 18 artículos, cinco capítulos, y contenía disposiciones que modificaban y adicionaban el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia y la Ley 142 de 1994 que regula la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

En el trámite en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado se aprobó un texto de siete artículos al cual se le eliminaron todas las modificaciones propuestas por los autores para modificar algunas normas de los Códigos de Procedimiento Penal y del Código de Infancia y Adolescencia.

El título original del proyecto, *por la cual se modifica el Código Penal, el Código de la Infancia y la Adolescencia y la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios con el fin de proteger la vida e integridad física de las personas en relación con la protección del equipamiento de los servicios públicos domiciliarios y del espacio público,* fue modificado por la Comisión Primera de Senado, eliminándose las referencias a las normas penales y al Código de Infancia y Adolescencia.

**2.1. Los artículos eliminados en su paso por el Senado de la República**

**2.1.1. El agravante para el homicidio doloso**

*“Artículo 2°. Adiciónese al artículo 104 de la Ley 599 de 2000 un nuevo numeral del siguiente tenor:*

*12. Si se cometiera como consecuencia del hurto, la indebida manipulación o el daño causado a la infraestructura y equipamiento para la prestación de los servicios públicos”.*

Esta causal de agravación es la misma causal 3ª del artículo 104 que establece como circunstancia de agravación del homicidio, generarlo *“por medio de cualquiera de las conductas previstas en el Capítulo II del Título XII y en el Capítulo I del Título XIII, del Libro Segundo de este Código”.*

En esos capítulos se tipifican, entre otros, los siguientes delitos: Incendio (350); daño en obras de utilidad social (351) que se relaciona directamente con el equipamiento para la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado; provocación de inundación o derrumbe (352) y daño en obras de los servicios de comunicaciones, energía y combustible (357), etc.

Por tanto, al existir ya el agravante no se hizo necesario lo propuesto por los ponentes. Entendiéndose, que el hurto de cualquiera de esos elementos afectados a la prestación de los servicios públicos de que tratan los artículos 351 y 357 del Código Penal ocasiona que estos se dañen total o parcialmente.

**2.1.2. Recepción de bienes destinados a los servicios públicos domiciliarios**

*“Artículo 4°. Créese el artículo 240A de la Ley 599 de 2000, el cual señalará:*

*Artículo 240A. La persona natural o jurídica que con conocimiento del origen ilícito, compre o se beneficie de los elementos hurtados descritos en el último inciso del párrafo anterior; tales como son los elementos destinados a comunicaciones telefónicas, telegráficas, informáticas, telemáticas y satelitales, o a la generación, transmisión o distribución de energía eléctrica y gas domiciliario, o a la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, tendrá que pagar una multa de diez (10) hasta cien (100) smmlv, sin perjuicio*

de su responsabilidad penal en caso de ser coautor o copartícipe en dichos ilícitos”.

Esta conducta ya se encuentra tipificada en el artículo 447 del Código Penal, modificado por el artículo 45 de la Ley 1142 de 2007. Por tanto, se consideró innecesario incluir esta disposición propuesta por los autores.

### 2.1.3. Circunstancias de agravación punitiva del hurto

“Artículo 5°. Adiciónese al artículo 241 de la Ley 599 de 2000 un nuevo numeral del siguiente tenor:

16. Si se cometiere sobre la infraestructura y equipamiento que garantiza la prestación de los servicios públicos, teniendo en cuenta la protección de los derechos colectivos y el riesgo social generado”.

Este agravante no existe como tal en el artículo 241 del Código Penal. Sin embargo, el agravante contenido en el numeral 7 es perfectamente aplicable a este tipo de situaciones. Según el mismo, el hurto se agrava si se cometiere

“7. Sobre objeto expuesto a la confianza pública por necesidad, costumbre o destinación”.

Tuberías, cañerías, drenajes, canales, sumideros, postes, tendidos eléctricos y telefónicos, transformadores, etc., que están sobre la superficie, por encima, o levemente enterrados, y que son parte del equipamiento de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, bien caben en esta categoría, y el operador judicial debe agravar el delito de hurto si ellos son el objeto de apoderamiento.

En este sentido, y dado que el agravante genérico para este tipo de situaciones se subsume en el numeral 7 del artículo 241 del Código Penal vigente, se consideró innecesario el (agravante) propuesto por los autores del proyecto.

### 2.1.4. Adiciones de conductas punitivas para el daño en obras de utilidad social y en elementos de servicios de comunicaciones y de energía

Estas modificaciones propuestas corresponden a los artículos 6° y 7° del proyecto presentado por los autores, según el siguiente contenido:

“Artículo 6°. Adiciónese al artículo 351 de la Ley 599 de 2000 el siguiente párrafo:

En igual sentido, se aplicará a quien destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe el equipamiento necesario para la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 357 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 357. Daño en obras o elementos de los servicios de comunicaciones, energía, acueducto, alcantarillado, aseo y combustibles. El que dañe obras u otros elementos destinados a comunicaciones telefónicas, telegráficas, informáticas, telemáticas y satelitales, radiales o similares, a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, o a la producción y conducción de energía o combustible, o a su almacenamiento, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a noventa (90) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta se realice con fines terroristas”.

Estas disposiciones se consideran innecesarias porque ya existen en nuestro ordenamiento penal. Así, el daño en obras para los servicios de acueducto y alcantarillado está previsto en el artículo 351 del Código Penal

y los daños en los servicios públicos de energía y telecomunicaciones en el artículo 357 del mismo Código.

### 2.1.5. Propuestas para modificar el Código de la Infancia y la Adolescencia

Modificaciones a la Ley 1098 de 2006 “Código de la Infancia y la Adolescencia”.

“Artículo 8°. Créese el artículo 140A de la Ley 1098 de 2006, el cual señalará:

En concordancia con la justicia restaurativa como finalidad del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, a los adolescentes que se les encuentre responsables de hurto y daño en la infraestructura y equipamiento en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, les serán aplicables las sanciones previstas en el artículo 177”.

“Artículo 9°. Adiciónese un nuevo párrafo al artículo 156 de la Ley 1098 de 2006 del siguiente tenor:

Parágrafo 2°. En los casos en que el deterioro en la infraestructura y equipamiento de los servicios públicos, que pongan en riesgo la vida o la integridad de las personas, sea atribuible a niños, niñas o adolescentes pertenecientes a comunidades de minorías étnicas, la medida de resocialización se adecuará a lo establecido en este artículo”.

“Artículo 10. Adiciónese un nuevo subtipo penal en el segundo inciso del artículo 187 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así:

La privación de libertad en Centro de Atención Especializada se aplicará a los adolescentes mayores de catorce (14) y menores de dieciocho (18) años, que sean hallados responsables de homicidio doloso, homicidio culposo, secuestro, extorsión en todas sus formas y delitos agravados contra la libertad, integridad y formación sexual”.

El Código de la Infancia y Adolescencia, frente a delitos cometidos por menores, desarrolla un sistema de responsabilidad penal para adolescentes, definido “como el conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales especializadas y entes administrativos que rigen o intervienen en la investigación y juzgamiento de delitos cometidos por personas que tengan entre catorce (14) y dieciocho (18) años al momento de cometer el hecho punible” artículo 139. Así, establece las sanciones (artículo 177), sus finalidades (178) y los criterios para graduarlas (artículo 179). Siendo esto así, deben considerarse innecesarias las propuestas de los autores para modificar este Código.

### 2.1.6. Otras modificaciones propuestas

Por último, frente a los tres artículos relacionados con los derechos de las víctimas de los delitos que afectan los elementos relacionados con la prestación de los servicios públicos domiciliarios, según se transcriben a continuación,

“Artículo 14. Indemnización a las empresas de servicios públicos. Quien incurra en el hurto o daño de los bienes de infraestructura y equipamiento de los servicios públicos o se beneficie con dichos actos, deberá indemnizar a costa de su patrimonio, todos los gastos y perjuicios en los que las empresas de servicios públicos deban incurrir para la reposición o arreglo de los bienes hurtados o dañados, lo anterior sin perjuicio de las sanciones penales”.

“Artículo 15. Indemnización plena a las víctimas. Quien incurra en el hurto o daño de los bienes de infraestructura y equipamiento de los servicios públicos o se beneficie con dichos actos, deberá indemnizar en forma plena, a costa de su patrimonio, todos los per-

juicios ocasionados a las personas perjudicadas con dicho riesgo, lo anterior sin perjuicio de las sanciones penales”.

“Artículo 17. Legitimación procesal de las empresas de servicios públicos. Las empresas de servicios públicos podrán actuar como parte en los procesos penales y de responsabilidad civil adelantados en virtud de la ocurrencia del homicidio y lesiones personales, hurto y daño en la infraestructura y equipamiento de los bienes de servicios públicos”.

Estas normas ya existen en el ordenamiento jurídico colombiano. Las que desarrollan el concepto de víctima, sus derechos económicos y jurídicos en el proceso penal, en los artículos 11, 132 a 137, y en lo relacionado con la responsabilidad civil extracontractual “por los delitos y las culpas” en los artículos 2341 a 2360 del Código Civil.

## 2.2. Contenido de la iniciativa recibida en Cámara

El proyecto se compone de ocho artículos distribuidos así:

(i) El artículo primero señala el objeto; (ii) Los artículos segundo y tercero modifican el artículo 11 de la Ley 142 de 1994 conocida como la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios; (iii) el artículo cuarto contiene la obligación para las empresas de servicios públicos domiciliarios de reponer la infraestructura; (iv) el artículo quinto establece la prohibición de cargar a los usuarios los gastos en que incurran las empresas de servicios públicos domiciliarios por la reposición de la infraestructura; (v) el artículo sexto señala el deber social de denunciar las situaciones de riesgo por el daño de la infraestructura; (vi) el artículo séptimo contiene una adición al artículo 110 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal) y (vii) el artículo octavo se reserva para la vigencia y derogatorias.

## 3. Objeto del proyecto y consideraciones del ponente

Se busca con este proyecto la implementación de medidas que contribuyan a solucionar la difícil situación que enfrentan las principales ciudades del país ante el hurto y daño en su infraestructura física de los servicios públicos domiciliarios, en especial los de acueducto y alcantarillado. Este tema resulta muy sensible porque lo que busca es prevenir las pérdidas de vidas humanas, en especial de menores de edad, que se generan por el hurto o daño de la infraestructura física de los servicios públicos domiciliarios, particularmente la de los servicios de acueducto y alcantarillado.

La Corte Constitucional ha definido el contenido y delimitado el ámbito del derecho constitucional fundamental a la seguridad personal. Al respecto, ha señalado que el derecho fundamental a la seguridad personal, “es aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando quiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar estos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida, el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades por el Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad...”<sup>1</sup>.

En el mismo sentido, la Corte determinó que con base en el mencionado derecho fundamental, los indi-

viduos “pueden exigir, en determinadas condiciones, medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios contra su vida o integridad personal, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que las autoridades pueden conjurar o mitigar”<sup>2</sup>.

El derecho a la seguridad personal, como una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, enmarca el deber que tienen las autoridades de proteger a las personas cuando están expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de soportar. Este deber se traduce en la obligación de prevenir los riesgos extraordinarios y adoptar medidas concretas para evitar que tales riesgos, una vez configurados, se materialicen.

En virtud del derecho a la seguridad personal y otros derechos como la vida y la integridad personal, es deber de las empresas de servicios públicos domiciliarios tomar medidas de carácter preventivo y correctivo que disminuyan la probabilidad de que accidentes ocasionados por las pérdidas de las tapas de alcantarillado vuelvan a suceder. La normativa dispone la obligación de mantenimiento y adecuada ubicación de los cableados eléctricos y la reposición de las tapas del sistema de alcantarillado, por parte de las empresas de servicios públicos domiciliarios, con la finalidad de evitar riesgos extraordinarios para los habitantes y transeúntes de las áreas donde se halla la respectiva infraestructura.

Comparto la opinión del Honorable Senador Roosevelt Rodríguez Rengifo, en cuanto a que si las medidas de carácter administrativo y de control estatal sobre la prestación de los servicios públicos se hacen cumplir por las autoridades correspondientes, serán más eficaces para lograr el propósito de los autores del proyecto de ley de minimizar el riesgo de ocurrencia de esas muertes. En ese sentido, los artículos 2°. (Revisión periódica de equipamiento de servicios públicos como obligación de las empresas de servicios públicos domiciliarios); 3°. (Obligación de la Superintendencia de Servicios Públicos y de las Oficinas de Planeación Distritales y Municipales de exigir informes periódicos del estado de esos equipamientos) y 4°. (obligación de las ESPD de diseñar y construir los elementos y equipamientos de manera que dificulten su hurto o daño), son disposiciones que contribuirán con ese cometido.

## 3. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa propongo a los honorables Representantes a la Cámara que integran la Comisión Primera Constitucional Permanente, aprobar en primer debate el proyecto de ley, por la cual se modifica y adiciona la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios y el artículo 110 del Código Penal con el fin de proteger la vida e integridad física de las personas en relación con la protección del equipamiento de los servicios públicos domiciliarios y del espacio público y se dictan otras disposiciones, conforme a lo señalado en esta ponencia.

De los honorables Representantes,



**ELBERT DIAZ LOZANO**  
Ponente Único  
Representante a la Cámara  
Departamento del Valle del Cauca

<sup>1</sup> Sentencia T-780 de 2011 Corte Constitucional.

<sup>2</sup> Sentencia T-780 de 2011 Corte Constitucional.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 184 DE 2014  
CÁMARA, 048 DE 2014 SENADO**

*por la cual se modifica y adiciona la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios y el artículo 110 del Código Penal con el fin de proteger la vida e integridad física de las personas en relación con la protección del equipamiento de los servicios públicos domiciliarios y del espacio público y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por finalidad proteger la vida e integridad física de las personas frente a los riesgos generados por el hurto y daño de la infraestructura y equipamiento en la prestación de los servicios públicos.

Asimismo la presente ley desarrolla instrumentos para la convivencia ciudadana, la protección de los derechos colectivos, el disfrute del espacio público y la defensa del patrimonio público.

Artículo 2°. *Revisión periódica de equipamientos.* Adiciónese al artículo 11 de la Ley 142 de 1994 un nuevo numeral del siguiente tenor:

“11.11 Deberán realizar periódicamente la revisión del equipamiento e infraestructura para la prestación de sus servicios públicos domiciliarios, identificando las situaciones que impliquen riesgo para la vida o la integridad de las personas”.

Artículo 3°. *Funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos y de las Oficinas de Planeación Distritales y Municipales.* Adiciónese un párrafo al artículo 11 de la Ley 142 de 1994 del siguiente tenor:

**Parágrafo 2°.** En cumplimiento del numeral 11.11 la Superintendencia de Servicios Públicos y las Oficinas de Planeación Distritales y Municipales exigirán cada 3 (tres) meses el informe respectivo a las entidades responsables del equipamiento e infraestructura de los servicios públicos.

Artículo 4°. *Prevención de hurtos y daños.* Para prevenir el hurto de los elementos de infraestructura y equipamiento de los servicios públicos se utilizarán componentes, materiales y diseños que no sean fácilmente susceptibles de aprovechamiento económico, con el fin de evitar el hurto y daño de los mismos.

Las empresas de servicios públicos domiciliarios deberán reponer la infraestructura o equipamiento de los servicios públicos que hayan sido dañados o hurtados, dentro de un plazo de 24 horas como máximo a partir del momento en que hayan recibido la notificación de la ocurrencia del hecho.

Artículo 5°. *Prohibición de descuentos tributarios.* Las empresas de servicios públicos domiciliarios no podrán imputar a sus costos operativos ni a sus gastos administrativos, ni cargar a las tarifas de los servicios pagadas por los usuarios, ni a ningún otro tipo de deducción o descuento tributario, los gastos en que incurran por reponer elementos de infraestructura de los servicios públicos que han sido hurtados o dañados, o los pagos indemnizatorios hechos a terceros perjudicados por y en ocasión de la falta de conservación de esos elementos, ni las multas que le sean impuestas por el incumplimiento de las obligaciones de mantenimiento de esta infraestructura.

Artículo 6°. *Deber social de denunciar.* Todas las personas están en la obligación de denunciar los actos y situaciones constitutivos de riesgo para la vida e integridad física de las personas que se puedan ocasionar por hurto o daño a la infraestructura o equipamiento de

los servicios públicos. Dicha denuncia se hará en un lapso razonable ante las empresas responsables de la infraestructura y el equipamiento, o ante las autoridades municipales o ante la Superintendencia de Servicios Públicos, y podrán además solicitar la reparación o reposición necesaria de estos elementos.

Las empresas de servicios públicos domiciliarios deberán emprender campañas ciudadanas para incentivar esas denuncias pudiendo ofrecer recompensas económicas por esas denuncias. El Gobierno nacional reglamentará los beneficios tributarios de los cuales gozarán las empresas de servicios públicos que emprendan dichas campañas y el monto máximo que podrán pagar a los ciudadanos por las denuncias previstas en este artículo.

Artículo 7°. Adiciónese al artículo 110 de la Ley 599 de 2000 un nuevo numeral del siguiente tenor:

“6. Si fuere el resultado de cualquiera de las conductas previstas en el Capítulo II del Título XII y en el Capítulo I del Título XIII, del Libro Segundo de este Código”.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



**ELBERT DIAZ LOZANO**  
Ponente Único  
Representante a la Cámara  
Departamento del Valle del Cauca

\* \* \*

**PONENCIA DE SEGUNDO DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 047  
DE 2014 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el sistema de 'bicicletas escolares' y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 12 de noviembre de 2014

Honorable Representante

FABIO AMÍN SALEME

Presidente

Cámara de Representantes

**Referencia:** Ponencia de segundo debate Proyecto de ley número 47 de 2014, *por medio de la cual se crea el sistema de 'bicicletas escolares' y se dictan otras disposiciones.*

Señor Presidente:

En atención a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para segundo debate del **Proyecto de ley número 47 de 2014 Cámara**, *por medio de la cual se crea el sistema de 'bicicletas escolares' y se dictan otras disposiciones*, según el siguiente informe.

**1. Antecedentes del proyecto de ley**

La presente iniciativa legislativa, fue presentada por los honorables Senadores Manuel Virgúez, Carlos Alberto Baena, Guillermo García Realpe, Alexandra Moreno Piraquive y la honorable Representante Gloria Stella Díaz ante la Secretaría del Senado de la República, asignándosele el número 31 de 2013 Senado, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 574 del 2013, repartido para su trámite correspondiente a la Comisión Sexta y del cual fue designado como Ponente el hono-

rable Senador Mauricio Aguilar Hurtado, quien rindió ponencia positiva para primer debate, sin embargo dicha ponencia no fue discutida en la Comisión Sexta de Senado sufriendo su archivo por falta de trámite.

## 2. Justificación

De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, gran parte de los problemas que aquejan al sector rural colombiano, tienen que ver con la baja cobertura, calidad y pertinencia de la educación, que no responde a las necesidades sociales, ni se ajusta a la demanda de la población. Persisten altas tasas de deserción y repetencia, así como un número amplio de menores que nunca han sido atendidos por el sistema educativo.

En el año 2012 se matricularon 10.674.609 alumnos en educación básica y media, de los cuales el 75.75% pertenecía al sector urbano y sólo un 24.25% al sector rural del país, con una diferencia de más de 5.490.000 alumnos; y la tasa de deserción se ubica en un 4.3% en el 2013, es decir que alrededor de 349.000 menores abandonaron el sistema educativo. A lo que se suma dentro de sus causas el matoneo en las escuelas, la falta de transporte hacia las instituciones rurales y la violencia e inseguridad de las zonas donde estas se encuentran.

Como consecuencia de estas debilidades, permanecen latentes los altos índices de trabajo infantil, que para 2012 alcanzó un cifra de 15.2%, los bajos niveles de escolaridad, desempleo creciente, pobreza, y violencia en las zonas más vulnerables del país.

Sumado a lo anterior, cabe mencionar la debilidad institucional del nivel local en el desarrollo y sostenibilidad de los programas sociales, lo cual demanda un importante fortalecimiento en la gestión de los recursos e implementación, desarrollo y control de los proyectos por parte de los entes territoriales.

Es por ello que se han venido emprendiendo esfuerzos importantes en mejorar los indicadores relacionados con el acceso a la educación y permanencia en los ciclos escolares. Parte de las acciones emprendidas por la autoridad nacional, han consistido además de la ampliación de la cobertura en educación básica y media, la implementación de opciones educativas articuladas con el desarrollo productivo y social, y la conformación de alianzas estratégicas entre instituciones educativas con diferentes sectores y niveles, entre otras.

En esta misma línea el presente proyecto de ley, propone la implementación de otro tipo de estrategia que se encuentra orientada a disminuir las tasas de deserción escolar y trabajo infantil como lo es el sistema de “Bicicletas Escolares”. Con esta iniciativa se pretende brindar una herramienta de transporte que facilite el acceso de los niños, niñas y jóvenes desde sus hogares a los establecimientos educativos cuando estos se encuentren en zonas alejadas o de difícil acceso.

Cabe mencionar que la iniciativa en mención, surge también de las experiencias recabadas de ciclistas colombianos destacados, que demuestran cómo pese a las dificultades y circunstancias adversas han podido surgir gracias a su talento, capacidad y constancia. Tal es la historia del joven ciclista colombiano Nairo Quintana, el cual inspiró la presentación del presente proyecto pues precisamente él utilizaba una bicicleta como medio de transporte, para llegar desde su hogar hasta su centro educativo. Estos fueron sus inicios como ciclista y deportista.

De esta manera, con la presente ley se espera contribuir a que muchos jóvenes colombianos puedan acceder a su adecuada y debida formación académica, y desarrollar a la vez sus habilidades deportivas contando con un medio de transporte también amigable con la salud, y el medio ambiente como lo es la bicicleta.

## 3. Beneficios de la ley

Con el presente proyecto de ley se busca fundamentalmente establecer un mecanismo que ayude a los estudiantes colombianos a mantenerse dentro del sistema educativo.

Con la entrega de bicicletas, se facilita un instrumento de transporte a aquellos estudiantes e incluso maestros, que deben recorrer trayectos largos o de difícil acceso y que debido al nivel de ingreso de sus hogares no poseen los recursos necesarios para desplazarse por cualquier medio de transporte diferente a sus propios pies, que podrá mantener a los estudiantes dentro del sistema educativo, ayudando así a la disminución de la deserción escolar en el alumnado.

De igual forma, esta ley pretende, fomentar la actividad deportiva en los niños, niñas y adolescentes desde sus inicios, con el objeto, a su vez, de aprovechar aquellos talentos deportivos de los alumnos donde puedan encontrar beneficios y ser incorporados a los procesos deportivos desarrollados por Coldeportes.

En cuanto al tema ambiental, según el Ideam, Colombia sólo genera el 0.37% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, sin embargo, el cambio climático es un asunto que debe ser primordial en la agenda estatal y que debe ser atendido de manera urgente.

En Colombia, tanto la mitigación del cambio climático (a través de una disminución de las emisiones de gases efecto invernadero) como la adaptación de sus efectos son prioridades en la política ambiental nacional. Las principales herramientas de política pública sobre cambio climático en Colombia son<sup>1</sup>:

- La Estrategia de Desarrollo Bajo en Carbono (mitigación).
- El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (adaptación).
- La Estrategia Nacional REDD (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal Evitada).
- La estrategia nacional de reducción del riesgo financiero del Estado ante la ocurrencia de desastres naturales.

La prioridad establecida por el Gobierno nacional en el tema de cambio climático y disminución de gases efecto invernadero, se ve armonizada con el objeto de esta ley, al dar como instrumento de transporte una bicicleta, la cual permite el traslado a lugares con distancias considerables sin emisión de gases efecto invernadero.

A la par de la conciencia ambiental que se establece con el uso de la bicicleta como medio de transporte, se anexa un componente de salud para los usuarios de este vehículo que debido a la práctica del ciclismo pueden obtener beneficios para el estado físico y mental de las personas, así como lo indica el informe “Salud y Bicicleta” publicado por el Centro de Salud de la Universidad Alemana del Deporte (DSHS) de la ciudad de Colonia, que se ocupa detalladamente de los efectos positivos de ir en bicicleta sobre las articulaciones, la espalda, así como sobre el sistema circulatorio e inmunológico. “Quién monta en bicicleta regularmente, se ahorra visitas al médico, medicamentos e incluso tratamientos muy costosos. Aunque no se empiece a hacer ejercicio regularmente hasta una edad avanzada, los resultados son palpables. Las personas que sufren las típicas molestias de dolor de espalda, sobrepeso y otras

<sup>1</sup> Tomado del link de asuntos ambientales de la página electrónica de Cancillería <http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/environmental/climate>

enfermedades cardiovasculares, podrían gozar de muchos años de buena salud, si se decidieran a usar más la bicicleta”, comenta el doctor Froböse, presidente del Centro de salud de DSHS y coordinador principal de este nuevo estudio<sup>2</sup>.

Se ha encontrado una relación positiva entre la práctica de la actividad física y el rendimiento académico en varios estudios realizados por el departamento de educación del estado de California en los EE.UU. (Dwyer et al, 2001; Dwyer et al, 1983; Linder, 1999; Linder, 2002; Shephard, 1997 y Tremblay et. al, 2000) que apoyan la idea de que el dedicar un tiempo sustancial a actividades físicas en las escuelas, puede traer beneficios en el rendimiento académico de los niños, e incluso sugieren que existen beneficios, de otro tipo, comparados con los niños que no practican deporte<sup>3</sup>.

#### 4. Experiencia nacional

A nivel nacional ya han sido puestas en marcha de manera exitosa, iniciativas como la que se proponen el presente proyecto de ley, de las cuales sólo se mencionarán algunas. Tal es el caso de Sahagún en Córdoba, donde la administración municipal, a través de la Secretaría de Educación y Cultura, han entregado 800 bicicletas en las zonas rurales en convenio con los directores de los planteles educativos, para evitar la deserción escolar y así priorizar estudiantes que por sus necesidades requieren esta ayuda para acceder a su derecho a la educación.

Así mismo ha ocurrido en el Corregimiento El Patico dentro de la Jurisdicción de Talaigua Nuevo, en el Sur de Bolívar, donde la Alcaldía hizo entrega de 170 bicicletas a igual número de estudiantes, con el propósito de solucionar su problema de transporte para ir a clases.

En el año 2010 la Administración Municipal de Guadalupe, Huila, entregó bicicletas todo terreno a los estudiantes de cinco veredas beneficiarias, adicionalmente le fueron entregados un seguro de accidente, casco protector y un impermeable para protección contra la lluvia y el frío. Las bicicletas fueron dadas en calidad de comodato por la Alcaldía y esta se comprometió a realizar un mantenimiento preventivo cada seis meses, el cual será realizado por un mecánico contratado por la entidad territorial. Esta iniciativa se da para cumplir con el transporte escolar que ofrece el municipio, dado que la normatividad vigente es de difícil cumplimiento en las zonas rurales dado que las vías por defectos climáticos son difíciles de mantener en todo estado.

En mayo del 2013, 30 estudiantes de la Vereda Zaino del municipio de Valencia en el departamento de Córdoba, recibieron bicicletas para facilitarles el transporte hasta sus escuelas. Iniciativa que partió de la administración municipal al descubrir que los niños para llegar a su escuela debían caminar hasta 4 kilómetros desde sus casas.

En marzo de 2014, la Gobernación del Atlántico entregó en el municipio de Candelaria 12 bicicletas a alumnos de la Institución Educativa Nuestra Señora de La Candelaria. La entrega se realizó a estudiante previa selección de los mismos, de la población víctima del conflicto, damnificados de la ola invernal del 2010 y

cuyos hogares se encuentran distantes de la institución, en aras de garantizar la permanencia en el sistema educativo de estos niños y niñas.

Mediante iniciativa privada también se han realizado esfuerzos por poner a rodar a los jóvenes hasta las escuelas. En el municipio de El Retiro en Antioquia, ha sido la Fundación Correccaminos, en cabeza del ciclomontañista Iván Echeverri, la que ha entregado 1.700 ciclas a pequeños de las 12 veredas más vulnerables del municipio, gracias a aportes privados, con el mismo objetivo de atacar la deserción escolar y lograr impulsar tanto el deporte como la educación.

#### 5. Experiencia internacional

Este tipo de programas han sido desarrollados e institucionalizados en diferentes países de Latinoamérica y el mundo, tales como España, México, Nicaragua, Brasil, Argentina y Perú.

##### Perú

En el caso particular de Perú, el Ministerio de Educación viene impulsando desde el 2012 la iniciativa “Rutas Solidarias”, a través de la Dirección de Promoción Escolar, Cultura y Deporte (Dipecud), a favor de 100 mil escolares al 2016, a nivel nacional, mejorando con la distribución de bicicletas el traslado a sus escuelas. Los resultados que se van mostrando hasta el momento han permitido no sólo reducir el tiempo de viaje, sino también que los escolares lleguen a estudiar más despejados, con ganas de aprender, menos cansados y por lo tanto con mejor rendimiento.

El Ministerio de Educación identifica las regiones beneficiadas según criterios como que se encuentren en zonas con quintil de pobreza 1, 2 y 3; zonas rurales, zonas con dispersión, zonas con bajo rendimiento escolar zonas de frontera.

Durante el trabajo coordinado con la comunidad, el Ministerio de Educación les pide su compromiso para dar sostenibilidad a la iniciativa, asumiendo todas las medidas expresadas en las cartillas entregadas con el mantenimiento no solo de las bicicletas, sino también de las rutas por donde van a transitar los escolares y el trabajo solidario desplegado.

##### Brasil

En Brasil, existe el programa ‘Camino Escolar’ (*Caminho da Escola*) diseñado por el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación, adscrito al Ministerio de Educación, creado con el objetivo de renovar la flota de vehículo escolar, garantizar la seguridad y la calidad del transporte de los estudiantes y contribuir a reducir el ausentismo escolar, aumentando a través del transporte diario, acceso y permanencia en la escuela los estudiantes matriculados en la educación básica de la zona rural de las redes estatales y municipales. El programa también tiene como objetivo la normalización de los vehículos de transporte escolar, la reducción de precios de los vehículos y una mayor transparencia en estas adquisiciones.

El gobierno federal, a través de la ENDF y en colaboración con Inmetro, ofrece un vehículo con especificaciones únicas, adecuados para el transporte de los estudiantes, y las condiciones apropiadas transitabilidad de los caminos de las zonas rurales y urbanas de Brasil.

El programa consiste en la adquisición, a través de subasta electrónica para el precio récord realizado por la ENDF, estandarizada para los vehículos de transporte escolar. Hay tres maneras para que los estados y los municipios participen en el camino a la escuela: con recursos propios, simplemente se adhieren al comprador; a través de convenios firmados con la ENDF; a través de financiamiento del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), que ofrece línea

<sup>2</sup> Tomado de <http://www.sevilla.org/sevillaenbici/contenidos/2-hazlobien/ventajas/UnaMedicinaSobreRuedas.html>

<sup>3</sup> “El impacto de la actividad física y el deporte sobre la salud, la cognición, la socialización y el rendimiento académico: una revisión teórica” Autores: William Ramírez, Stefano Vinaccia y Gustavo Ramón. Revista de estudios sociales de la Universidad de los Andes. <http://res.uniandes.edu.co/view.php/370/view.php>

de crédito especial para la compra de autobuses y cero kilómetros de nuevos vasos<sup>4</sup>.

#### Nicaragua

El gobierno nicaragüense comenzó el programa “Ayúdame a llegar” desde 2007, a través del cual se han entregado hasta la fecha 15.000 bicicletas, tanto a estudiantes como a maestros. Las zonas rurales de Nicaragua son las que tienen la mayor desventaja, por su déficit en infraestructura, docentes, materiales didácticos y mobiliario escolar; y para llegar a las escuelas rurales, los estudiantes deben recorrer distancias de hasta tres kilómetros cada día.

#### 6. Competencia del Congreso

El Reglamento Interno del Congreso, la Ley 5ª de 1992, indica en su artículo 6:

CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

(...)

1. **Función legislativa**, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

(...)

El artículo 140. *Iniciativa Legislativa*. Pueden presentar proyectos de ley:

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

(...)

#### 7. Impacto fiscal

De conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente.

Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que no obstante lo anterior tenemos como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C- 911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las Corporaciones Públicas ejerzan su función legislativa y normativa, es preciso aclarar que la iniciativa contempla que la aplicación de esta sea progresiva en la entidad territorial, según el caso, así:

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”.*

*“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”.*

*“Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.*

En tal sentido, se requiere del apoyo del Gobierno nacional, que pueda avalar la presente iniciativa, por cuanto generaría beneficios importantes para la pobla-

ción estudiantil, sobre todo dentro de las zonas rurales y/o de difícil acceso a los planteles educativos.

También es importante destacar que el Gobierno nacional en la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 ‘Prosperidad para Todos’, estableció en sus artículos 14 y 174, destinación de recursos de donde podría tomarse para la financiación de esta ley.

*Artículo 14. Destino de los recursos de la participación de propósito general para deporte y cultura. A partir del 2012 la destinación porcentual de que trata el inciso 2º del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, modificada por el artículo 21 de la Ley 1176 de 2007, para los sectores de deporte y recreación y cultura será la siguiente:*

*El ocho por ciento (8%) para deporte y recreación y el seis por ciento (6%) para cultura.*


*Artículo 174. Promoción del deporte y la cultura. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura y Coldeportes, creará el Sistema Nacional de Competencias deportivas, académicas y culturales “Supérate”, como estrategia de inserción social dirigida de forma prioritaria a poblaciones en situación de vulnerabilidad, en condición de desplazamiento forzado y en proceso de reintegración social. Esta estrategia desarrollará competencias deportivas y actividades artísticas en todos los municipios del país en diferentes categorías.*

*Parágrafo. Para la implementación de estas actividades se convocará y vinculará a las entidades del sector público que tengan competencias en estos temas, a las empresas patrocinadoras, al sector privado, y a los medios de comunicación.*

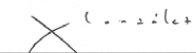
#### Proposición

De acuerdo con las consideraciones anteriores nos permitimos proponer a la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, debatir y aprobar en segundo debate el **Proyecto de ley número 47 de 2014 Cámara**, por medio de la cual se crea el sistema de ‘bicicletas escolares’ y se dictan otras disposiciones, con base en el texto aprobado por la Comisión Sexta de Cámara, el cual se anexa.

De los honorables Representantes,

  
CARLOS EDUARDO GUEVARA V  
Representante a la Cámara - Bogotá D.C.  
Movimiento Político MIRA

  
ANA MARÍA RINCÓN HERRERA  
Representante a la Cámara - Huila  
Partido de la U

  
HUGO HERNÁN GONZÁLEZ MEDINA  
Representante a la cámara - Caldas  
Centro Democrático

#### TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 047 DE 2014 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el sistema de ‘bicicletas escolares’ y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto*. La presente ley tiene como objeto crear el sistema de Bicicletas Escolares, el cual será parte integral del plan decenal de educación y del plan sectorial de educación, como instrumento para garantizar la permanencia en el sistema educativo, en zonas rurales y urbanas del país, fomentando el uso seguro de la bicicleta como medio de transporte sostenible y evitar la deserción escolar.

<sup>4</sup> Tomado de: <http://www.fn.de.gov.br/programas/caminho-da-escola/caminho-da-escola-apresentacao>

La presente ley regirá en todo el territorio nacional y tendrá como finalidad la entrega de bicicletas para uso exclusivo de estudiantes de las instituciones educativas tanto rurales como urbanas, como servicio de transporte, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la autoridad competente.

Artículo 2°. El Gobierno nacional, con la coadyuvancia de los entes territoriales y la Policía Nacional, pondrán en marcha planes de acción para garantizar la seguridad vial de los estudiantes que hagan uso del sistema, generando un entorno seguro en la rutas determinadas.

Artículo 3°. El Ministerio de Educación Nacional en compañía de los entes territoriales, así como las instituciones educativas beneficiarias de este sistema, deberán socializar la implementación del mismo con la comunidad educativa, enseñando su correcto funcionamiento y promoviendo el cumplimiento de las normas generales contenidas en el Código Nacional de Tránsito Terrestre.

Artículo 4°. *Financiación.* El Gobierno nacional y las Entidades Territoriales, destinarán las partidas necesarias conforme a los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones que le sean asignados respectivamente.


Para la implementación de la presente ley, se podrán suscribir los convenios, compromisos y/o acuerdos necesarios para el óptimo funcionamiento del sistema, de igual forma, se podrán obtener recursos a través de la Agencia para la Cooperación y de la empresa privada. Tales convenios buscarán garantizar la protección del derecho fundamental a la educación, la sostenibilidad económica del programa, fortalecimiento a la educación y seguridad vial entre los actores de la vía, mantenimiento y reparación de las bicicletas, capacitación a los usuarios sobre los cuidados de la bicicleta y mecánica básica, fomento de la actividad física y responsabilidad ambiental, entre otras.

Artículo 5°. *Reglamentación.* El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Transporte, deberá reglamentar la presente ley, dentro de los seis (6) meses siguientes, contados a partir de la entrada en vigencia de la misma.

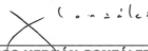
Parágrafo. Para la reglamentación de la presente ley, el Gobierno nacional realizará mesas de trabajo donde las entidades territoriales, las instituciones educativas, asociaciones de padres de familia y el Congreso Nacional tengan asiento.

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

De los honorables Representantes,

  
**CARLOS EDUARDO GUEVARA V**  
 Representante a la Cámara - Bogotá D.C.  
 Movimiento Político MIRA

  
**ANA MARIA RINCÓN-HERRERA**  
 Representante a la Cámara - Huila  
 Partido de la U

  
**HUGO HERNÁN GONZÁLEZ MEDINA**  
 Representante a la cámara - Caldas  
 Centro Democrático

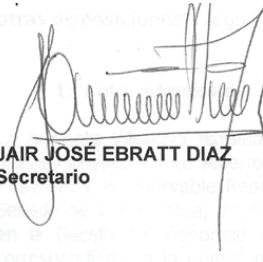
**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 COMISIÓN SEXTA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
 SUSTANCIACIÓN  
 INFORME DE PONENCIA  
 PARA SEGUNDO DEBATE**

Bogotá, D. C., 7 de abril de 2015

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate y el texto aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 047 de 2014 Cámara, por medio de la cual se crea el sistema de "bicicletas escolares" y se dictan otras disposiciones.

La ponencia fue firmada por los honorables Representantes: *Carlos E. Guevara Villabón* (Ponente Coordinador); *Ana María Rincón Herrera*, *Hugo Hernán González Medina*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 186 del 7 de abril de 2015, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

  
**JAIR JOSÉ EBRATT DIAZ**  
 Secretario

**CONTENIDO**

Gaceta número 177 - Viernes, 10 de abril de 2015	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia para primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto legislativo número 198 de 2015 Cámara de Representantes, por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política.....	1
Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, texto propuesto al Proyecto de ley estatutaria número 187 de 2014 Cámara, 78 de 2014 Senado, por la cual se modifican los artículos 15 y 16 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia .....	3
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 184 de 2014 Cámara, 048 de 2014 Senado, por la cual se modifica y adiciona la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios y el artículo 110 del Código Penal con el fin de proteger la vida e integridad física de las personas en relación con la protección del equipamiento de los servicios públicos domiciliarios y del espacio público y se dictan otras disposiciones.....	9
Ponencia de segundo debate y texto aprobado en primer debate al proyecto de ley número 047 de 2014 Cámara, por medio de la cual se crea el sistema de 'bicicletas escolares' y se dictan otras disposiciones .....	12