



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1038

Bogotá, D. C., jueves, 24 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 42 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

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 273 DE 2019 SENADO, 236 DE 2018 CÁMARA

por la cual la nación exalta la memoria, vida y obra del pintor, muralista, escultor antioqueño Pedro Nel Gómez Agudelo y se declara como bien de interés público y cultural la casa museo que lleva su nombre en el municipio de Medellín (Antioquia).

Bogotá, D. C., 10 de septiembre de 2019

Doctores

LIDIO GARCÍA TURBAY

Presidente del Honorable Senado de la República

CARLOS ALBERTO CUENCA

Presidente de la Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Conciliación al proyecto de ley número 273 de 2019 Senado, 236 de 2018 Cámara, por la cual la nación exalta la memoria, vida y obra del pintor, muralista, escultor antioqueño Pedro Nel Gómez Agudelo y se declara como bien de interés público y cultural la Casa Museo que lleva su nombre en el municipio de Medellín (Antioquia).

Respetados Presidentes:

De acuerdo 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 Accidental de Conciliación nos permitimos someter a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, el texto conciliado del **proyecto de ley número 273 de 2019 Senado, 236 de 2018 Cámara**, por la cual la nación exalta la memoria, vida y obra del pintor, muralista, escultor antioqueño Pedro Nel Gómez Agudelo y se declara como bien de interés público y cultural la Casa Museo que lleva su nombre en el municipio de Medellín (Antioquia).

Para cumplir con nuestro cometido, procedimos a realizar un estudio comparativo de los textos aprobados en las respectivas Cámaras, de forma tal, que, una vez analizado su contenido, encontramos diferencia en un solo artículo, y decidimos acoger la decisión tomada por la Plenaria del Senado de la República que decide eliminar el artículo 6º del articulado del proyecto.

Con el objetivo de facilitar la comprensión del texto conciliado, en el siguiente cuadro se compara el texto aprobado por la Plenaria de Senado con el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara, en el cual se evidencia que solo se diferencian en un artículo, por lo que ese artículo se elimina en el texto conciliado y se le da una nueva numeración.

Cuadro comparado del articulado del proyecto de ley

Texto aprobado en Cámara	Texto aprobado en Senado
Artículo 1º. La República de Colombia exalta la memoria del Pintor, Muralista, Escultor Pedro Nel Gómez Agudelo, antioqueño quien dedicó su vida a la expresión artística, logrando un merecido reconocimiento nacional e internacional como uno de los más importantes representantes de la expresión plástica en la cultura nacional; de todos los tiempos.	Artículo 1º. La República de Colombia exalta la memoria del Pintor, Muralista, Escultor Pedro Nel Gómez Agudelo, antioqueño quien dedicó su vida a la expresión artística, logrando un merecido reconocimiento nacional e internacional como uno de los más importantes representantes de la expresión plástica en la cultura nacional de todos los tiempos.

Texto aprobado en Cámara	Texto aprobado en Senado
Artículo 2°. El Congreso de la República declara la “Casa Museo Pedro Nel Gómez” como Bien Cultural de Interés Público de la Nación y dispone que se adelanten los estudios y acuerdos necesarios por medio del Ministerio de Cultura, el Departamento de Antioquia y el Municipio de Medellín para tal fin.	Artículo 2°. El Congreso de la República declara la “Casa Museo Pedro Nel Gómez” como Bien Cultural de Interés Público de la Nación y dispone que se adelanten los estudios y acuerdos necesarios por medio del Ministerio de Cultura, el departamento de Antioquia y el municipio de Medellín para tal fin.
Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento del artículo 112 de la Ley 715 de 2001 incluya dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Medellín, departamento de Antioquia, así: a) Diseño, adquisición de terrenos, construcción y dotación del Parque Cultural Maestro Pedro Nel Gómez. b) Conservación de la Casa Museo Pedro Nel Gómez.	Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento del artículo 112 de la Ley 715 de 2001 incluya dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Medellín departamento de Antioquia, así: a) Diseño, adquisición de terrenos, construcción y dotación del Parque Cultural Maestro Pedro Nel Gómez. b) Conservación de la Casa Museo Pedro Nel Gómez.
Artículo 4°. Las autorizaciones de gastos otorgados al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los presupuestos generales de la nación de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento en del presupuesto. Y, en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.	Artículo 4°. Las autorizaciones de gastos otorgados al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los presupuestos generales de la nación de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento en el presupuesto. Y, en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.
Artículo 5°. En memoria y honor permanente al nombre del ilustre pintor, muralista y escultor antioqueño y para dar testimonio ante la historia de la importancia de sus aportes a la construcción del arte, de la autenticidad para el pueblo antioqueño, ordénase realizar una serie de actividades culturales y cívicas en el municipio de Medellín todos los 4 de julio de cada año, día de su natalicio, con el fin de exaltar su vida y obra como paradigma para futuras generaciones de colombianos.	Artículo 5°. En memoria y honor permanente al nombre del ilustre pintor, muralista y escultor antioqueño y para dar testimonio ante la historia de la importancia de sus aportes a la construcción del arte, de la autenticidad para el pueblo antioqueño, ordénase realizar una serie de actividades culturales y cívicas en el municipio de Medellín todos los 4 de julio de cada año, día de su natalicio, con el fin de exaltar su vida y obra como paradigma para futuras generaciones de colombianos.
Artículo 6°. Autorízase el traslado de los montos presupuestales que se determinen por las ordenanzas de la Asamblea Departamental de Antioquia y los Acuerdos del Concejo Municipal de Medellín para garantizar el funcionamiento del Parque Cultural Pedro Nel Gómez, de los recaudos que se obtengan por la estampilla pro cultura, creada por la Ley 397 de 1997 y modificada por la Ley 666 de 2001.	Artículo eliminado en segundo debate por la Plenaria del Senado de la República
Artículo 7°. Para el cumplimiento de los fines consagrados en la presente ley se autoriza al Gobierno nacional para suscribir los convenios y contratos necesarios con el departamento de Antioquia, el municipio de Medellín y la Fundación Casa Museo Maestro Pedro Nel Gómez.	Artículo 7°. Para el cumplimiento de los fines consagrados en la presente ley se autoriza al Gobierno nacional para suscribir los convenios y contratos necesarios con el departamento de Antioquia, el municipio de Medellín y la Fundación Casa Museo Maestro Pedro Nel Gómez.
Artículo 8°. Corresponderá a la Contraloría General del Departamento vigilar la correcta aplicación de los recursos recaudados por la estampilla. Parágrafo. En los municipios que tengan Contraloría, será esta la responsable de dicha vigilancia.	Artículo 8°. Corresponderá a la Contraloría General del Departamento vigilar la correcta aplicación de los recursos recaudados por la estampilla. Parágrafo. En los municipios que tengan Contraloría, será esta la responsable de dicha vigilancia.
Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su promulgación.	Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 273 DE 2019 SENADO, 236 DE 2018 CÁMARA

por la cual la nación exalta la memoria, vida y obra del pintor, muralista, escultor antioqueño Pedro Nel Gómez Agudelo y se declara como bien de interés público y cultural la casa museo que lleva su nombre en el municipio de Medellín (Antioquia).

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. La República de Colombia exalta la memoria del Pintor, Muralista, Escultor Pedro

Nel Gómez Agudelo, antioqueño quien dedicó su vida a la expresión artística, logrando un merecido reconocimiento nacional e internacional como uno de los más importantes representantes de la expresión plástica en la cultura nacional de todos los tiempos.

Artículo 2°. El Congreso de la República declara la “Casa Museo Pedro Nel Gómez” como Bien Cultural de Interés Público de la Nación y dispone que se adelanten los estudios y acuerdos necesarios por medio del Ministerio de Cultura, el departamento de Antioquia y el municipio de Medellín para tal fin.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento del artículo 112 de la Ley 715 de 2001 incluya dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Medellín, departamento de Antioquia, así:

- a) Diseño, adquisición de terrenos, construcción y dotación del Parque Cultural Maestro Pedro Nel Gómez.
- b) Conservación de la Casa Museo Pedro Nel Gómez.

Artículo 4°. Las autorizaciones de gastos otorgados al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los presupuestos generales de la nación de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento en el presupuesto. Y, en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 5°. En memoria y honor permanente al nombre del ilustre pintor, muralista y escultor antioqueño y para dar testimonio ante la historia de la importancia de sus aportes a la

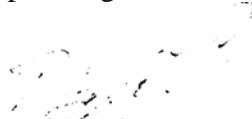
construcción del arte, de la autenticidad para el pueblo antioqueño, ordénase realizar una serie de actividades culturales y cívicas en el municipio de Medellín todos los 4 de julio de cada año, día de su natalicio, con el fin de exaltar su vida y obra como paradigma para futuras generaciones de colombianos.

Artículo 6°. Para el cumplimiento de los fines consagrados en la presente ley se autoriza al Gobierno nacional para suscribir los convenios y contratos necesarios con el departamento de Antioquia, el municipio de Medellín y la Fundación Casa Museo Maestro Pedro Nel Gómez.

Artículo 7°. Corresponderá a la Contraloría General del Departamento vigilar la correcta aplicación de los recursos recaudados por la estampilla.

Parágrafo. En los municipios que tengan Contraloría, será esta la responsable de dicha vigilancia.

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


 JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
 Senador de la República


 ELOY CHICHÍ QUINTERO ROMERO
 Representante a la Cámara

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2019 CÁMARA

por el cual se crea la Comisión Interinstitucional de Racionalización de Beneficios Tributarios, con el fin de evaluar la pertinencia y eficiencia de los beneficios tributarios establecidos en el Régimen Tributario Nacional y se dictan otras disposiciones.

I. ANTECEDENTES

El 31 de julio de 2019 se radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el proyecto de ley, que por el consecutivo que se sigue, le correspondió el número 110 de 2019; proyecto de ley de autoría del Honorable Senador Gustavo Bolívar, que fue debidamente publicado en la *Gaceta del Congreso* número 700, del viernes 2 de agosto de 2019.

Por designación de la Secretaría General y a la luz de la competencia de cada Comisión, el proyecto fue asignado a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y conforme al oficio CTCP 3.3.-119-19, se llevó a cabo la designación de los ponentes, definiendo como coordinadores a los Honorables Representantes a la Cámara Óscar Darío Pérez Pineda; Néstor Leonardo Rico Rico y a Fabio Fernando Arroyave. De igual manera, se designaron como ponentes a los Honorables

Representantes a la Cámara Enrique Cabrales Baquero; Christian Munir Garcés Aljure; Carlos Alberto Carreño Marín y la honorable Representante a la Cámara Katherine Miranda Peña.

II. DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Inicia la exposición de motivos del proyecto de ley señalando que, resulta necesario examinar medidas que permitan la reducción del déficit fiscal de la nación. Como consecuencia de tal afirmación, propone el autor que la solución puede estar encaminada en el establecimiento de una “*instancia técnica*” que adelante un estudio de la estructura de los beneficios tributarios existentes en el ordenamiento jurídico colombiano, con el objeto general de detallar la relación costo-beneficio de aquellos tratamientos preferenciales y determinar su viabilidad de permanencia, modificación o eliminación.

Detectado el problema que el proyecto de ley busca solucionar, el autor desarrolla un hilo argumentativo que tiene como inicio la definición de los beneficios tributarios como “...*herramienta de la política pública que aprueba un tratamiento impositivo diferencial respecto a la norma general para incentivar o estimular diversas actividades económicas o sectores y grupos concretos de la sociedad...*”. Continúa la exposición de motivos citando un artículo denominado “**RADIOGRAFÍA**

DE LOS BENEFICIOS ONEROSOS EN EL ESTATUTO TRIBUTARIO 2017” del economista Luis Álvaro Pardo Becerra, publicado el 8 de mayo de 2018, en el que señala que “...una cuarta parte del Estatuto Tributario Nacional corresponde a beneficios tributarios que el Estado concede a particulares, en especial a sectores como “... explotación de recursos naturales no renovables y el sector financiero, y en menor medida en sectores como el de servicios turísticos y de hotelería, comercio al por mayor...”.

De lo anterior, se concluye que si bien los gobiernos, dentro de su propia política económica, están plenamente facultados a otorgar beneficios tributarios con el fin de fomentar o fortalecer sectores o actividades de interés nacional, no resulta apropiado el mantenerlos indefinidamente en el tiempo, que no se encuentren justificados o que la relación costo-beneficio no sea consecuente con el objetivo buscado. En términos del autor de la iniciativa *“El asunto es que la perdurabilidad en el tiempo de dichos beneficios tributarios, está contribuyendo al déficit fiscal, generando inequidad y un importante detrimento fiscal por la cantidad ingente de recursos que el Estado deja de percibir”*.

Continuando el desarrollo argumentativo, el Senador Bolívar, señala que son varios los factores que inciden en el menor recaudo fiscal del Estado, entre los que se encuentran los siguientes: i) manejo laxo del gasto público; ii) caída de precios del petróleo y; iii) permanencia de alrededor de 299 beneficios que subsisten en el Estatuto Tributario. Y es a partir de este, que expone el comportamiento del ingreso nacional y lo compara con el balance fiscal 2010-2022.

Tras este análisis, el autor de la iniciativa expone las diferentes reformas tributarias que se han tramitado en el país indicando que, en las últimas dos décadas, el Gobierno nacional ha *“...necesitado de 12 reformas tributarias para aumentar su recaudo sin reducir las brechas de carácter social, destacando el estancamiento en la reducción de la desigualdad...”*. Y tal situación se la atribuye al mal manejo de los beneficios de carácter tributario que precisamente este busca corregir.

Concluye la exposición de motivos señalando que a pesar de que la Ley 1739 de 2014 en el artículo 73 ordenó al Gobierno nacional presentar un detalle de todos los beneficios tributarios y su costo fiscal, no se ha cumplido con dicha disposición haciendo que la transparencia y efectividad en este aspecto sea mínima.

III. CONSIDERACIÓN DE LOS PONENTES

A) ANTECEDENTES SIMILARES

La Misión del Ingreso Público

Repasando los más recientes precedentes sobre situaciones similares al contexto previsto en la exposición de motivos y que se busca solucionar

con el proyecto de ley en estudio, evidenciamos que el artículo 117 de la Ley 489 de 1998, estableció que:

“Artículo 117. Investigación. Para mejorar procesos y resultados y para producir factores de desarrollo, las entidades públicas dispondrán lo necesario al impulso de su perfeccionamiento mediante investigaciones sociales, económicas y/o culturales según sus áreas de competencia, teniendo en cuenta tendencias internacionales y de futuro”.

A partir de esta facultad legal, quien en su momento ejerció como presidente de la República, doctor Andrés Pastrana Arango, y para quien en su momento se desempeñaba como Ministro de Hacienda, doctor Juan Manuel Santos, expidieron el Decreto 2038 del 25 de septiembre de 2001 *“por el cual se crea la Misión del Ingreso Público”*.

El artículo 1º del mencionado Decreto determinó como objetivo general de la *“Misión del Ingreso Público”* la de *“...elaborar los estudios que sustenten la realización de una reforma estructural al sistema tributario colombiano y a las instituciones fiscales relacionadas que, además, sea objeto de un amplio debate entre los distintos sectores de la sociedad colombiana”*. Y, como objetivos específicos, se encontraban los siguientes:

- *Analizar los factores estructurales y coyunturales que han debilitado las finanzas públicas en la última década, especialmente por la vía de los ingresos y de un creciente nivel de deuda tanto explícita como implícita.*
- *Proponer recomendaciones para garantizar que la dinámica de los ingresos estará vinculada a la dinámica del gasto, en un contexto de transparencia y responsabilidad fiscal.*
- *Estudiar la sostenibilidad de las finanzas públicas bajo distintos escenarios de proyección de gasto.*
- *Revisar la estructura tributaria desde una óptica amplia que abarque la suficiencia del recaudo y las alternativas deseables, en términos de equidad, eficiencia y crecimiento, así como la necesidad que el país tiene de mejorar su competitividad en el entorno internacional.*
- *Estudiar políticas para formular propuestas de armonización de impuestos entre los distintos niveles administrativos.*
- *Examinar la administración tributaria con miras a proponer una estructura de incentivos adecuada que redunde en mayor eficiencia, con un particular énfasis en mejorar su capacidad para prevenir y combatir la evasión”*.

El insumo final de dicha *“Misión”* sería entregado al Gobierno nacional con el fin de

adelantar una discusión profunda sobre: 1. El informe final de actividades y; 2. Los demás documentos de política fiscal que haya elaborado el Comité Técnico Asesor y los demás consultores que hubieran participado en la Misión.

El informe finalmente es publicado el 5 de agosto de 2002. Dicho informe reposa en los archivos del centro de investigación económica y social de Fedesarrollo¹. Cuenta con 208 páginas divididas en ocho (8) capítulos que detallan aspectos tales como los principios de sostenibilidad, la estructura tributaria, la estructura jurídica y administración tributaria, régimen de sanciones administrativas, descentralización y, por último, un capítulo denominado “Constancias”.

De la lectura del capítulo de los Principios Generales podemos detallar cómo en su momento, el país enfrentó una situación similar a la que se pone de manifiesto en la exposición de motivos del proyecto de ley y es a partir de tal situación, que se toma la decisión de crear la comisión y se proceda a la evaluación de las diferentes sugerencias que esta encontrare en el trascurso de sus debates.

Citando textualmente el mencionado informe, evidenciamos una similar justificación al proyecto que de ley que nos ocupa:

“Colombia enfrenta un problema fiscal inmediato. Los gastos corrientes exceden los ingresos corrientes en los niveles de gobierno central, departamental y municipal, y las condiciones se harán peores si no se mejora el recaudo, o se reducen los gastos existentes. Alcanzar un equilibrio fiscal es una labor que combina, en medidas diferentes, reducciones en los gastos, aumentos de recaudos y crecimiento económico. Si no se alteran las condiciones actuales de la economía, los miembros de la Misión son pesimistas frente a la posibilidad de conseguir crecimientos rápidos de la economía en los próximos años. Por ello, difícilmente quedan más opciones abiertas que las dos primeras.

El objetivo final de las reformas a la estructura de impuestos y gastos no es tanto el de equilibrar las finanzas estatales, como el de generar las condiciones que faciliten el crecimiento económico, ayuden a disminuir la pobreza y, en último término, permitan incrementar el bienestar de los habitantes del país.

Con esto en mente, el presente capítulo propone unos principios generales como guía para las discusiones de reforma fiscal en Colombia. Estos principios pueden ser útiles al diseñar cambios en el sistema tributario, así como en las discusiones sobre la reforma a las políticas de gasto.

De otra parte, muestra varias direcciones de mejoras en la estructura tributaria colombiana con las cuales se podría conseguir el equilibrio fiscal de largo plazo. Las recomendaciones están

basadas en trabajos preliminares de consultores que actuaron bajo la coordinación de Fedesarrollo. Son provisionales porque algunos de los estudios de investigación aún no han terminado”².

Y bajo contextos similares, se detalló cómo la balanza fiscal a mediano plazo podría no seguir siendo sostenible, en términos similares a la exposición de motivos del Proyecto de ley 110 de 2019 Cámara; al respecto:

“Las tendencias fiscales que muestra Colombia en la actualidad no son sostenibles. A comienzo de los noventa, después de décadas de conservar un cierto equilibrio entre impuestos y gastos, la situación fiscal colombiana se deterioró. En el período 1991-1993, los ingresos totales del gobierno, sumando el Gobierno Central, las administraciones departamentales y las municipales, fue aproximadamente equivalente a los gastos totales. Pero ya en 1999 y 2000, el déficit fiscal total de todos los niveles del gobierno fue de 3,5% del PIB.

El surgimiento del déficit a final de ese decenio condujo a un aumento en la deuda bruta del gobierno, que pasó de ser el 16,6% del PIB en 1994, a ser 64,5% del PIB en 2001. Por ello, acercar ingresos y gastos y disminuir el crecimiento de la deuda del gobierno son metas importantes para el largo plazo en la reforma fiscal.

Con todo, aproximarse a ese balance no será fácil. Una porción sustancial del incremento reciente en los gastos, cubre necesidades de salud, educación y seguridad. Es improbable que estas necesidades disminuyan en el futuro y, por el contrario, es previsible que en algunas aumenten. Los nuevos gastos implicarán también mayor recaudo. Se requerirá elevar los ingresos tributarios para reducir la brecha fiscal.

Sin embargo, incluso si el aumento de recaudo genera mayores ingresos en el corto plazo, en el largo plazo será contraproducente si genera un ambiente adverso para la inversión en Colombia en el contexto de una economía crecientemente global. La recuperación económica y el crecimiento sostenible permiten ampliar la base impositiva, por lo que tienen un papel crucial en la tarea de resolver las dificultades fiscales de largo plazo. Los cambios en los impuestos deberán ser diseñados de tal forma que no empujen más hogares y empresas hacia la economía informal y hacia la evasión y elusión tributaria”³.

En desarrollo del informe, en el capítulo IV denominado “Estructura Tributaria” se realizó un detallado análisis de los principales beneficios tributarios y su impacto para cada uno de los impuestos y el correspondiente impacto fiscal a las finanzas del país. A partir de este análisis, surgieron varias propuestas para cada uno de

¹ Ver: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1642>.

² Misión del Ingreso Público (Informe) Bogotá, agosto 5 de 2012. Pp. 16.

³ Ibídem. Pp. 16 y 17.

ellos, únicamente con el fin de ser evaluadas por el Gobierno nacional, quien finalmente mantuvo la prerrogativa de adoptar las sugerencias o no en sus planes de reformas tributarias.

Por ejemplo, frente al impuesto de renta y complementarios, la DIAN llevó a cabo un análisis de cada uno de los beneficios tributarios en el impuesto de renta, indicando el valor esperado a obtener con su eliminación, de la siguiente manera:

Cuadro 9
Tratamientos Preferenciales en Renta, Recaudo potencial en 2003-2005 (\$)

ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN	2,003	2,004	2,005
CONTRIBUYENTES EN RÉGIMEN ESPECIAL				
Art. 19n1	Asociaciones	0	13,480	13,627
Art. 19n1	Corporaciones	0	3,859	3,901
Art. 19n1	Fundaciones	0	1,486	1,502
Art. 19n2	Otros	0	3,277	3,313
Art. 19n3	Fondos	0	319	323
Art. 19n4	Cooperativas	0	3,859	3,901
Art. 19-2	Cajas	0	319	323
		0	359	363
INGRESOS NO CONSTITUTIVOS DE RENTA NI GANANCIA OCASIONAL				
Art. 42	Recompensas	6,044	14,671	14,830
Art. 46	Los terneros nacidos y enajenados dentro del año	323	327	330
Art. 53	Aportes para financiación transporte masivo	2,333	2,358	2,384
		3,387	11,985	12,116
DEDUCCIONES				
Art. 119	Intereses de préstamos para adquisición de vivienda	1,781	1,800	1,820
Art. 126-2	Donaciones a la Corporación General Gustavo Matamoros D'acosta	0	0	0
		13	13	13
Art. 158	Inversión en desarrollo científico y tecnológico	1,768	1,788	1,807
RENTAS EXENTAS				
Art. 206-7	Gastos de representación de altos funcionarios del estado	360,668	397,682	398,667
Art. 206-8	Exceso del salario básico del personal de las FFMM	1,898	1,919	1,940
Art. 206-10	30% del valor total de los pagos laborales	9,223	9,324	9,425
Art. 211-1	Loterías y licorerías	242,140	244,783	247,443
Art. 217	Fondos ganaderos organizados como S.A.	0	1,111	1,123
Art. 229	Empresas editoriales	0	413	418
Ley Paez		3,350	11,854	11,983
Ley Quimbaya		6,861	24,277	24,541
		97,195	104,001	101,794
DESCUENTOS				
Art. 249	Donaciones	2,668	24,958	25,229
Art. 250	Generación de empleo	0	10,669	10,785
Art. 256	Empresas Colombianas de transporte internacional	0	-4,848	-4,900
Art. 257	CERT	316	1,117	1,129
		2,353	8,324	8,415
TOTAL		371,161	452,591	454,172

Fuente: DIAN

Tomado de: Misión del Ingreso Público (Informe) Bogotá, agosto 5 de 2012. Pp. 105.

Fíjese como la Misión detalló el costo fiscal de cada uno de los beneficios tributarios en el impuesto de renta, sugiriendo al Gobierno nacional evaluar la permanencia de los mismos además de proponer que, en caso de otorgar este tipo de beneficios tributarios, se hiciera de forma general y no para sectores específicos; ello en los siguientes términos:

“¿Cuáles serían los criterios a considerar, en caso de optar por tratamientos preferenciales importantes en Colombia? En primer lugar, parece mucho más sano otorgar tratamientos preferenciales de manera horizontal (across the board) que a sectores específicos. En otras palabras, el país debería optar por incentivos a la ciencia y la tecnología o a la capacitación de trabajadores antes que subsidiar sectores específicos. En segundo lugar, se proponen criterios adicionales que hagan más transparente el incentivo. Su monto debe quedar claramente establecido en la contabilidad nacional, deben fijarse topes sectoriales en términos de recaudo si de todas formas se decide apoyar sectores específicos, y deben existir criterios de evaluación ex post para renovar el subsidio”.

Así las cosas, el informe planteó un panorama general de la situación fiscal del país en su

momento y elevó varias propuestas a título de sugerencia al Gobierno nacional; no obstante, por el posterior comportamiento de la economía nacional, no se llevó a cabo la reforma estructural que sugirió la Misión, pues el comportamiento del ingreso de la nación llevó a no ser necesaria dicha reforma⁴.

COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA EQUIDAD Y LA COMPETITIVIDAD TRIBUTARIA

En virtud del mandato contenido en el artículo 44 de la Ley 1739 de 2014⁵, se creó la Comisión de Expertos ad honórem, comisión que se reglamentó en virtud de lo dispuesto en el Decreto 0327 del 25 de febrero de 2015, la cual rindió el informe final al Ministro de Hacienda y Crédito Público en diciembre de 2015.

Dicho informe determinó, entre otras cosas que *“... el sistema tributario de nuestro país genera un bajo nivel de recaudo frente al potencial, dado el nivel de desarrollo del país; no contribuye a una*

⁴ *“En materia de ingresos tributarios el comportamiento de los recaudos ha sido excepcional en los años recientes (cerca del 17% del PIB en 2003/2004; 20.9% en el 2006). Este comportamiento ha eximido al Gobierno nacional de la necesidad de realizar una reforma estructural como la que se le recomendó por la Misión del Ingreso Público (MIP, 2003). No obstante, a pesar del incremento excepcional de los ingresos tributarios experimentado recientemente, el gasto público muestra serias inflexibilidades en particular en lo tocante con las pensiones a cargo de la nación, la educación, la salud y, en general con las transferencias territoriales (que se dedican principalmente a atender esos dos últimos rubros). Banco de la República. Borradores de Economía No. 497. Conveniencia de una regla fiscal de balance estructural para Colombia. Hugo López, Remberto Rhenals, Jesús Botero y Christian Posso.*

⁵ *“Artículo 44. Comisión de Estudio del Sistema Tributario Colombiano. Créase una Comisión de Expertos ad honórem para estudiar, entre otros, el Régimen Tributario Especial del Impuesto sobre la Renta y Complementarios aplicable a las entidades sin ánimo de lucro, los beneficios tributarios existentes y las razones que los justifican, el régimen del impuesto sobre las ventas y el régimen aplicable a los impuestos, tasas y contribuciones de carácter territorial con el objeto de proponer reformas orientadas a combatir la evasión y elusión fiscales y a hacer el sistema tributario colombiano más equitativo y eficiente. Para estos efectos, la Comisión podrá estudiar materias y realizar propuestas diferentes a las estrictamente tributarias, y convocar expertos de dichas materias, en calidad de invitados.*

La Comisión se conformará a más tardar, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, será presidida por el Director General de la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) o su delegado y deberá entregar sus propuestas al Ministro de Hacienda y Crédito Público máximo en diez (10) meses contados a partir de su conformación, quien a su vez presentará informes trimestrales a las Comisiones Económicas del Congreso de la República. El Gobierno nacional determinará la composición y funcionamiento de dicha Comisión, la cual se dictará su propio reglamento”.

mejor distribución del ingreso; es inequitativo horizontalmente pues aplica un tratamiento diferente a personas y empresas similares; es complejo y difícil de administrar, y castiga de manera importante la inversión, el empleo, el crecimiento y la competitividad. A ello se suma la debilidad de la administración tributaria, que con faltantes en materia de recurso humano, tecnología y organización institucional, no logra sino involucrar a un número reducido de personas y empresas al sistema, presenta pocos resultados en la labor de combatir los elevados niveles de evasión, elusión y contrabando, lo cual agrava aún más la inequidad en materia tributaria, erosiona la confianza en la administración y reduce el interés del ciudadano para contribuir con el fisco”⁶.

Consecuencia de lo plasmado en este documento fue que el Gobierno nacional, para ese momento, liderado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, radicó el proyecto de ley de reforma tributaria estructural, hoy Ley 1819 de 2016, la cual cita como justificación lo plasmado en el informe de expertos ad honorem.

Algunos de los apartes de la exposición de motivos del proyecto en comento, detallan la importante labor que tienen este tipo de recomendaciones para los gobiernos, quienes de manera técnica pueden justificar reformas estructurales, toda vez que cuentan con los insumos necesarios para proponerlos en la discusión dentro del seno del órgano legislativo que en nuestro caso atiende al nombre de Congreso de la República.

Para citar algunos ejemplos de lo plasmado en la exposición de motivos de la Ley 1819 de 2016 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”, se trae a colación el siguiente fragmento:

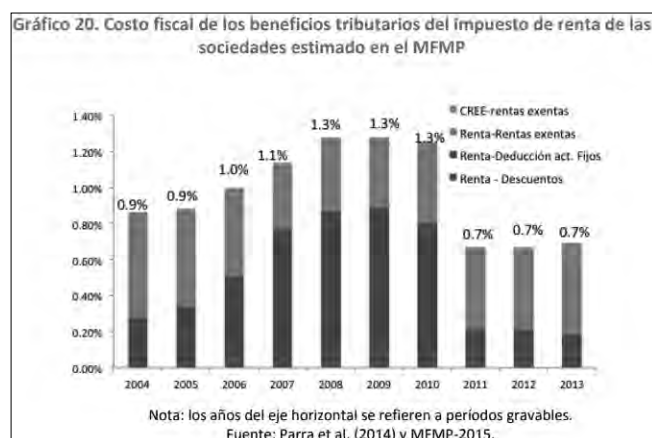
“A partir de este análisis, la Comisión encontró que el régimen tributario colombiano que presenta limitaciones importantes: i) el bajo nivel de recaudo frente al potencial; ii) una limitada contribución a mejorar la distribución del ingreso; iii) poca equidad horizontal pues aplica un tratamiento diferente a personas y empresas similares; iv) es difícil de administrar; v) no contribuye suficientemente a la inversión, el empleo, el crecimiento y la competitividad; y, vi) cuenta con altos niveles de evasión, elusión y contrabando, que generan inequidad tributaria y desconfianza en la administración.

En consideración a lo anterior y en línea con la literatura de crecimiento y desarrollo económico, el informe final presentado por la

Comisión (Informe Final), resalta la necesidad de contar con un sistema tributario que propenda por una mejor redistribución del ingreso, sin afectar los incentivos del aparato productivo. El informe reconoce que no es posible sostener un nivel apropiado de crecimiento mientras persista un agudo nivel de inequidad, ni tampoco es sostenible reducir la desigualdad si no se generan políticas estructurales que aseguren altos niveles de ingresos”⁷.

Es de resaltar que, con ocasión al informe rendido por la Comisión de Expertos, se incorporó al Sistema Tributario como el Régimen Tributario Especial para las entidades sin ánimo de lucro; impuestos territoriales; penalización de conductas evasivas, entre otros factores que en su momento propiciaron un mayor ingreso para la nación, buscando el equilibrio de que trata la regla fiscal.

De igual forma, es importante resaltar cómo el informe, al igual del que trata el de la Misión de Crédito Público, presentó a grandes rasgos, algunos temas relacionados con beneficios tributarios que inciden directamente en los ingresos corrientes de la nación, no obstante, la Comisión no se encargó de estudiar uno a uno los beneficios tributarios fijados en el Estatuto Tributario, sino que someramente habló sobre estos, verbigracia:



Tomado de: Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público, diciembre de 2015. Pp. 64.

Ahora bien, es de resaltar que, en su momento el informe de la Comisión de Expertos sugirió la eliminación del tratamiento preferencial al IVA en la denominada canasta familiar, indicando que “...desgravar estos bienes y servicios genera inequidad en la medida en que las personas con mayor capacidad económica, tampoco pagan IVA por estos productos y el Estado pierde un recaudo significativo de quienes tendrían la capacidad de pagar por estos consumos”⁸. Sin embargo, al igual que todos los informes que se

⁶ Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público. Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria. Diciembre de 2015. Pp. 8.

⁷ Gaceta del Congreso número 894 de 2016. Pp. 87.

⁸ Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público, diciembre de 2015. Pp. 125.

han realizado con ocasión a la creación de este tipo de comisión, las conclusiones o propuestas, fueron netamente consultivas y en ningún caso se configuraron como de obligatorio cumplimiento para el gobierno, pues es este último el que determina la procedencia o no para presentar la iniciativa que contenga las sugerencias propuestas.

EXPERIENCIAS DE DERECHO COMPARADO

Para mayo de 2018, después de haber adelantado una serie de medidas y tomado varias recomendaciones, Colombia, oficialmente, ingresa a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Al analizar algunos de los esquemas tributarios de países que también hacen parte de esta organización, podemos evidenciar que algunos de los países que hacen parte de esta, encuentran algún órgano consultivo para la administración tributaria, que eleva sugerencias y ejerce control sobre las actuaciones del mismo.

ESTADOS UNIDOS

Por ejemplo, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, cuenta con el Inspector General del Departamento del Tesoro para la Administración Fiscal, compuesto principalmente por auditores e investigadores y es independiente del Departamento del Tesoro, y dentro de sus funciones se encuentran las siguientes:

- ✓ La atención de TIGTA (Inspector General del Departamento del Tesoro para la Administración Fiscal) por sus siglas en inglés, se concentra en todos los aspectos del trabajo relacionados con la administración de impuestos. Las actividades de auditoría e investigación de TIGTA han sido diseñadas para:
 - ✓ Fomentar la economía, la eficiencia y la eficacia en la administración del régimen tributario del país.
 - ✓ Detectar e impedir el fraude y el abuso en los programas y en las operaciones del IRS.
 - ✓ Proteger al IRS de los intentos externos por sobornar o amenazar a sus empleados.
 - ✓ Examinar y hacer recomendaciones acerca de leyes existentes, proyectos de leyes y reglamentos relacionados con los programas y las operaciones del IRS y TIGTA.
 - ✓ Impedir el fraude, el abuso y las deficiencias en los programas y en las operaciones del IRS.
 - ✓ Notificar al Secretario de Hacienda y al Congreso sobre los problemas y las

medidas que hayan sido tomadas para resolverlos.

- ✓ TIGTA se ha comprometido a servir al público mediante la realización de auditorías e investigaciones que mejoren las operaciones del IRS.
- ✓ Denuncie el despilfarro, el fraude y el abuso.

De manera similar, existe *Advisory Committee On Tax Exempt And Government Entities*, comité que rinde conceptos anualmente frente a situaciones relacionadas, directamente, con los beneficios tributarios⁹.

ESPAÑA

A partir del 10 de enero de 2010, se creó el “*Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria*” como ente encargado de asesorar a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, y tiene dentro de sus funciones, las siguientes:

- ✓ Informar, antes de su aprobación, el Plan de Objetivos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de cada año; recibir y analizar periódicamente, el seguimiento del Plan Anual de Objetivos, que incluirá el Plan General Autonómico de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, resultado de la agregación de los planes correspondientes de cada una de las comunidades y ciudades con Estatuto de Autonomía.
- ✓ Establecer líneas estratégicas de actuación y prioridades funcionales de los Consejos Territoriales para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria.
- ✓ Proponer criterios generales de armonización de las políticas normativas del Estado y de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía en materia de tributos cedidos, así como las relativas a su gestión.
- ✓ Analizar e informar los anteproyectos y proyectos normativos de rango legal que deban ser sometidos a la aprobación del Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo y que modifiquen la regulación de los tributos cedidos.
- ✓ Asesorar a los órganos o entidades estatales y autonómicos competentes sobre las cuestiones relativas a las necesidades y problemas que suscite la aplicación del sistema tributario.

⁹ Para ver algunas de las actas del comité, estas son publicadas en <https://www.irs.gov/government-entities/reports-of-the-advisory-committee-on-tax-exempt-and-government-entities-act>.

- ✓ Diseñar la política general de gestión de los tributos cedidos, establecer directrices para su aplicación y para la coordinación de la gestión de dichos tributos.
- ✓ Diseñar las líneas básicas de determinados programas a incluir en los planes de control tributario en relación con los tributos cedidos y acordar las directrices para la ejecución de actuaciones coordinadas en determinados programas incluidos en los planes de control, sin perjuicio de las competencias propias de las distintas administraciones tributarias.
- ✓ Concretar criterios uniformes sobre el contenido de los intercambios de información de carácter tributario entre las Administraciones Autonómicas y entre estas y la Hacienda del Estado y procedimientos comunes para la realización de los mismos.
- ✓ Proponer la implantación de sistemas específicos de intercambio telemático de información en asuntos que sean de interés mutuo para la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las comunidades y ciudades con Estatuto de Autonomía.
- ✓ Realizar estudios, análisis e informes en materia de regulación o aplicación de los tributos cedidos por iniciativa propia o a solicitud del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, del Ministerio de Economía y Hacienda, de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de las Consejerías competentes en materia de Hacienda o de los órganos o entidades competentes para la aplicación de los tributos cedidos de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía.
- ✓ Evacuar los informes que le sean solicitados por la Junta Arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas.
- ✓ Aprobar propuestas de actuación, coordinar las actividades y ser informada de las acciones realizadas por los Consejos Territoriales para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, evaluando los resultados de su actuación. En especial, le corresponderá coordinar los criterios aplicados por los Consejos Territoriales en la adopción de los dictámenes sobre la tributación aplicable en el caso de conflicto entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas o

Ciudades con Estatuto de Autonomía en relación con tributos o deudas tributarias incompatibles.

- ✓ Proponer, recibir para su estudio y analizar los proyectos de convenios entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las Administraciones Autonómicas.
- ✓ Proponer actos susceptibles de encomienda de gestión entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, conforme a lo previsto en esta ley¹⁰.

IV. CONCLUSIONES

Tras el recuento que a través de la presente ponencia realizó, es claro que el Gobierno nacional desde hace varios años atrás ha acudido a la creación de diferentes comisiones de expertos en temas tributarios, de ingreso público y, en general, de las finanzas nacionales. Los informes producto de estas, dan cuenta de las recomendaciones que se hacen a los entes del Gobierno, con el fin de que políticamente evalúen si las medidas puestas en consideración se adecúan o no a las coyunturas propias de la variación fiscal del país.

Como vimos en todos los casos, los informes rendidos se ciñen única y exclusivamente a sugerencias hechas al Gobierno nacional, quien en últimas es el que define si presenta o no los proyectos tributarios con o sin lo sugerido por el informe, o parte de este, siempre y cuando lo considere pertinente.

Vale la pena recordar que cualquier tipo de iniciativa que genere costos fiscales para la nación, ya sea un mayor gasto o menor ingreso, implica necesariamente atender lo dispuesto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, de conformidad la denominada Regla Fiscal, por lo que, en ningún caso, algún tipo de Comisión, como la que el proyecto propone, podría generar algún tipo de inseguridad jurídica o generar impacto fiscal, pues como se indica, lo que en este plasma son meras recomendaciones.

De igual manera, las experiencias internacionales demuestran que es usado y es común entre países de la OCDE la creación de comisiones asesoras para rendir conceptos a quien oficie como entidad recaudadora, con el fin de mejorar prácticas y evaluar la normatividad vigente.

¹⁰ Para mayor información, consultar: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Comision%20Mixta%20de%20Coordinacion%20para%20la%20Gestion%20Tributaria.aspx>.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto radicado	Texto propuesto
<p><i>por el cual se crea la Comisión Permanente de Racionalización de Beneficios Tributarios, con el fin de evaluar la pertinencia, y eficiencia de los beneficios tributarios establecido en el Régimen Tributario Nacional y se dictan otras disposiciones.</i></p>	<p><i>por el cual se crea la Comisión de Expertos para el estudio de beneficios en el Régimen Tributario Nacional.</i></p>
<p>Artículo 1°. Confórmese la Comisión Interinstitucional de Racionalización de Beneficios Tributarios la cual tendrá por función hacer una evaluación de todos los tratamientos preferenciales existentes en la estructura tributaria del nivel nacional, con el fin de proveer al Gobierno nacional argumentos para su continuidad, modificación y/o eliminación, así como para informar al Congreso de la República sobre el costo de los mismos y los beneficios que generan.</p>	<p>Artículo 1°. <u>Comisión de Estudio de Beneficios Tributarios en el Régimen Tributario Nacional.</u> Créese una Comisión de Expertos <u>ad honorem</u> para el estudio integral de todos y cada uno de los beneficios tributarios existentes, tratamiento preferenciales, en la estructura tributaria del orden nacional, <u>la cual deberá estudiar, entre otros, la identificación de cada uno de los beneficios tributarios en la legislación nacional, los tratamientos preferenciales existentes, el costo fiscal de cada uno de estos, su progresividad y eficiencia, así como la conveniencia o no de mantenerlos vigentes o sugerir su modificación y la relación costo beneficio para los ingresos de la nación.</u></p>
<p>Artículo 2°. Composición. La Comisión estará compuesta por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, dos representantes de las Comisiones Económicas del Congreso de la República, dos representantes de organizaciones sociales con trabajo reconocido en el análisis del sistema tributario, un representante de la Academia y un representante de los gremios de la producción. Parágrafo. Los miembros de la Comisión, que no pertenecen a instituciones públicas, participarán <i>ad honorem</i> en la composición de la misma. La Comisión fijará en su reglamento los mecanismos para la elección de los representantes de la academia, las organizaciones sociales y los gremios de la producción que participarán en ella.</p>	<p>Artículo 2°. <u>Composición y funcionamiento.</u> La Comisión estará compuesta por un delegado de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), <u>un delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, un delegado de Contraloría General de la República, un representante de cada una de las Comisiones Económicas del Congreso de la República, dos representantes de organizaciones sociales con trabajo reconocido en el análisis del sistema tributario, tres representantes de la academia con amplio reconocimiento en estudios tributarios o económicos y tres representantes de los gremios de la producción, el Director de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) del Congreso de la República.</u> <u>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinará su conformación y dictará su reglamento interno en un término no mayor a seis (6) meses.</u> Parágrafo. La Comisión de expertos de que trata la presente ley podrá conformar mesas de trabajo con expertos nacionales e internacionales <i>ad honorem</i>, centros de pensamiento, organismos y agencias internacionales, entre otros, con ocasión a la materia objeto de estudio; de igual forma podrán recibir y discutir propuestas y estudios sobre los temas de estudio e invitar a funcionarios y delegados de los diferentes sectores y entidades nacionales.</p>
<p>Artículo 3°. Funciones. Serán funciones de la Comisión:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar una evaluación anual de todos los beneficios tributarios y tratamientos preferenciales establecidos en la ley para los impuestos de alcance nacional. 2. Recomendar al Gobierno nacional, cambios o reformas al sistema tributario que conduzcan a la eliminación de tratamientos tributarios preferenciales que no generen beneficios concretos o cuyo costo fiscal, sea más alto que el beneficio que generan. Para ello la comisión deberá fijar una metodología estándar que permita dicha evaluación. 3. Evaluar la información que presenta el Gobierno nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el Presupuesto General de la Nación, alrededor de los costos fiscales y el impacto presupuestal de los tratamientos preferenciales, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 73 de la Ley 1739 de 2014. 	<p>Artículo 3°. <u>Función.</u> Será función de la Comisión rendir un informe al Congreso de la República y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que contendrá, entre otras cosas, <u>los siguientes aspectos:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> a) Una evaluación de todos los beneficios tributarios y tratamientos preferenciales establecidos en la ley para los impuestos nacionales. b) Recomendar al Gobierno nacional y al Congreso de la República la incorporación de cambios o reformas al sistema tributario que conduzcan a la eliminación de tratamientos tributarios preferenciales que no generen beneficios concretos o cuyo costo fiscal, sea más alto que el beneficio que generan. Para ello la Comisión deberá fijar una metodología estándar que permita dicha evaluación. c) Evaluar la información que presenta el Gobierno nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el Presupuesto General de la Nación, alrededor de los costos fiscales y el impacto presupuestal de los tratamientos preferenciales, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 73 de la Ley 1739 de 2014.

Texto radicado	Texto propuesto
<p>4. Proponer al Gobierno nacional el modelo de costos fiscales que se incorporará en el Presupuesto General de la Nación, según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 73 de la Ley 1739 de 2014, el cual lo incorporará como una partida adicional de gasto en la propuesta de ley de presupuesto.</p> <p>5. Generar informes al Congreso de la República en particular y a la ciudadanía en general sobre los costos y beneficios de los tratamientos tributarios preferenciales.</p> <p>Parágrafo primero. La primera evaluación realizada por la Comisión de la que trata este artículo, deberá ser presentada durante los 7 meses posteriores a la promulgación de la presente ley y de forma consecutiva cada año de manera preliminar a la promulgación del Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p> <p>Parágrafo segundo. Con el fin de garantizar la publicidad de los resultados de los estudios y análisis realizados por la Comisión, el Gobierno nacional dispondrá de los canales de divulgación respectivos en el Sistema de Medios Públicos, así como de los canales de información disponibles por parte de las instituciones públicas. Los organismos de control promoverán la difusión de los hallazgos de la Comisión dentro de los alcances de sus sistemas de información y comunicaciones.</p> <p>Parágrafo tercero. En la discusión sobre el Presupuesto General de la Nación, la Comisión a través de su vocero, tendrá un espacio para presentar su informe a las Comisiones Económicas del Congreso de la República.</p>	<p>d) Proponer al Gobierno nacional el modelo de costos fiscales que se incorporará en el Presupuesto General de la Nación, según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 73 de la Ley 1739 de 2014, el cual lo incorporará como una partida adicional de gasto en la propuesta de ley de presupuesto.</p> <p>e) <u>Elevar propuestas relacionadas con tratamientos fiscales al régimen de regalías, propiciando mecanismos de mayor y mejor recaudo.</u></p>
<p>Artículo 4°. <i>Vigencia y derogatoria.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 4°. <i>Presentación del informe.</i> El informe de que trata el artículo 3° de la presente ley, deberá ser presentado un (1) año después de haberse conformado la Comisión y haberse dictado su propio reglamento. <u>En ningún caso las recomendaciones o sugerencias contenidas en el informe final, serán de obligatorio cumplimiento para el Gobierno nacional.</u></p>
	<p>Artículo 5°. <i>Secretaría Técnica.</i> La Secretaría Técnica de la Comisión de que trata la presente ley, estará a cargo de quien se designe en virtud del reglamento que para el efecto se dicte y en ningún caso será la misma que la presida.</p>
	<p>Artículo 6°. <i>Recursos para el funcionamiento de la Comisión.</i> El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien preside la Comisión de Expertos, dispondrá de los recursos físicos, tecnológicos y los demás requeridos para su funcionamiento y deberá facilitar la información necesaria para el encargo de la Comisión sin demora y de forma completa.</p>
	<p>Artículo 7°. <i>Vigencia y derogatoria.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>

VI. PROPOSICIÓN

Bajo las consideraciones propuestas en el presente documento, los abajo firmantes rendimos ponencia positiva para primer debate al **Proyecto de ley número 110 de 2019 Cámara**, por el cual se crea la Comisión Interinstitucional de Racionalización de Beneficios Tributarios, con el fin de evaluar la pertinencia y eficiencia de los beneficios tributarios establecidos en el Régimen Tributario Nacional y se dictan otras disposiciones, y solicitamos a la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes, poner a consideración la presente iniciativa con el pliego de modificaciones al título y al articulado del proyecto de ley.

Cordialmente,

articulado del proyecto de ley.
Cordialmente,

FABIO FERNANDO ARROYAVE
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara

OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Ponente
Representante a la Cámara

CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE
Ponente
Representante a la Cámara

CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN
Ponente
Representante a la Cámara

KATHERINE MIRANDA
KATHERINE MIRANDA PEÑA
Ponente
Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 110 DE 2019**

por el cual se crea la Comisión de Expertos para el Estudio de Beneficios en el Régimen Tributario Nacional.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Comisión de Estudio de Beneficios Tributarios en el Régimen Tributario Nacional.* Créese una Comisión de Expertos ad honórem para el estudio integral de todos y cada uno de los beneficios tributarios existentes, tratamiento preferenciales, en la estructura tributaria del orden nacional, la cual deberá estudiar, entre otros, la identificación de cada uno de los beneficios tributarios en la legislación nacional, los tratamientos preferenciales existentes, el costo fiscal de cada uno de estos, su progresividad y eficiencia, así como la conveniencia o no de mantenerlos vigentes o sugerir su modificación y la relación costo-beneficio para los ingresos de la nación.

Artículo 2°. *Composición y funcionamiento.* La Comisión estará compuesta por un delegado de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), un delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, un delegado de Contraloría General de la República, un representante de cada una de las Comisiones Económicas del Congreso de la República, dos representantes de organizaciones sociales con trabajo reconocido en el análisis del sistema tributario, tres representantes de la Academia con amplio reconocimiento en estudios tributarios o económicos y tres representantes de los gremios de la producción, el Director de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) del Congreso de la República.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinará su conformación y dictará su reglamento interno en un término no mayor a seis (6) meses.

Parágrafo. La Comisión de expertos de que trata la presente ley podrá conformar mesas de trabajo con expertos nacionales e internacionales ad honórem, centros de pensamiento, organismos y agencias internacionales, entre otros, con ocasión a la materia objeto de estudio; de igual forma podrán recibir y discutir propuestas y estudios sobre los temas de estudio e invitar a funcionarios y delegados de los diferentes sectores y entidades nacionales.

Artículo 3°. *Función.* Será función de la comisión rendir un informe al Congreso de la República y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que contendrá, entre otras cosas, los siguientes aspectos:

- a) Una evaluación de todos los beneficios tributarios y tratamientos preferenciales establecidos en la ley para los impuestos nacionales.

- b) Recomendar al Gobierno nacional y al Congreso de la República, la incorporación de cambios o reformas al sistema tributario que conduzcan a la eliminación de tratamientos tributarios preferenciales que no generen beneficios concretos o cuyo costo fiscal, sea más alto que el beneficio que generan. Para ello la comisión deberá fijar una metodología estándar que permita dicha evaluación.
- c) Evaluar la información que presenta el Gobierno nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el Presupuesto General de la Nación, alrededor de los costos fiscales y el impacto presupuestal de los tratamientos preferenciales, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 73 de la Ley 1739 de 2014.
- d) Proponer al Gobierno nacional el modelo de costos fiscales que se incorporará en el Presupuesto General de la Nación, según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 73 de la Ley 1739 de 2014, el cual lo incorporará como una partida adicional de gasto en la propuesta de ley de presupuesto.
- e) Elevar propuestas relacionadas con tratamientos fiscales al régimen de regalías, propiciando mecanismos de mayor y mejor recaudo.


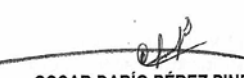
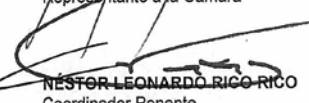
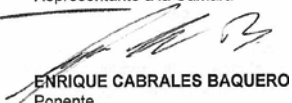
Artículo 4°. *Presentación del informe.* El informe de que trata el artículo 3° de la presente ley, deberá ser presentado un (1) año después de haberse conformado la Comisión y haberse dictado su propio reglamento.

En ningún caso las recomendaciones o sugerencias contenidas en el informe final, serán de obligatorio cumplimiento para el Gobierno nacional.

Artículo 5°. *Secretaría Técnica.* La Secretaría Técnica de la Comisión de que trata la presente ley, estará a cargo de quien se designe en virtud del reglamento que para el efecto se dicte y en ningún caso será la misma que la presida.

Artículo 6°. *Recursos para el funcionamiento de la comisión.* El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien preside la Comisión de Expertos, dispondrá de los recursos físicos, tecnológicos y los demás requeridos para su funcionamiento y deberá facilitar la información necesaria para el encargo de la Comisión sin demora y de forma completa.

Artículo 7°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

 FABIO FERNANDO ARROYAVE Coordinador Ponente Representante a la Cámara	 OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Coordinador Ponente Representante a la Cámara
 NÉSTOR LEONARDO RICO RICO Coordinador Ponente Representante a la Cámara	 ENRIQUE CABRALES BAQUERO Ponente Representante a la Cámara



CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE
Ponente
Representante a la Cámara



CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN
Ponente
Representante a la Cámara



KATHERINE MIRANDA PEÑA
Ponente
Representante a la Cámara

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá, D. C., 9 de octubre de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del **Proyecto de Ley 110 de 2019 Cámara**, por el cual se crea la Comisión Interinstitucional de Racionalización de Beneficios Tributarios, con el fin de evaluar la pertinencia, y eficiencia de los beneficios tributarios establecido en el Régimen Tributario Nacional y se dictan otras disposiciones, presentado por los honorables Representantes: Óscar Darío Pérez Pineda, Fabio Fernando Arroyave Rivas, Néstor Leonardo Rico Rico, Enrique Cabrales Baquero, Christian Munir Garcés Aljure, Carlos Alberto Carreño Marín, Katherine Miranda Peña y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2019 CÁMARA, 80 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.

Bogotá, D. C., 15 de octubre de 2019

Señores

MESA DIRECTIVA

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Congreso de la República

Ciudad

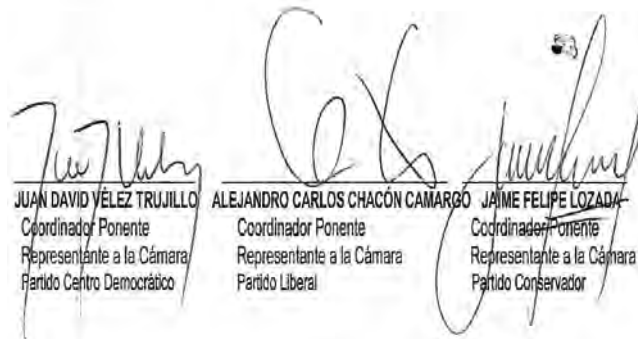
Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara Al **proyecto de ley número 210 de 2019 Cámara, 80 de 2018 Senado**, por

medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.

Respetada Mesa Directiva:

En los términos de los artículos 150 de la Ley 5ª de 1992, y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar informe de ponencia para **primer debate en la Comisión II de la Cámara de Representantes**, al **proyecto de ley número 210 de 2019 Cámara, 80 de 2018 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.

Cordialmente,



JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO Coordinador Ponente Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO Coordinador Ponente Representante a la Cámara Partido Liberal	JAIMÉ FELIPE LOZADA Coordinador Ponente Representante a la Cámara Partido Conservador
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

El **proyecto de ley número 210 de 2019 Cámara, 80 de 2018 Senado**, fue presentado en nombre del Gobierno nacional anterior, a través de la Ministra de Relaciones Exteriores, *María Ángela Holguín Cuéllar* y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Mauricio Cárdenas*, el día 6 de agosto de 2018 en la Secretaría del Senado de la República.

El proyecto fue radicado en la Secretaría del Senado de la República el día seis (6) de agosto de 2018, según *Gaceta del Congreso* número 597 de 2018. El informe de ponencia para el primer debate fue publicado en *Gaceta del Congreso* 992 de 2018. El proyecto fue debatido y aprobado en su primer debate, el cuatro (4) de noviembre de 2018 por los miembros de la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

El informe de ponencia y texto fue aprobado en segundo debate en el Senado de la República, el doce (12) de agosto de este año y publicado en la *Gaceta del Congreso* 167 de 2019. En este sentido, el diecisiete (17) de septiembre del presente, los Honorables Representantes, Dr. Juan David Vélez, Dr. Alejandro Carlos Chacón Camargo y el Dr. Carlos Felipe Lozada Polanco, fueron notificados para rendir ponencia para primer debate en la Comisión II de la Cámara de Representantes.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y ASPECTOS GENERALES

El **proyecto de ley número 210 de 2019 Cámara, 80 de 2018 Senado**, está explicado por sus autores de la siguiente manera:

1. Objeto del Proyecto de Ley

La iniciativa gubernamental presentada tiene como fin aprobar el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.

2. Contenido del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley presentado por el gobierno se manifiesta como se presenta a continuación:

- **Introducción**

En este apartado hace referencia a la evolución y consolidación de la Cooperación Internacional como una de las herramientas privilegiadas por parte de los Estados para facilitar su inserción en las dinámicas globales. Gracias a esta, se han logrado enfocar y canalizar esfuerzos internacionales en la búsqueda de la materialización de acciones e iniciativas que contribuyan al cumplimiento de los objetivos nacionales de los Estados en materia de desarrollo sostenible.

El texto establece que existen dos tipos de cooperación, la cooperación técnica, la asistencia humanitaria, la cooperación triangular y, por último, la cooperación financiera. Esta última hace referencia al aporte de recursos financieros para el desarrollo y ejecución de proyectos. En este sentido, se destacan dos tipos de cooperación financiera, en primer lugar, la no reembolsable, la cual consiste en la donación de fondos que no obliga al receptor a devolver esos recursos al país donante. Mientras que la segunda, hace referencia al otorgamiento de créditos o préstamos, los cuales se benefician de plazos largos de pago, bajos intereses y altos periodos de gracia.

Para el caso de Colombia, el Banco Mundial ha clasificado al país como uno de Renta Media Alta (PMRA). Esto debido a la desigualdad económica, la vulnerabilidad al cambio climático, acceso a servicios sociales, conflictos sociales, entre otros. En este sentido, es pertinente que Colombia siga teniendo acceso a los recursos económicos provenientes de la cooperación internacional para la consolidación de su desarrollo y el fortalecimiento de sus lazos de cooperación con sus socios tradicionales, así como una diversificación temática de la agenda de la cooperación de los mismos.

- Cooperación internacional con la República Francesa

El gobierno francés actualmente cuenta con la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), la cual cuenta con recursos técnicos y financieros para contribuir al desarrollo. Actualmente lleva en funcionamiento 75 años y está presente en más de

90 países, con compromisos de financiamiento de alrededor de 9.400 millones de euros, apoyando a más de 650 proyectos.

Su cooperación está dirigida a programas que contribuyan a la:

1. Reducción de la pobreza
2. Preservación de los recursos naturales
3. Desarrollo económico y sostenible
 - Perfil de Francia como Cooperante

En el 2016, Francia ocupó el quinto lugar como donante a nivel mundial al movilizar un capital de 9.5 billones de dólares a nivel global, lo que representa el 0.38% de su INB, significando un aumento del 4,6% en comparación con el 2015, debido al aumento de préstamos bilaterales. Sin embargo, el presidente francés Emmanuel Macron, manifestó su interés en lograr el objetivo de que para el 2022 la Ayuda Oficial al Desarrollo ascienda al 0.5% del INB.

Entre el 2015 y el 2016, según cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Colombia fue el segundo receptor de la AOD francesa al recibir un total de 345 millones de dólares²⁴, superado por Marruecos con 424 millones de dólares y seguido por Costa de Marfil (USD 287 millones), Camerún (USD 215 millones) y Jordania (USD 212 millones). A nivel regional, América Latina fue la segunda región que más recursos franceses de AOD recibió (USD 954 millones), de los cuales Colombia recibió aproximadamente el 49.4%, lo que equivale al 5% del total de los flujos de cooperación de Francia.

- Actividad de la Agencia Francesa de Desarrollo en Colombia

Esta agencia ha trabajado de la mano de Colombia por ocho años y ha demostrado ser compatible con los objetivos que persigue Colombia. Asimismo, se caracteriza por sus proyectos de cooperación y préstamos para desarrollar proyectos de infraestructura ligados al desarrollo social, económico y medioambiental.

De la misma manera, desde que tiene presencia en el país, la AFD ha acompañado al Estado colombiano con créditos para políticas públicas de descentralización, protección social, clima y desarrollo territorial. Así como financiamientos directos sin garantía de la nación a entidades territoriales, a empresas de servicios públicos e instituciones financieras.

La Agencia cuenta con el interés de llevar a cabo objetivos de desarrollo sostenible y es por esta razón que se organiza bajo tres ejes temáticos:

1. Favorecer la convergencia y el desarrollo sostenible de los territorios
2. Promover las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático

3. Acompañar las políticas de cohesión social y reducción de brechas.

Para lograr lo anterior, la Agencia ha participado en la estructuración de operaciones de crédito público para apoyo presupuestario (libre destinación) o financiamiento de proyectos, las cuales han estado acompañadas de programas de cooperación técnica no reembolsable; presentando importantes beneficios técnicos y de generación de capacidades para Colombia.

En el año 2009, se consolidó la relación en materia de cooperación financiera con la AFD a través de la estructuración de las primeras operaciones de crédito público, y la canalización de la asistencia técnica de alto valor agregado a través de instrumentos de donación, intercambio de experiencias y diálogo técnico bilateral de alto nivel.

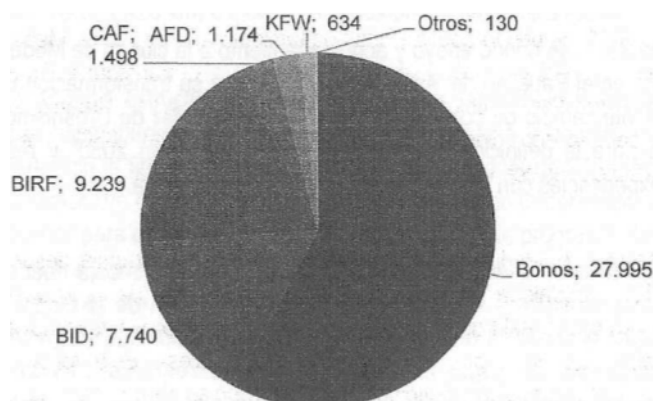
Desde el punto de vista de financiación, la AFD, pone a disposición las siguientes oportunidades en materia de cooperación:

1. Oportunidades para diversificar las fuentes de financiamiento externo reembolsable de las entidades públicas colombianas, en línea con los objetivos definidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su “Estrategia de Deuda Pública”.
2. Montos significativos de recursos de crédito con condiciones financieras favorables, gracias a la competitividad de sus tasas de interés, plazos y monedas. Así como opciones de las que dispone para realizar operaciones de cobertura de riesgos de moneda y tasa de interés, en línea con los enfoques de sostenibilidad de la deuda pública que han caracterizado históricamente a Colombia.
3. Francia cuenta con una serie de plataformas internacionales, a las cuales la AFD contribuye a facilitar el acercamiento de países como Colombia, en materia de asesoría, acceso a la información, expertos y asistencia técnica.
4. Capacidad técnica y financiera para acceso de las entidades públicas colombianas a los fondos financieros no reembolsables de AFD, de la Unión Europea (UE) o de otros organismos financieros internacionales con los que hace alianzas estratégicas para financiamiento del desarrollo.
5. Oferta de financiamiento a entidades públicas sin que necesariamente exista la garantía soberana, facilitando de esta manera el acceso a financiamientos a largo plazo de otras entidades públicas distintas a la nación.

En virtud de lo anterior, y en un lapso relativamente corto (2009-2017), la AFD se ha constituido en una fuente de financiamiento bilateral importante para la nación, representando el 2.4% de la deuda externa del Gobierno nacional, tal como lo presenta la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Fuentes de Financiamiento Externo del Gobierno nacional

(Millones de USD-cifras a 28 de febrero de 2018)



Fuente: MHCP-Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

Entre el año 2010 y 2017, Colombia contrató créditos con AFD por cerca de 2.000 millones de dólares estadounidenses, de los cuales el 57% fueron destinados para financiación de la nación, y el otro 43%, a otras entidades públicas, sin garantía soberana.

El portafolio de préstamos suscritos por la nación contempla una variedad de sectores y áreas de política reconocidas a través de créditos de apoyo presupuestario y libre destinación:

- Descentralización (USD 140 millones)
- Manejo integral de agua (USD 100 millones)
- Seguridad social en salud (USD 400 millones)
- Crecimiento verde y cambio climático (457 millones).

En virtud del primer préstamo de apoyo presupuestario otorgado a la nación, se apoyó la política de descentralización, iniciativa financiada junto con la Corporación Andina de Fomento (CAF), con la que se contrató un crédito por 140 millones de dólares en el año 2010, que trajo consigo recursos no reembolsables para la implementación de los contratos Plan en Colombia, en coordinación con el apoyo de la Escuela Nacional de Administración (ENA)²⁶ y la DATAR²⁷.

En septiembre de 2011, brindó apoyo y acompañamiento a la ciudad de Medellín para el montaje de una exposición en el Pabellón del Arsenal en París sobre su transformación urbana y social. Así mismo, facilitó el intercambio de colombianos con APUR, el Taller de Urbanismo de París, quienes brindaron apoyo para la definición del proyecto urbano “Medellín 2030” y realizaron talleres de intercambio de experiencias con los distritos de Bogotá y Barranquilla.

El Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial (FFEM) que trabaja desde hace 10 años en Colombia en el río Magdalena (en dos proyectos

de protección de la biodiversidad en parques naturales), aprobó en el año 2011 un proyecto para el montaje de proyectos innovadores y replicables –por ejemplo, esquemas de pagos por servicios ambientales–. Este fondo también apoyó la implementación de mecanismos de crédito de venta de carbón en el departamento del Huila para evitar la deforestación, y en el río Magdalena para favorecer el reemplazo del transporte terrestre por el transporte fluvial. La contribución del FFEM para estos proyectos se eleva a 1,45 millones de euros.

Un siguiente crédito de libre destinación y apoyo presupuestario se suscribió en el 2012, para apoyar la gestión integral del recurso hídrico por un monto de 100 millones de dólares, cofinanciado también con la CAF. Este cofinanciamiento permitió acceder a una donación para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por 4,5 millones de euros en 2014.

En el 2013, la AFD y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) cofinanciaron una operación de crédito de libre destinación asociada a reformas y acciones de política implementadas por el país en materia de protección social. El préstamo de AFD al Gobierno nacional ascendió a 400 millones de dólares, y aún se encuentra en ejecución un programa de cooperación técnica que ha permitido valorar la experiencia francesa en diferentes temáticas como el control y regulación de los medicamentos y el plan obligatorio de salud.

En el mismo sentido, en el 2014 y el 2015, la AFD otorgó préstamos al Estado, además de subsidios para financiar un estudio sobre el impacto económico del cambio climático, el ordenamiento territorial y proyectos pilotos climáticamente inteligentes.

En el año 2015, se aprobó un proyecto de movilidad sostenible en la ciudad de Santiago de Cali: el Corredor Verde, uno de los proyectos pilotos del *Nationally Appropriate Mitigation Action (NAMA)* y del *Transit Oriented Development (TOD)*, el cual aparece como la columna vertebral del nuevo modelo de desarrollo urbano propuesto por el Plan de Ordenamiento Territorial de ese municipio. Este proyecto busca el mejoramiento de la calidad de los espacios públicos, densificación urbana, preservación del medio ambiente urbano y, por último, mejoramiento de los sistemas de transporte público y transportes limpios. Su segunda etapa comprende una actuación integral en la vía del ferrocarril del Corredor Verde (18,8 km) e incluso la conexión con la carrera séptima.

Durante este mismo año, se estructuró un programa de tres fases bajo la modalidad de apoyo presupuestario y libre disponibilidad, asociado a la política de clima y desarrollo sostenible. Una primera fase se ejecutó con la firma del primer préstamo por un monto de 275 millones de euros, y una segunda fase en diciembre de 2016 por 182 millones de euros; la tercera fase, por 200

millones de euros, se tiene prevista para ejecución en el 2018. Asociados a este programa, AFD ha canalizado recursos de donación para Colombia, a través del DNP, por más de 7.8 millones de euros, en virtud de los cuales la AFD ha apoyado el financiamiento de la Misión de Crecimiento Verde y ha puesto a disposición del país experiencia altamente calificada para retroalimentar y contribuir a los trabajos técnicos adelantados por esta Misión.

En el año 2017, se estructuró una operación de crédito de libre destinación y apoyo presupuestario por 200 millones de euros, que reconoció un conjunto de acciones de política en materia de desarrollo integral en el marco del proceso de construcción de paz, emprendido por el Gobierno nacional y que financiará el conjunto del presupuesto general de la nación de la vigencia 2018. En junio de 2017, en el marco del año Francia-Colombia, Francia fue el país invitado de honor al Foro de la Salud y para la 24ª versión del Foro Farmacéutico de la Asociación Nacional de Industriales de la ANDI, la AFD financió la participación de tres expertos franceses que participaron como panelistas en dicho evento.

Adicionalmente, el país se ha beneficiado de otros fondos y fuentes de apoyo técnico de los que dispone Francia, como es el Fondo de Movilización de la Experiencia Francesa (Fexte) para asuntos de energías renovables, transporte ferroviario, transporte y catastro. En consecuencia, la AFD, ha apoyado las siguientes iniciativas:

- Construcción de una línea de tranvía y dos líneas de metrocable en Medellín.
- Acompañamiento a la alcaldía de Medellín para la elaboración de sus proyectos de urbanismo.
- Desarrollo de herramientas de evaluación de las políticas urbanas (cooperación con fondos propios entre la AFD y la Universidad de los Andes).
- Estudio para definir la organización de los transportes ferroviarios a nivel nacional y una experticia sobre su financiamiento a nivel local, de apoyo al municipio de Medellín (por medio de Fexte).
- Financiamiento de la central hidroeléctrica Porce III y la modernización de la red de transporte y distribución eléctrica para reforzar el potencial de energía limpia y renovable del país.
- Apoyo a la gestión integrada del recurso hídrico y una cooperación técnica para mejorar la gestión de las grandes cuencas hidrográficas.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

Este Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera, ha sido

el resultado de trabajo de seis años por parte de ambos gobiernos y consta de 15 artículos, los cuales se encuentran señalados de la siguiente manera:

- Artículo 1°. Define el marco jurídico del Acuerdo entre las partes, para dar cumplimiento a la financiación de actividades de desarrollo.
- Artículo 2°. Establece las Bases de la Cooperación Financiera y define las funciones y obligaciones de las Entidades participantes:
 - El MRE (Ministerio de Relaciones Exteriores) es el ente competente en política exterior y el encargado de dirigir las negociaciones.
 - La APC (Agencia Presidencial Internacional de Cooperación), tiene por objetivo gestionar, coordinar y orientar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable. Asimismo, ejecutará, administrará y apoyará la canalización de los recursos de los programas y proyectos de cooperación internacional.
 - El Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, junto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se encargará de la negociación y coordinación del alcance técnico, financiero y fiscal del Acuerdo.
- Artículo 3°. Define los conceptos que se tratarán en el Acuerdo, tales como Cooperación Financiera, Medidas de Desarrollo, Entidad Ejecutora Francesa, Prestaciones, Aportaciones Financieras, entre otras.
- Artículo 4°. Detalla en qué consisten y cómo se aplican las Medidas de Desarrollo, así mismo, aclarando que las Partes podrán firmar acuerdos complementarios sobre una o más Medidas de Desarrollo.
- Artículo 5°. Explica los términos y las opciones disponibles de financiación tanto por recursos de crédito o reembolsables, como de cooperación no reembolsable.
- Artículo 6°. Describe las prestaciones disponibles y obligaciones por el Gobierno de la República Francesa que se derivan de las Medidas de Desarrollo ofrecidas a la nación y a otras entidades públicas colombianas.
- Artículo 7°. Establece las Prestaciones y Obligaciones del Gobierno de Colombia con relación al Acuerdo de Cooperación.
- Artículo 8°. Establece las garantías para el caso de Convenios de Préstamos con entidades públicas colombianas con o sin soberanía, para el pago de las obligaciones financieras y frente a la cooperación financiera no reembolsable la Entidad Ejecutora Colombiana garantizará a la

Entidad Ejecutora Francesa el cumplimiento de las obligaciones previstas en los Convenios de Aportación Financiera.

- Artículo 9°. Establece que las Medidas de Desarrollo podrán ser sustituidas por las partes si así lo acuerdan.
- Artículo 10. Establece los privilegios e inmunidades del personal cooperante y del Director y del Subdirector de la AFD.
- Artículo 11. Establece que el aumento de efectivos del personal cooperante en el marco del presente Acuerdo, se llevará a cabo luego de consultarlo con el Gobierno nacional por medio de una comunicación dirigida al MRE de Colombia.
- Artículo 12. Establece que todos los actores a quienes concierne el presente Acuerdo, respetarán la legislación en el territorio de Colombia.
- Artículo 13. Explica que el Acuerdo suscrito por ambas partes el 18 de abril de 2012, no entrará en vigor y por lo tanto no será jurídicamente vinculante para las Partes.
- Artículo 14. Manifiesta que cualquier incongruencia o malentendido será tratado por las Partes de manera amistosa mediante negociaciones diplomáticas.
- Artículo 15. Establece que el Acuerdo entra en vigor treinta (30) días después de la fecha de recepción de la última notificación por vía diplomática y puntualiza sobre las disposiciones finales, entrada en vigor del Acuerdo, duración y terminación.

IV. ANÁLISIS LEGISLATIVO-INFORMACIÓN SOLICITADA AL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Tratándose de la función legislativa consagrada en el numeral 2 del artículo 6° de la Ley 5ª de 1992, y en irrestricto cumplimiento de nuestras funciones como Representantes a la Cámara, el pasado 25 de septiembre de 2019 se formularon cuatro (4) preguntas dirigidas al Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Carlos Holmes Trujillo. Preguntas que tenían el único y decidido propósito de aclarar inquietudes respecto del articulado del **proyecto de ley número 210 de 2019 Cámara, 80 de 2018 Senado, por medio del cual se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera.**

Las preguntas referidas fueron contestadas por escrito el pasado dos (2) de octubre de 2019, con radicado Id número 35923, y recibido formalmente el día tres (3) de octubre de 2019 en la oficina del Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo.

La relevancia que entraña la formulación de las preguntas referidas (las cuales se expondrán en el desarrollo del presente título), es inobjetable en el marco de las preciadas funciones legislativas. En la

arquitectura institucional del Estado colombiano, cada Rama del Poder Público tiene definidas sus funciones. En tal sentido, la colaboración armónica de los poderes públicos guarda estrecho vínculo con los fines esenciales del Estado (art. 113, Constitución Política).

Como es conocido en el plexo constitucional, por ser competencia del Presidente de la República, los tratados o convenios primero deben agotar las instancias de revisión, aprobación y celebración al interior del Gobierno nacional, para que luego surta el trámite de aprobación o desaprobación respectivo en el Congreso de la República y, finalmente, la revisión de constitucionalidad que realiza la honorable Corte Constitucional.

En los claros términos del numeral 2 del artículo 189 de la Constitución Política, se entiende que:

“Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

- “2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”.

Así las cosas, y aprobado al interior del Gobierno nacional, los acuerdos celebrados surten un trámite de aprobación en el Congreso de la República (como ya se acotó), con relación a los aspectos normativos y protocolarios del mismo. En consecuencia, y para mayor claridad, resulta indispensable precisar que el artículo 150 Superior consagra que:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

“16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”.

En concomitancia con lo precisado, el artículo 204 de la Ley 5ª de 1992 establece que: “Los proyectos de ley orgánica, ley estatutaria, ley de presupuesto, ley sobre derechos humanos y ley sobre tratados internacionales se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario o común, con las especialidades establecidas en la Constitución y en el presente Reglamento”. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

En la misma línea de análisis, la Honorable Corte Constitucional ha indicado la importancia y necesaria participación de las tres Ramas del Poder Público en asuntos concretos de relevancia

estatal y que revitalizan las funciones de estas. Concretamente, en lo tocante al trámite de los acuerdos internacionales, copiosa jurisprudencia ha resaltado que la activa participación de las Ramas del Poder Público es obligatoria para el perfeccionamiento de los acuerdos referidos. Es ahí, especialmente en lo que el Tribunal Superior Constitucional ha referido como en una “tríada orgánica”, donde las preguntas que formula un legislador (Congresista) se orientan al cumplimiento riguroso, real y efectivo de sus deberes.

Para mayor claridad, obsérvese el siguiente trasunto jurisprudencial:

“Desde la perspectiva institucional, la aprobación de tratados se fundamenta en una tríada orgánica, donde se requiere el concurso activo de las tres ramas del poder público para que el Estado colombiano adquiera válidamente obligaciones internacionales por esa vía”.

“En primer lugar es imprescindible la intervención del Presidente de la República, quien en su calidad de director de las relaciones internacionales tiene la potestad exclusiva y excluyente de tomar la iniciativa para celebrar tratados o convenios con otros Estados o entidades de derecho internacional. Es el Ejecutivo quien directamente o por intermedio de sus delegados puede entablar negociaciones, fijar los términos y alcance de las mismas, avalar o no los acuerdos logrados y, en últimas, suscribir el texto de un tratado o abstenerse de hacerlo. Sin embargo, su intervención es ad referendum, en la medida en que debe someter los tratados a la aprobación del Congreso (art. 189-2 C. P.)”.

“(ii) En segundo lugar, la Constitución exige la intervención de la rama legislativa del poder público. Como laboratorio de la democracia y foro político por excelencia, al Congreso de la República corresponde “aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional” (art. 150-16 C. P.)”.

“(iii) En tercer lugar, la intervención de la rama judicial se desarrolla por intermedio de la Corte Constitucional, a quien compete ejercer el control de constitucionalidad de los acuerdos celebrados, como condición previa a la manifestación del consentimiento por el Presidente de la República y con ello la adquisición formal de nuevos compromisos internacionales (art. 241 C. P.)”.

“(iv) Finalmente, con posterioridad a la revisión de constitucionalidad, el Presidente interviene de nuevo a efecto de proceder a la ratificación del tratado, lo que desde luego ejerce de manera autónoma, reafirmandose entonces su calidad de director de las relaciones internacionales”. (Negrilla fuera del texto original).

Honorable Corte Constitucional M. P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio. Auto 288 de 2010.

Bien lo indica la Corte Constitucional, la Rama Legislativa, como “foro político por excelencia”, tiene la facultad de aprobar o improbar los Acuerdos que el Gobierno celebre. Sin que exista una exclusiva y única técnica legislativa para el estudio de los referidos Acuerdos Internacionales, lo que sí se torna evidente es que cuando existen inquietudes frente al contenido de los Acuerdos, se debe asumir una postura tendiente a absolver cualquier duda para su correcta aprobación, con pleno conocimiento del texto y los posibles efectos que se pueden generar.

Así las cosas, y para el correcto análisis de lo establecido tanto en las preguntas como en las respuestas (suscritas por la Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales), a continuación se establece la siguiente metodología: en primer lugar, se transcribirán las preguntas y las respuestas al tenor literal. En segundo lugar, se realizará un análisis respecto del contenido general de las mismas.

La primera pregunta formulada establece:

1. ¿Los recursos tanto de carácter reembolsable como no reembolsable se ejecutarán en Colombia a través de Entidades Públicas o, por el contrario, también podrán ser ejecutados por particulares?

Respuesta recibida por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores:

“De conformidad con la información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC), las entidades beneficiarias de la cooperación reembolsable y no reembolsable que otorgue la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) son únicamente entidades públicas, conforme lo establecen los estatutos de esa Agencia. Para el otorgamiento de financiamiento al sector privado, AFD tiene una filial que se llama Proparco, la cual no está cubierta por este Acuerdo”.

“A los efectos, el Acuerdo establece en varios artículos la naturaleza de las entidades que deben ejecutar la cooperación financiera. Así, los numerales 1,9 y 10 del artículo 3° del acuerdo definen los términos “**Cooperación Financiera**”, “**Prestatario**” y “**Entidad Ejecutora Colombiana**”, en los siguientes términos:”

- “1. Cooperación Financiera: Medidas de Desarrollo reembolsables o no reembolsables destinadas a la **República de Colombia o a cualquier otra entidad pública colombiana** y realizadas por la Agencia Francesa de Desarrollo en el marco de su actividad como institución financiera pública francesa que implementa la ayuda oficial al desarrollo; [...]”.

“Prestatario: **institución o entidad pública colombiana** que recibe los recursos de la Cooperación Financiera reembolsable concedida por la Entidad Ejecutora Francesa y que debe asumir el pago de la deuda y de las obligaciones derivadas de ella;”

“Entidad Ejecutora Colombiana: **Entidad pública colombiana**¹ que se encarga de las obligaciones de carácter técnico, presupuestario, financiero, de contratación, de ejecución y de mantenimiento de las inversiones o de las acciones de política pública necesarias para cumplir los objetivos y las metas de la Medida de Desarrollo establecidos en el Convenio de Préstamo correspondiente y aplicables según las distintas modalidades de crédito o de aportación financiera disponibles”. (Destacado fuera de texto original).

“De lo anterior, es posible colegir que las entidades que pueden ejercer como “ejecutoras” de los proyectos de cooperación financiera, de conformidad con el Acuerdo, deben ser entidades Estatales o pertenecientes al sector público”.

Análisis respuesta número 1

Fíjese que la primera respuesta otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores establece con claridad que sólo las entidades públicas colombianas se beneficiarán de los créditos reembolsables y no reembolsables. Esta respuesta emana con trascendencia jurídica como quiera que permite comprender la existencia de conexidad entre los objetivos propuestos en el Acuerdo y la forma de materializarlos. La cooperación financiera “hace referencia al aporte de recursos financieros para el desarrollo y ejecución de proyectos” (folio 3 del presente informe de ponencia); los cuales, por ejemplo, ya han tenido incidencia positiva en el plano regional y nacional.

Bien se detalló en el presente informe de ponencia, concretamente en la sección II “Exposición de Motivos y Aspectos Generales”, al puntualizar que gracias al Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial se aprobaron proyectos para el montaje de proyectos innovadores y replicables. De igual forma, se apoyó la implementación de mecanismos de crédito de venta de carbón en el departamento del Huila para evitar los fenómenos negativos de la deforestación. Así pues, en términos generales el apoyo del Fondo Francés mencionado ha alcanzado la apropiación de recursos por 1.45 millones de euros (folio 7).

Al establecerse en el Acuerdo, entonces, propósitos de importancia nacional como “la predictibilidad al apoyo financiero de Francia dotando de capacidades a la institucionalidad colombiana para enfrentar los desafíos ligados

¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Presidencial para la Cooperación.

con la implementación del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, además de cumplir con los objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (Consideraciones sobre la aprobación del Acuerdo de Cooperación Financiera), se comprende la relevancia de apropiar recursos que contribuyan a la ejecución de tales cometidos.

La segunda pregunta formulada establece:

2. ¿Es la Agencia Francesa de Desarrollo una entidad pública o privada?

Respuesta recibida por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores:

“La AFD es un organismo público del Gobierno francés. La AFD es uno de los mecanismos mediante los cuales el Gobierno de la República Francesa canaliza su cooperación internacional y su Ayuda Pública al Desarrollo hacia países de renta media y baja”.

Análisis respuesta número 2

Al reconocer que la Agencia Francesa de Desarrollo es una entidad pública, tal como lo certifica el Ministerio de Relaciones Exteriores en la respuesta número 2, deviene con plena claridad la importancia de contar con un organismo público oficial que canaliza ayudas en cooperación internacional de la República Francesa.

La cooperación internacional se ha constituido en un instrumento eficaz para financiar políticas públicas, programas y planes de desarrollo. Definida desde “un componente importante y dinamizador en la estrategia de financiación”², hasta “sinónimo de ayuda financiera o, incluso más estrechamente, con asistencia oficial de desarrollo”³, el aporte que esta traduce o significa resulta innegable.

En tal sentido, y reconociendo que la República Francesa ha avanzado en la negociación del presente Acuerdo con el Gobierno colombiano (Rama Ejecutiva), posicionando oficialmente a la Agencia Francesa de Desarrollo como entidad pública para la materialización de los objetivos propuestos, entre los que están el apoyo financiero para la implementación del acuerdo para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, además de cumplir con los objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; la respuesta emitida se tiene como procedente y conducente en aras de estructurar eficazmente el presente informe de ponencia.

² Departamento Nacional de Planeación (DNP), Manual para emisión de conceptos para proyectos de cooperación internacional técnica o financiera no reembolsable con la banca bilateral y multilateral para entidades públicas, Bogotá, 2015.

³ 2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs. What is development cooperation. José Alonso And Jonathan Glennie.

La tercera pregunta formulada establece:

Amparado en el presente Acuerdo de Cooperación Financiera y una vez aprobado por el Congreso de la República y revisado por la Honorable Corte Constitucional, en el caso de celebrarse futuros acuerdos complementarios (de los que trata (sic) el numeral 1 del art. 4°), ¿Esos acuerdos Complementarios deberán aprobarse en el Congreso nuevamente?

Respuesta recibida por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores:

“Es preciso advertir que, el numeral 1 del artículo 4° del Acuerdo regula lo pertinente a los Acuerdos sobre las Medidas de Desarrollo. Así, de conformidad con el numeral 12 del artículo 3°, se define a estos a acuerdos como un **“instrumento de derecho internacional firmado por las Partes** de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4° del presente Acuerdo sobre la ejecución de las medidas”. (Negrilla fuera del texto).

“A los efectos, el numeral 1 del artículo 4° obra en los siguientes términos:”

“(1) Sobre la base del presente Acuerdo y junto a los mecanismos de consulta sobre Cooperación Financiera previstos en el párrafo 6 del artículo 2° del presente Acuerdo, **las Partes** podrán firmar **acuerdos complementarios** sobre una o más **Medidas de Desarrollo**. Estos fijarán, en particular, los objetivos y las prestaciones previstas, así como, llegado el caso, las Entidades Ejecutoras Colombianas, el Prestatario o el Destinatario que suscribirá el Acuerdo de Ejecución”. (Negrilla fuera del texto).

“Con base en lo anterior, es posible colegir que los Acuerdos de Medidas corresponderían a la naturaleza jurídica de un acuerdo internacional, específicamente a un acuerdo de procedimiento simplificado, que serían suscritos entre la República de Colombia y la República Francesa, como sujetos de derecho internacional. Si bien, estos acuerdos son jurídicamente vinculantes para el Estado colombiano, no deben surtir el trámite interno previsto para los tratados solemnes”.

“Lo anterior, teniendo en cuenta que los acuerdos de procedimiento simplificado tienen como objetivo dar cumplimiento a las cláusulas sustantivas de un tratado vigente y, siempre y cuando, no den origen a obligaciones nuevas, ni excedan las ya contraídas por el Estado colombiano³”.

“En este sentido, en los acuerdos de procedimiento simplificado, la adopción, autenticación del texto y manifestación del consentimiento en obligarse se producen con la suscripción del instrumento en un único acto o en un trámite simple, sin la necesidad de cumplir los requisitos previstos para los tratados solemnes”.

“Por su parte, de conformidad con el ordenamiento jurídico interno, un acuerdo se

corresponde con la naturaleza de un instrumento simplificado cuando se trata de:"

- "Acuerdos derivados que desarrollen, ejecuten o busquen dar cumplimiento a tratados solemnes, perfeccionados de acuerdo con el trámite previsto en la Constitución, y de (...)"
- Acuerdos que versan sobre materias de la órbita exclusiva del Presidente de la República, directamente o por delegación, como director de las relaciones internacionales".

"Así, la Corte Constitucional ha reconocido la validez de los acuerdos de procedimiento simplificado "si se trata, materialmente, de un convenio de ejecución y no de un nuevo tratado internacional⁴".

"En este sentido, en el Acuerdo las Partes reconocieron la posibilidad de celebrar Acuerdos de Medidas a fin de delimitar el contenido y la realización de los proyectos, programas, asesorías técnicas, entre otras actividades de carácter económico, social o medioambiental".

"Estos Acuerdos, de conformidad con el artículo 4º numeral 1, deberán contener los objetivos de las prestaciones previstas, las Entidades Ejecutoras Colombianas, el Prestatario o el Destinatario que suscribirá el Acuerdo de Ejecución".

Análisis respuesta número 3.

Es oportuno precisar que en aras de garantizar que las facultades de la Rama Legislativa no se desdibujen en la arquitectura institucional del Estado, la presente pregunta tiene como propósito evidenciar los escenarios donde el Congreso debe aprobar nuevamente un Convenio de Cooperación financiera a la luz del derecho internacional.

Como se indicó en la introducción de la presente sección, si bien la Rama Ejecutiva tiene la facultad constitucional de "celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios" (numeral 2, art. 189 Constitución Política), los mismos deben someterse a la aprobación del Congreso de la República. Es así que no es dable aceptar que en las ocasiones donde constitucional y legalmente debe tramitarse un convenio bajo la aprobación de la Rama Legislativa, este trámite no surta.

Salvaguardar esta facultad no sólo comporta el riguroso cumplimiento de los dictados del Estado Social de Derecho, sino que evita que en futuros litigios constitucionales un convenio que no se

hubiese tramitado en cada una de sus etapas, sea considerado como inexecutable.

Antes de abordar los detalles de la respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores, observemos la siguiente cita jurisprudencial:

"(El derecho constitucional colombiano) establece unos pasos que garantizan la formación plena de la voluntad del Estado, manifestada por las tres ramas del poder público, que es expresión de la voluntad del Estado para comprometerse a nivel internacional. Por tanto, la voluntad de celebrar un tratado se expresa en primer término, en la iniciativa y la negociación por parte del Presidente de la República como Jefe de Estado y director de las relaciones internacionales; en segundo término, en la aprobación o improbación por parte del Congreso Nacional, y en tercer término, en la revisión automática por parte de la Corte Constitucional, paso este último que es previo al perfeccionamiento del Tratado. Con posterioridad vendrán la ratificación, el canje de instrumentos y demás formalidades a través de las cuales el tratado es perfeccionado y, por ende, puesto en vigencia".

Honorable Corte Constitucional. M. P. Dr. Jaime Araújo Rentería. Sentencia C-280 de 2004.

Con meridiana claridad se comprende que, al tramitarse y aprobarse un Convenio o un Tratado, lo que emana como un acto jurídico es la voluntad del Estado. No es únicamente la intención y aprobación unilateral de una de las Ramas del Poder Público, sino que, si bien una de estas goza de la facultad para celebrarlos, posteriormente deben concurrir las otras Ramas del Poder Público para su perfeccionamiento.

Tanto más importante cuanto que con el cumplimiento de estos "pasos" se garantiza "la formación plena de la voluntad del Estado". Empero, los acuerdos específicos derivados de los tratados ya celebrados y que dan cumplimiento a los contenidos y obligaciones del Tratado o Acuerdo Principal, no se someten nuevamente al trámite primigenio y antes descrito amplia y detalladamente.

Siguiendo esa consideración, el Ministerio de Relaciones Exteriores precisó en la respuesta que "los acuerdos de procedimiento simplificado tienen como objetivo dar cumplimiento a las cláusulas sustantivas de un tratado vigente". Además, y con mayor acentuación jurídico constitucional, se establece en la respuesta que "siempre y cuando no den origen a obligaciones nuevas, ni excedan las ya contraídas por el Estado colombiano", no se someterán esos acuerdos de procedimiento simplificado al trámite de aprobación o improbación en el Congreso de la República.

Para mayor claridad, es conveniente tener presente lo que ha expresado la Honorable Corte

⁴ Las entidades públicas del orden nacional del Estado colombiano están conformadas por las 3 ramas del poder público; entes autónomos, organismos de control: Organización Electoral, y encuentran sustento en la Ley 489 de 1998, que tiene por objeto "regular el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública".

Constitucional al respecto en relación con los acuerdos simplificados:

“El proceso de formación, celebración y ejecución de los contratos o convenios de cooperación técnica internacional puede estar regulado por las leyes especiales que adoptan tratados específicos de cooperación técnica. El Estado colombiano ha celebrado acuerdos o tratados marco de cooperación con múltiples Estados, organizaciones o agencias internacionales en cuyo texto se prevén mecanismos especiales de ejecución de las obligaciones convenidas. **En particular estos instrumentos suelen referirse a los llamados convenios de ejecución, también llamados convenios administrativos, acuerdos simplificados o celebrados en forma simplificada. Como lo ha reiterado la Corte, dichos acuerdos tendrán validez en el derecho interno siempre que se firmen en desarrollo de una ley que apruebe el tratado marco y siempre que las obligaciones en este contenidas sean un simple desarrollo de las obligaciones contempladas en la ley aprobatoria del tratado marco.** En efecto, la Corte Constitucional ha señalado enfáticamente que por vía del trámite de los acuerdos celebrados en forma simplificada no puede el gobierno comprometer la responsabilidad del Estado colombiano en aquello que el Congreso no hubiere aprobado a través de la ley que aprueba el tratado marco. En este sentido, lo cierto es que dichos acuerdos sólo tendrán validez si la norma habilitante reúne los requisitos establecidos en la Constitución y si se trata, materialmente, de un convenio de ejecución y no de un nuevo tratado internacional”.

Honorable Corte Constitucional. M. P. Dr. Jaime Córdoba Triviño. Sentencia C-239/06.

El anterior aspecto, entre otros priorizados en la respuesta acá analizada, cobra vigencia para efectos de reconocer que los acuerdos complementarios no deberán someterse a la aprobación o improbación del Congreso, sin que ello signifique el desconocimiento o vulneración de las facultades de este. Por el contrario: la ejecución de los acuerdos complementarios permitirá la materialización de los objetivos propuestos en el Acuerdo de Cooperación Financiera.

La cuarta pregunta formulada establece:

4. El artículo 5° del respectivo Acuerdo, especialmente el numeral 3 consagra:
- (3) En el caso de los Préstamos concedidos por la Entidad Ejecutora Francesa a las **entidades públicas colombianas distintas a la República de Colombia**, las condiciones financieras ofrecidas serán negociadas y definidas por el Prestatario, de conformidad con sus políticas de endeudamiento” (Negrilla fuera del texto original).

Con base en el numeral (3) citado, sírvase explicar y detallar cuáles son las entidades

públicas colombianas distintas a la República de Colombia.

Respuesta recibida por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores:

“Según la información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el citado numeral hace referencia a las entidades públicas, distintas a la nación, que tienen la capacidad de contratar deuda externa y a las que se refiere el artículo 2° de la Ley 80 de 1993”.

Análisis respuesta número 4.

Resulta indispensable precisar que la Constitución Política consagra en el artículo 1°, de los principios fundamentales, que “Colombia es un Estado Social de derecho, organizado en forma de República unitaria, (...)”. Esta forma de organización como República unitaria permite comprender que si bien existe un modelo descentralizado con autonomía en las entidades territoriales, se predica una unidad nacional soberana.

Para mayor claridad, se presenta la siguiente cita jurisprudencial:

“Esta Corporación ha señalado que la definición de Estado unitario se traduce en la centralización política que implica ***“unidad en la legislación, existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial y, por otro, la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional. Del principio unitario también se desprende la posibilidad de intervenciones puntuales, que desplacen, incluso, a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias, pero en relación con los cuales existe un interés nacional de superior entidad”***.”

Honorable Corte Constitucional. M. P. Dra. Cristina Pardo Schlesinger. Sentencia SU-095 de 2018.

Con precisión la Corte ha indicado que aspectos como “unidad en la legislación y existencia de parámetros uniformes del orden nacional”, permiten comprender que la República de Colombia es sólo una unidad, que contiene diferentes niveles en su organización, pero de la cual no se puede suponer que existan **“entidades públicas colombianas distintas a la República de Colombia”**, como se expresa en el artículo del Acuerdo citado, así como en la pregunta y respuesta acá analizadas.

Es confuso afirmar que existan “entidades públicas colombianas distintas a la República de Colombia”. Un aspecto central en la organización del Estado es la unidad en la organización de sus autoridades legítimamente reconocidas, y otro

aspecto no menos importante (pero que no riñe con la unidad antes citada) es la territorialidad. Para reiterar el recto raciocinio de la Corte Constitucional, observemos el siguiente trasunto jurisprudencial:

“[L]a territorialidad y [l]a unidad nacional [son] dos elementos teleológicamente inescindibles, ontológicamente diferenciables a partir de su materialidad geográfica, con unos destinatarios comunes –los habitantes del país–, y por entero, instancias orgánicas y funcionales de un mismo mecanismo estatal: el de la República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”. (Negrilla fuera del texto original).

Honorable Corte Constitucional. M. P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra. Sentencia C-127 de 2002.

Con base en la anterior cita, se comprende con facilidad que la República como expresión unitaria no admite una organización o entidades distintas a esta. Por el contrario: sí existen entidades que hacen parte de la República y que gozan de autonomía e independencia, pero bajo ninguna circunstancia puede considerarse que las entidades son diferentes (diferenciables sí), dada la naturaleza “inescindible (...), y por entero, instancias orgánicas y funcionales de un mismo mecanismo estatal”.

Ahora bien, es igual de relevante indicar que en la respuesta, emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se afirma que la expresión antes analizada hace referencia a las contenidas en el artículo 2° de la Ley 80 de 1993. Así las cosas, el citado artículo consagra:

“Artículo 2°. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos. Para los solos efectos de esta ley”:

“1°. Se denominan entidades estatales”:

“a) La nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles”.

“b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las

contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos”.

Al tener presente las entidades relacionadas en el artículo citado, las cuales son las que “en el caso de los préstamos concedidos por la Entidad Ejecutora Francesa (...), las condiciones financieras ofrecidas serán negociadas y definidas por el Prestatario, de conformidad con sus políticas de endeudamiento”, se aclara la inquietud antes señalada.

Si bien la expresión pudo ser más rigurosa evitando equívocos, no es menos cierto que en el marco de una armónica interpretación con la pregunta y respuesta número 1, la cual es indicativa que sólo “las entidades beneficiarias de la cooperación reembolsable y no reembolsable que otorgue la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) son únicamente entidades públicas”, se comprende que la respuesta otorgada en la pregunta número 4 es conducente y pertinente.

V. CONSIDERACIONES

La aprobación del proyecto de ley significaría un gran avance para el país en materia de cooperación y desarrollo, en el sentido de que cumple con el propósito de promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y de la cooperación internacional con socios como la República Francesa e introduce líneas de cooperación ligadas al desarrollo sostenible.

Adicionalmente, el Acuerdo brinda apoyo financiero por parte de Francia para la implementación del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, además de cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

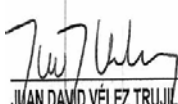
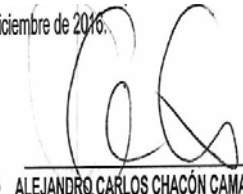

La AFD ha logrado canalizar recursos para programas y proyectos en distintas áreas en pro del desarrollo del país y este Acuerdo establece las condiciones y reglamento jurídico, bajo las cuales esta debería operar en el territorio nacional, para que así también se puedan extender sus servicios al interior del país e inclusive fortalecerlos.

En síntesis, con la materialización del proyecto, se establece un marco jurídico y se refuerzan los mecanismos de cooperación técnica y financiera entre el Gobierno de la República Francesa y la República de Colombia, obteniendo intercambios importantes entre ambos Estados en materia de desarrollo y conocimiento.

VI. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos atentamente a los honorables Representantes de la Comisión II, dar debate al Proyecto de Ley (PL) número 210 de 2019 Cámara-80 de 2018 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.

suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.

		
JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO	ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO	JÁIME FELIPE LOZADA
Coordinador Ponente	Coordinador Ponente	Coordinador Ponente
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático	Partido Liberal	Partido Conservador

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2019 CÁMARA, 80 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.

El Congreso de la República de Colombia




DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Cordialmente,

		
JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO	ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO	JÁIME FELIPE LOZADA
Coordinador Ponente	Coordinador Ponente	Coordinador Ponente
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático	Partido Liberal	Partido Conservador

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 069 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia.

En atención a la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, presentó **informe de ponencia favorable** para Segundo Debate al proyecto de acto legislativo de referencia en su primera vuelta, previa las siguientes consideraciones.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Este proyecto de Acto Legislativo ya había sido presentado el pasado 21 de agosto de 2018 ante la Cámara de Representantes; el cual quedó radicado como el **Proyecto de Acto Legislativo número 101 de 2018 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia, de iniciativa de los Representantes a la Cámara Martha Patricia Villalba Hodwalker, Alonso José del Río Cabarcas, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Sara Helena Piedrahita Lyons, Erasmo Elías Zuleta Bechara, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Jaime Armando Yepes Martínez, Élburt Díaz Lozano, Teresa de Jesús Enríquez Rosero, Christian José Moreno Villamizar, Norma Hurtado Sánchez, Jorge Enrique Burgos Lugo, Mónica María Raigoza Morales.

En el cual fue designado como ponente único el Representante Jorge Eliécer Tamayo Marulanda para primer debate; y fue aprobado en primer debate con modificaciones el 6 de noviembre de 2018.

Se presentó ponencia para Segundo Debate el pasado 13 de noviembre de 2018, pero por razones de agenda legislativa, no alcanzó a completar su trámite y fue archivado por esta razón.

Nuevamente es presentado el pasado 1° de abril de 2019 ante la Cámara de Representantes el cual quedó radicado como el **proyecto de acto legislativo número 358 de 2019 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia, de iniciativa de los Representantes a la Cámara Martha Patricia Villalba Hodwalker, Jorge Enrique Burgos Lugo, Faber Alberto Muñoz Cerón, Alonso José del Río Cabarcas, José Élver Hernández Casas, Esteban Quintero Cardona, Milton Hugo Angulo Viveros, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Mónica Liliana Valencia Montaña, Emeterio José Montes de Castro, Luis Fernando Gómez Betancurt y Teresa de Jesús Enríquez Rosero; y fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 201 de 2019.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara y conforme a lo señalado en el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, el 11 de abril de 2019, fue designado como ponente único para primer debate el Representante a la Cámara Jorge Eliécer Tamayo.

El Proyecto de Acto Legislativo fue discutido y aprobado con modificaciones el pasado 24 de abril de 2019, a través de una subcomisión integrada por los Representantes a la Cámara Juanita Goebertus, Adriana Magali Matiz, Óscar Hernán Sánchez, César Lorduy y Jorge Eliécer Tamayo como ponente del proyecto; en el cual se armonizaron las diferentes proposiciones y llegando al texto que fue aprobado.

Mediante Acta número 031 de la Mesa Directiva de la Comisión Primera fueron designados como ponentes para segundo debate a los Honorables Representantes Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, César Augusto Lorduy, Óscar Hernán Sánchez, Juanita María Goebertus y Adriana Magali Matiz; se presentó ponencia para Segundo Debate el pasado 13 de noviembre de 2018, que fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 321 de 2019, pero por razones de agenda legislativa, no alcanzó a completar su trámite y fue archivado por esta razón.

Ahora, es presentada nuevamente por los Honorables Representantes a la Cámara Martha Patricia Villalba, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Élberty Díaz Lozano, Jorge Enrique Burgos, Gloria Betty Zorro, Esteban Quintero Cardona, Emeterio José Montes de Castro, José Élvor Hernández, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Teresa de Jesús Enríquez, Mónica Liliana Valencia Montaña, Jhon Jairo Cárdenas, Alonso José del Río, César Augusto Lorduy, el pasado 24 de julio de 2019 ante la Cámara de Representantes el cual quedó radicado como el **proyecto de acto legislativo número 069 de 2019 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 692 de 2019.

El Proyecto de Acto Legislativo fue discutido y aprobado con modificaciones en sesión de la Comisión Primera el pasado 1° de octubre de 2019, se presentaron nueve (9) proposiciones relacionadas de la siguiente manera:

REPRESENTANTE	OBJETO	Aprobada/Negada/ Constancia
Élberty Díaz Lozano	Modifica el inciso 1° del artículo 1°, aumentando los requisitos de tipo educativo.	Fue dejada como constancia.
José Daniel López y César Lorduy. Gabriel Vallejo Chujfi Jorge Méndez Hernández	Modifica el inciso 1° del artículo 1°, eliminando la frase “y solvencia ética en el desempeño laboral y profesional”.	Estas proposiciones fueron aprobadas por la Comisión.
Adriana Magali Matiz	Modifica el inciso 1° del artículo 1°, eliminando la primera palabra “acreditar”, para darle una mejor redacción al texto.	Esta proposición fue aprobada por el ponente y por la Comisión.
Harry Giovanni González	Adiciona el inciso 2° del artículo 1°, la frase “y pertenecer al partido político, movimiento o grupo significativo de ciudadanos que avaló al Presidente de la República”	Fue dejada como Constancia.
Juan Carlos Lozada, Germán Navas Tintero y Nilton Córdoba.	Modifican todo el artículo 1°, incluyendo algunas restricciones para ser Ministro o Director de Departamento cuando se haya sido Fiscal General de la Nación, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación o Congresista durante los dos (2) años anteriores al nombramiento.	Fue dejada como Constancia.
Jorge Méndez Hernández	Adiciona el inciso 2° del artículo 1°, la frase “a desempeñar, o experiencia docente en el ejercicio de la cátedra universitaria en disciplinas relacionadas con las funciones del empleo”.	Fue dejada como Constancia.
Juan Manuel Daza y John Jairo Hoyos	Modificando el inciso 2° del artículo 1°, reduciendo la experiencia a 4 años.	Aprobada por la Comisión.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El Proyecto de Acto Legislativo que se somete a consideración del Congreso de la República tiene como finalidad la **inclusión de condiciones y características mínimas** para altos funcionarios y servidores de la Rama Ejecutiva, en concreto, a quienes ejercerán cargos de Ministro y Directores de Departamento Administrativo, con el objeto de garantizar con idoneidad, academia y experiencia en el ejercicio de la función pública, y lograr

mayor eficiencia y eficacia en la administración nacional, como epicentro de grandes decisiones.

III. CONSIDERACIONES DE LOS AUTORES

Nuestra Constitución Política no prevé requisitos esenciales para ser designado Ministro; los que consagra, solo se refieren a la nacionalidad, la ciudadanía, la residencia y la edad. Además de estos requisitos algunos países exigen otros de carácter específico como un grado de instrucción, la posesión de rentas, hablar dos idiomas oficiales

o pertenecer al estado seglar. No obstante ello, en algunos de los casos la legislación ha establecido otros requisitos relacionados con el grado de instrucción, calidad moral, pertenecer al estado seglar, contar con el apoyo del parlamento, entre otros aspectos.

Así mismo la carta iberoamericana de la función pública establece la necesidad de lograr una función pública profesional y eficaz, lo cual se transforma en el objetivo de alcanzarla, y ella debe contar con el propósito de mejorar la institucionalidad ya existente.

En Colombia, la inclusión de este principio en nuestra Carta Fundamental, está estrechamente ligada a la creación del Régimen de la Función Administrativa, prevista en el capítulo V del mismo cuerpo normativo, el cual señala: **ARTÍCULO 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...), así, la Función pública está sometida a un régimen con el cual se garantiza la eficacia y la eficiencia, en los servicios que brinda el Estado y por ende la práctica de los principios fundamentales en que se basa dicha actividad.*

La necesidad de modernizar la administración pública, propósito que tiene como unos de sus ejes la evolución de las políticas públicas relacionadas con la gestión del talento humano, cobra una importancia fundamental: el entender las competencias como el conjunto de habilidades que determinan la idoneidad de las personas para desempeñar un empleo o cargo.

Así pues, la “idoneidad y academia” se refieren a la aptitud o capacidad para desempeñar una función o realizar una tarea. En el caso del Régimen de Servicio Civil, comprende la capacidad para desempeñar un puesto específico o una serie de puestos de características similares. Ello explica el porqué no es posible contar con una definición legal de los términos, pues su contenido dependerá, en cada caso concreto, de las características peculiares del cargo a ocupar y del perfil requerido para llenarlo, compuesto por aquellas condiciones éticas, académicas, de experiencia o morales que debe poseer el aspirante y/o titular del puesto, aspectos que únicamente pueden ser determinados, tomando como parámetro las necesidades del servicio público.

En términos de moralidad y eficacia, nada desacredita más una gestión gubernativa o administrativa que los nombramientos arbitrarios, y estos lo son cuando los nombrados carecen de idoneidad moral y técnica (entendida esta última como la academia y la experiencia), sobre todo moral. Además de implicar una transgresión constitucional, causa sensación de injusticia en el espíritu público. Sus primeras consecuencias son

el rechazo de la opinión sensata; luego desmoraliza a los que con idoneidad tienen derecho al cargo; en fin, contribuye a perturbar el orden disciplinario y administrativo. Se tiene de esto una deplorable experiencia en nuestro país, donde todo esto se olvida pronto y, lo que es más grave, se olvida a sabiendas como lo señala Rafael Bielsa en su obra “La moral política y administrativa”.

Las exigencias actuales de la administración pública requieren que se avance más allá de los conocimientos técnicos y la especialización y se tenga en cuenta la experiencia en el desempeño de una labor y la incorporación de todo tipo de capacidades, actitudes, aptitudes, rasgos de personalidad, entre otros, hoy estos enfoques se consideran muy importantes para el éxito de la gestión.

La profesionalización de todos los niveles de la administración pública iniciando en el nivel directivo, el cual se encuentra subordinado al poder político, es inminente. Este nivel es el encargado de diseñar, dirigir y orientar bajo las directrices del poder político, estrategias, procesos y desarrollos de las políticas públicas, así como producir y proveer servicios al ciudadano.

Los Ministros y Directores de Departamento son los Gerentes Públicos de mayor rango y es precisamente esta ubicación la que exige un alto nivel de cualificación moral, ético y claro está, profesional. Este fenómeno es el que se conoce como la “profesionalización gubernamental”.

Lo anterior permitirá que se alcancen niveles superiores de eficacia y productividad de las organizaciones, así como ser capaces de transmitir una visión completa de lo que se quiere y del camino a recorrer para alcanzar los objetivos trazados desde la estrategia política, entendida como el nivel máximo de decisión y orientación del sistema público.

Por lo anterior el principio de idoneidad comprobada cumple, entonces, una doble función: por un lado, permite a los designados en ocupar un puesto público competir en condiciones de igualdad y decoro con respecto al cargo que se ostentará, y de otra parte, permite que se nombre en los puestos públicos de alta dignidad a las personas más aptas para desempeñarlos, con lo cual se busca cumplir con el deber de eficiencia en la actuación de la Administración Pública en la consecución de los fines estatales.

IV. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

En Colombia, la función pública es desarrollada en nuestra Constitución Política a partir del artículo 122 hasta el 131; y es precisamente en su artículo 125 estableció la carrera administrativa y las condiciones de ingreso y permanencia para los cargos del sector público, exceptuando los cargos de libre nombramiento y remoción como lo son los cargos a los que hace referencia el presente Acto Legislativo; y que generalmente sus funciones vienen determinadas en diferentes

leyes, decretos o a través de resoluciones internas de las diferentes entidades públicas que se adoptan como manual de funciones; pero sus requisitos de ingreso consisten generalmente en ser mayor de veinticinco (25) años, y no se les exige una idoneidad técnica, tal como se pretende.

Es de recordar que la misma Constitución ha determinado criterios de idoneidad para ejercer algunos cargos como se refleja en los requisitos para ser Magistrado de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado (Artículo 232 de la Constitución Política), Contralor General de la República (Artículo 267 de la Constitución Política), Fiscal General de la Nación (Artículo 249 de la Constitución Política), Registrador Nacional del Estado Civil (Artículo 266 de la Constitución Política); pero cuando llegamos a los requisitos de idoneidad para ser Ministro o Director de Departamento Administrativo, encontramos que sólo se requieren los requisitos para ser Representante a la Cámara, que en la actualidad se basa en ser ciudadano en ejercicio y mayor de 25 años al momento de la elección.

Es por esto, que dadas las funciones y responsabilidades que los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos ejercen; se busca en este Acto Legislativo, que el acceso a estos cargos del nivel directivo del Estado también tengan unos requisitos mínimos que garanticen su idoneidad y experiencia en los respectivos sectores donde van a ejercer; toda vez, que de ellos se espera que sus actuaciones vayan con el deber ser de las normas y sus funciones; y no que con base en esas actuaciones hayan o vayan a obtener beneficios personales.

CON REFERENCIA A LA IDONEIDAD TÉCNICA, APTITUD, CAPACIDAD Y COMPETENCIA EN EL CARGO:

En la sentencia C-220 de 2017 la Corte señaló que el legislador puede exigir títulos de idoneidad para finalidad acreditar la preparación académica de ciertas profesiones y oficios con alta responsabilidad social frente a la comunidad". *Este medio no está prohibido y es legítimo pues el legislador puede exigir títulos de idoneidad para finalidad acreditar la preparación académica y científica de ciertas profesiones y oficios con alta responsabilidad social frente a la comunidad".* De esto podemos inferir, que es constitucionalmente admisible que el legislador establezca determinadas calificaciones cuando se trata de cargos que involucran un alto compromiso social, a juicio presenta, los cargos de Ministro o Director, los cuales evidentemente implican este compromiso, deberían estar sujetos a estas calificaciones para quienes pretendan fungir como tales.

En la Sentencia 01507 de 2018 Consejo de Estado manifestó que la jurisprudencia de lo contencioso administrativo ha sido unívoca

afirmando que la discrecionalidad en el nombramiento no es una prerrogativa absoluta, sino un margen de acción más amplio frente a lo que serían competencias regladas. Siguiendo esta línea, según la mencionada jurisprudencia, estas facultades encuentran su límite en 3 criterios: La razonabilidad de la decisión, el cumplimiento de los fines de la norma que lo autoriza y la proporcionalidad frente a los hechos que la fundan.

El proyecto de acto legislativo pretende imponer una limitación razonable a la discrecionalidad del ejecutivo en estos procesos de nombramiento, con el fin de establecer un mínimo de capacidades y garantías para inferir la idoneidad del servidor público, quien es en últimas quien debe responder al principio de eficiencia en el desarrollo y cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.

De la misma manera, en nuestro marco normativo se señalan requisitos con los que deben contar personas que aspiren a ser Director de Unidad Administrativa Especial, Superintendente, Director, Gerente o Presidente de Entidades Descentralizadas, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario y Cónsul General Central:

En el Decreto 1083 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública:

Artículo 2.2.2.4.10. Requisitos determinados en normas especiales. *Para ejercer el empleo de Ministro o Director de Departamento Administrativo se requiere acreditar los requisitos señalados en el artículo 207 de la Constitución Política.*

Para desempeñar los empleos clasificados en el nivel directivo, que en su identificación carecen de grado de remuneración, quien sea nombrado deberá acreditar como requisito título profesional en una disciplina académica o profesión, título de posgrado en cualquier modalidad y experiencia profesional relacionada.

Para desempeñar los empleos de Director de Unidad Administrativa Especial, Superintendente, Director, Gerente o Presidente de entidades descentralizadas, en cualquiera de sus grados salariales, acreditarán como requisito título profesional en una disciplina académica, título de posgrado en cualquier modalidad y experiencia profesional relacionada.

Para el ejercicio de los empleos antes señalados podrán aplicarse las equivalencias establecidas en el presente Título.

Parágrafo 1º. *Para el ejercicio de los empleos correspondientes a los diferentes niveles jerárquicos, que tengan requisitos establecidos en la Constitución Política, en la ley y en el presente artículo, se acreditarán los señalados en tales disposiciones, sin que sea posible modificarlos o adicionarlos en los manuales específicos de funciones y de competencias laborales.*

Parágrafo 2°. Independientemente de los requisitos señalados en el respectivo manual específico, los candidatos para desempeñar los empleos de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario y Cónsul General Central, podrán acreditar como requisito título profesional en una disciplina académica, título de posgrado en cualquier modalidad y experiencia profesional relacionada.

Por criterios de la OCDE, el ex-Presidente Santos promulgó el Decreto 1817 de 2015, donde se define el perfil de los dirigentes de las superintendencias de Sociedades, Financiera y de Industria y comercio:

Artículo 2.2.34.1.2. Calidades. *Para ocupar los empleos de Superintendente de Industria y Comercio, Superintendente Financiero y Superintendente de Sociedades, se deberán acreditar las siguientes calidades:*

1. *Título profesional y título de posgrado en la modalidad de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar.*
2. *Diez (10) años de experiencia profesional relacionada con las funciones del cargo a desempeñar, adquirida en el sector público o privado, o experiencia docente en el ejercicio de la cátedra universitaria en disciplinas relacionadas con las funciones del empleo.*

Así las cosas, si estos funcionarios públicos de menor orden jerárquico con respecto a las carteras Ministeriales, están sujetos a una serie de requisitos de preparación académica, aptitud, capacidad y competencia; no se puede negar que los Rectores de las Políticas Públicas de todos los sectores del ejecutivo y los Directores de los Departamentos Administrativos cuenten con las descritas calidades.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto Aprobado en Comisión	Texto Propuesto Segundo Debate	Observación
<p>Artículo 1°. El artículo 207 de la Constitución Política quedará así: Artículo 207. Para ser Ministro o Director de Departamento Administrativo se requiere idoneidad técnica; título universitario para acreditar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo.</p> <p>Adicionalmente, acreditar experiencia laboral mínima de cuatro (4) años relacionada con el cargo.</p> <p>Parágrafo Transitorio. El Gobierno nacional reglamentará la materia.</p>	<p>Artículo 1°. El artículo 207 de la Constitución Política quedará así: Artículo 207. Para ser Ministro o Director de Departamento Administrativo se requiere idoneidad técnica; título universitario para acreditar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo.</p> <p><u>No podrá ser Ministro o Director de Departamento Administrativo quien haya ejercido como Fiscal General de la Nación, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación o Congresista durante los dos (2) años anteriores al día de su nombramiento. Ni quien haya sido condenado por delitos en contra de la administración pública o la eficaz y recta impartición de justicia.</u></p> <p>Adicionalmente, acreditar experiencia laboral mínima de cuatro (4) años relacionada con el cargo, <u>y experiencia docente en el ejercicio de la cátedra universitaria en disciplinas relacionadas con las funciones del empleo.</u></p> <p>Parágrafo Transitorio. El Gobierno nacional reglamentará la materia.</p>	<p>Se adiciona el inciso propuesto por los Representantes Juan Carlos Lozada, Germán Navas Talero y Nilton Córdoba.</p> <p>Se adiciona el inciso propuesto por el Representante Jorge Méndez.</p>
<p>Artículo 2°. <i>Vigencia.</i> El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p>		

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones aquí expuestas, solicito de manera respetuosa a los Honorables Representantes de la Plenaria de la Cámara de Representantes dar SEGUNDO DEBATE en Primera Vuelta al **Proyecto de Acto Legislativo número 069 de 2019 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia, con el texto propuesto.

Cordialmente,


JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
 Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO
DEBATE AL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO NÚMERO 069 DE 2019
CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 207 de la
Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 207 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 207. Para ser Ministro o Director de Departamento Administrativo se requiere idoneidad técnica; título universitario para acreditar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo.

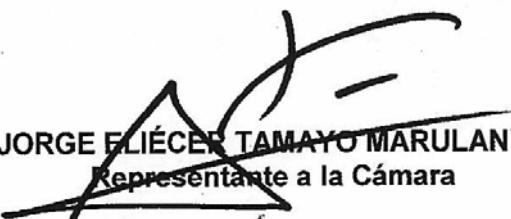
Adicionalmente, acreditar experiencia laboral mínima de cuatro (4) años relacionada con el cargo, y experiencia docente en el ejercicio de la cátedra universitaria en disciplinas relacionadas con las funciones del empleo.

No podrá ser Ministro o Director de Departamento Administrativo quien haya ejercido como Fiscal General de la Nación, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación o Congresista durante los dos (2) años anteriores al día de su nombramiento. Ni quien haya sido condenado por delitos en contra de la administración pública o la eficaz y recta impartición de justicia.

Parágrafo Transitorio. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 2°. *Vigencia.* El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Del Representante,


JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara

**TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN
PRIMERA DE LA HONORABLE
CÁMARA DE REPRESENTANTES EN
PRIMER DEBATE, PRIMERA VUELTA
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 069 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 207 de la
Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 207 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 207. Para ser Ministro o Director de Departamento Administrativo se requiere idoneidad técnica; título universitario para acreditar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo.

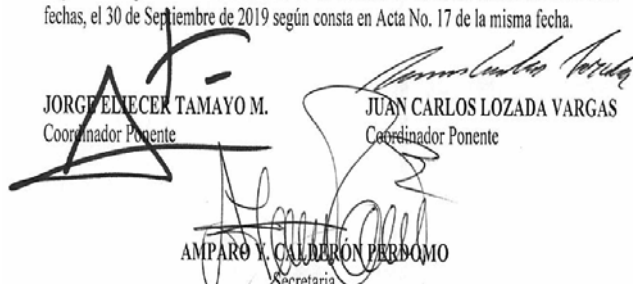
Adicionalmente, acreditar experiencia profesional mínima de 4 años relacionada con el cargo.

Parágrafo Transitorio. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 2°. *Vigencia.* El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente Proyecto de Acto Legislativo según consta en Acta número 18 de octubre 1° de 2019. Anunciado entre otras fechas, el 30 de septiembre de 2019 según consta en Acta número 17 de la misma fecha.

fechas, el 30 de Septiembre de 2019 según consta en Acta No. 17 de la misma fecha.


JORGE ELIÉCER TAMAYO M.
Coordinador Ponente

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Coordinador Ponente

AMPARO Y. CALDERÓN PERDOMO
Secretaria

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO
DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 159 DE 2019 CÁMARA**

por medio de la cual la nación se asocia y rinde homenaje a la ciudad de Bucaramanga en el departamento de Santander con motivo de la celebración de sus 400 años de fundación y se dictan otras disposiciones.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. ANTECEDENTES
2. CONTEXTO HISTÓRICO Y OBJETO DEL PROYECTO
3. MARCO NORMATIVO
4. CONVENIENCIA
5. IMPACTO FISCAL
6. PROPOSICIÓN

1. ANTECEDENTES

El proyecto de ley 159 de 2019 fue radicado el 14 de agosto de 2019 ante la Secretaría de la Honorable Cámara de Representantes, el cual fue asignado a la Comisión Segunda Constitucional.

Para el trámite en la Cámara de Representantes fue designado como ponente único el Honorable Representante Carlos Adolfo Ardila Espinosa.

El proyecto de ley fue aprobado en primer debate el día martes 24 de septiembre de 2019.

2. CONTEXTO HISTÓRICO Y OBJETO DEL PROYECTO

El 22 de diciembre del año 2022, la ciudad de Bucaramanga, capital de Santander, cumplirá 400 años de fundación¹. El antiguo sector Real de Minas es hoy una de las capitales colombianas con mayor reconocimiento nacional y es un lugar donde el talento, la valentía y el emprendimiento de sus habitantes se han convertido en un centro de referencia.

Con motivo del cumplimiento de este cuarto centenario, se radicó el presente proyecto de ley en el Congreso de la República, soportado, además, en la necesidad social y económica de que la nación colombiana se asocie a su debida celebración y en la reivindicación histórica y cultural que sostiene esta efeméride.

El propósito con las disposiciones contenidas en la ley no es solamente celebrar el centenario sino también retribuir mediante una serie de acciones públicas, materiales e inmateriales, a los habitantes de Bucaramanga por su valioso legado al fortalecimiento económico y democrático del Estado colombiano.

3. MARCO NORMATIVO

Normas constitucionales o legales que soportan el proyecto de ley

Sobre la naturaleza jurídica de las leyes de honores

Es común encontrar dentro del procedimiento legislativo el curso de un buen número de proyectos de ley que “involucran al Estado, a través de decisiones públicas, con expresiones o manifestaciones sociales, artísticas, culturales e históricas (...) y frente a las cuales las instituciones públicas han asumido responsabilidades generalmente relacionadas con la imposición de erogaciones presupuestales o de gasto público”².

Tales decisiones, han sido adoptadas, entre otros, en el contexto de las llamadas leyes de honores, de conmemoraciones y de reconocimientos institucionales en general, entendiendo por tales, aquellas leyes cuyo objeto o finalidad puede ser, o bien exaltar o enaltecer a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacados públicamente por promover significativamente valores de interés constitucional, o bien promocionar,

respaldar y/o apoyar ciertos bienes –materiales e inmateriales–, monumentos, eventos, situaciones o manifestaciones que tengan o se les reconozca un valor cultural, social o histórico determinado³. (Las negrillas son nuestras).

En reiteradas ocasiones nuestro máximo tribunal constitucional ha debido resolver sendos problemas jurídicos relacionados con las leyes de honores, y en cumplimiento de esa labor, ha tenido la oportunidad de rescatar la legitimidad constitucional de las leyes que rinden homenajes, las que celebran aniversarios de municipios colombianos y las que hacen conmemoraciones o reconocimientos institucionales en general.

De esa manera, la Corte ha dejado claro que el Congreso de la República, en virtud de la cláusula general de competencia y por expreso mandato del numeral 15 del artículo 150 de la Carta Política, se encuentra ampliamente facultado para adoptar ese tipo de medidas, cuyo propósito, es el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacados públicamente, así como también a ciertos bienes, monumentos, eventos o situaciones a los que se les reconozca un valor cultural, social o histórico determinado, e incluso arquitectónico o turístico⁴.

Igualmente, como se constata en la sentencia C-817 de 2011, la jurisprudencia constitucional ha fijado un grupo de reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente:

1. *La naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución. Como lo ha previsto la Corte, las disposiciones contenidas en dichas normas “... exaltan valores humanos que, por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad”.*
2. *Contrario a como sucede con la actividad legislativa ordinaria del Congreso, las leyes de honores carecen de carácter general y abstracto, agotándose en su expedición de manera subjetiva y concreta, respecto de la persona, situación o institución objeto de exaltación. En términos de la jurisprudencia reiterada, “esta clase de leyes, debe anotarse, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a*

¹ Existen cuestionamientos académicos serios sobre la auténtica fundación de Bucaramanga como los señalados por el Dr. Armando Martínez Garnica, expresidente de la Academia de Historia de Santander. Sin embargo, la fecha 22 de diciembre de 1622 ha sido históricamente aceptada como el día que se “formó” lo que hoy conocemos como Bucaramanga, “con límites muy similares a los que actualmente se han fijado en el área metropolitana”.

² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-570 de 2016. Actores Paula Andrea Sánchez Camargo y Cristian Julián Carreño Piragauta. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*

regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos.

3. *Estas leyes se limitan entonces, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a “decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria” y de manera alguna pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley”.*
4. *El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo.*

Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber:

- (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos;*
- (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y*
- (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios⁵.*

Eso sí, sostiene la Corte también, las leyes de honores no pueden por ningún motivo servir de instrumento para desconocer las reglas superiores y orgánicas en materia presupuestal.

Es por ello que de conformidad con la Sentencia C-162 de 2019, se constata que, si bien es cierto que el legislativo se encuentra habilitado para expedir este tipo de normas, no es menos cierta ni imperativa la condición de que esas normas se ajusten a los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo.

En el mismo sentido, acorde con la Sentencia C-782 de 2001, se encuentra que el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, siempre y cuando, no sea “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual sería inexecutable. El Congreso puede aprobar “la eventual inclusión de la partida correspondiente” mientras que al Gobierno le compete “decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos”.

Estamos pues, frente a un nuevo proyecto de ley sobre honores que destaca un hecho en particular: ***la conmemoración de los cuatrocientos (400) años de fundación de la ciudad de Bucaramanga, capital del departamento de Santander y***

denominada comúnmente como la “Ciudad Bonita de Colombia” o la “Ciudad de los Parques”.

El móvil fundamental de tramitar esta iniciativa en el Congreso bajo la modalidad de honores, cobra especial relevancia por la necesidad de asociar la nación a la celebración del cuarto centenario de esta localidad colombiana.

El proyecto está amparado básicamente en el valor histórico y cultural que la efeméride puede aportar para la consolidación institucional y para el desarrollo local de la ciudad.

No obstante, el espíritu de la ley no puede verse reducido únicamente al hecho en mención, esto es, la celebración de los 400 años de la ciudad.

Consideramos que este proyecto aporta un valor constitucional de gran magnitud, si se tiene en cuenta que las apuestas contenidas en el articulado apuntan también al cumplimiento efectivo de derechos fundamentales como la educación, la salud, el acceso a la justicia, entre otros.

En ese sentido, el proyecto trae consigo una serie de disposiciones y autorizaciones dirigidas al Gobierno nacional para que se permita un amplio margen de inversiones y decisiones públicas relacionadas con la imposición de erogaciones presupuestales o de gasto público, tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de los bumanguenses y de sus derechos constitucionales.

Como se ha reiterado ya, una de las características de las leyes de honores es que, por su carácter singular, su alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis.

Este proyecto se enfoca exclusivamente en un homenaje público a la ciudad de Bucaramanga mediante diferentes obras de interés social que en consonancia con la Sentencia C-162 de 2019, se pueda entremezclar con aspectos relacionados con la asignación de partidas presupuestales. Pero, de nuevo, hay que resaltar, lo hacemos con un estricto apego a las normas vigentes relacionadas con el estatuto orgánico de presupuesto para que además sean consecuentes con el plan nacional de desarrollo y el plan plurianual de inversiones.

Sobre algunas leyes de honores vigentes en Colombia

En un ejercicio de revisión interna del ordenamiento jurídico colombiano, encontramos algunas leyes que poseen características similares a este nuevo proyecto que iniciará su trámite en el Congreso, y que demuestra la viabilidad técnica y legislativa para su desarrollo.

En el siguiente cuadro, sin pretender ser una exposición exhaustiva de la materia, resumimos brevemente las leyes vigentes que representan un ejemplo de probabilidad legal para lo que proponemos.

⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-817 de 2011. Actora: Tatiana Arias Cadavid. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Leyes de honores y reconocimientos a municipios en Colombia

Ley	Título	Municipio reconocido	Objeto de la ley
LEY 1478 DE 2011	Por medio de la cual se rinde honores al municipio de Armero, Guayabal, con ocasión del Vigésimo Quinto Aniversario de la tragedia del desaparecido municipio de Armero.	Armero, Tolima.	Como reconocimiento por el Vigésimo Quinto Aniversario de la tragedia del desaparecido municipio de Armero, la Nación, a través de los Ministerios correspondientes, podrá contribuir al fomento, y desarrollo de programas y proyectos que adelante el municipio de Armero, Guayabal. Autorícese al Gobierno nacional para establecer una asignación especial que permita el pago directo del pasivo pensional, derivado de la carga prestacional trasladada del extinto municipio de Armero, al nuevo municipio de Armero, Guayabal.
LEY 1789 DE 2016	Por la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian y rinden homenaje al municipio de San Antonio, en el departamento del Tolima, con motivo de la conmemoración de los 100 años de su fundación y se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras de inversión social	San Antonio, Tolima.	Rendir homenaje público al municipio de San Antonio, en el departamento del Tolima, con motivo de la conmemoración de su centenario de erigirse como municipio. Con motivo de su centenario, se autoriza al Gobierno nacional para que de conformidad con el artículo 341 de la Constitución Política, se incorporen dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias para permitir la ejecución, recuperación, adición, y terminación de los programas de inversión, insignias de esta conmemoración en el municipio de San Antonio.
LEY 1791 DE 2016	Por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 145 años de haber sido erigido como municipio, Ciudad Bolívar, en el departamento de Antioquia	Ciudad Bolívar, Antioquia.	La Nación se asocia a la conmemoración de los 145 años de haber sido erigido como municipio, Ciudad Bolívar, en el departamento de Antioquia. A partir de la promulgación de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política, se autoriza al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la financiación de obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Ciudad Bolívar.
LEY 1800 DE 2016	Por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración de los 150 años del municipio de Pensilvania, en el departamento de Caldas, se le rinden honores y se dictan otras disposiciones	Pensilvania, Caldas.	La Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración y rinden público homenaje al municipio de Pensilvania, en el departamento de Caldas, con motivo de los ciento cincuenta años (150) de su fundación, los cuales se celebran el día 3 de febrero de 2016. A partir de la sanción de la presente ley el Gobierno nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación o impulsar a través de todos los mecanismos de cofinanciación que contribuyan con la ejecución de proyectos de desarrollo regional.
LEY 1853 DE 2017	Por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Pitalito, en el departamento del Huila, con motivo de la celebración del bicentenario de su fundación y se dictan otras disposiciones.	Pitalito, Huila.	La presente ley tiene como finalidad que la Nación se asocie a los doscientos (200) años de la fundación de Pitalito y rinda un homenaje público a través de distintos reconocimientos de carácter histórico, material, cultural y ambiental, como contribución al municipio y sus habitantes por su aporte y compromiso durante estos dos siglos, al fortalecimiento de la identidad nacional, la democracia, la consolidación de la paz, las libertades públicas, el respeto por los Derechos Humanos, el desarrollo cultural y sostenible de la Nación y a la consolidación del espíritu nacional de cohesión social e integración territorial.

Ley	Título	Municipio reconocido	Objeto de la ley
LEY 1867 DE 2017	Por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cincuenta (50) años de vida político-administrativa del departamento del Cesar, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.	Cesar.	La Nación se asocia a la conmemoración de los cincuenta (50) años de vida político-administrativa del departamento del Cesar, que se celebrarán el 21 de diciembre de 2017, el cual fue creado mediante la Ley 25 del veintiuno (21) de junio de mil novecientos sesenta y siete (1967) y rinde público homenaje a sus habitantes, enalteciendo la memoria de quienes intervinieron en su creación. Autorícese al Gobierno nacional para que de conformidad con los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad, asigne en el Presupuesto General de la Nación, e impulse a través del Sistema de Cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias, a fin de adelantar obras y actividades de interés público y social, promotoras del desarrollo regional, que beneficiarán a la comunidad del departamento del Cesar.

También merece la pena mencionar que actualmente el Congreso de la República se encuentra discutiendo un proyecto con similitudes al propuesto y que se refiere a la conmemoración de los quinientos (500) años de fundación de Santa Marta, en el departamento del Magdalena.

Se trata del Proyecto de ley número 225 de 2018 Senado, *“por medio de la cual la Nación se asocia y rinde público homenaje al distrito turístico, cultural e histórico de Santa Marta en el departamento del Magdalena con motivo de la celebración de los quinientos (500) años de su fundación y se dictan otras disposiciones”*.

4. CONVENIENCIA

Sobre la fundación de Bucaramanga

La versión sobre la fundación de Bucaramanga más aceptada refiere que el Presbítero Miguel Trujillo y el capitán Andrés Páez de Sotomayor establecieron un pueblo de indios siguiendo las disposiciones del auditor Juan de Villabona Zubiaurre, visitador de la provincia de Pamplona, el 22 de diciembre de 1622.

El artículo *“Bucaramanga: Su historia y sus principales problemas de pobreza y miseria”*, de autoría de Horacio Duque, da cuenta que:

Ese día [el 22 de diciembre de 1622] el presbítero de Trujillo y el juez poblador, Andrés Páez de Sotomayor, por comisión del Oidor, levantaron un Acta dando por terminada la iglesia y sacristía del lugar, a la que dieron el nombre de Real de Minas de Bucaramanga, donde luego de celebrar la misa, repartieron los resguardos entre los indígenas de las distintas encomiendas, con límites muy similares a los que actualmente se han fijado en el área metropolitana.

Los delegatorios del Oidor Villabona y Zubiaurre no pretendieron erigir una ciudad, sino hacer la reducción y sometimiento político definitivo de los indios que les había sido encomendados para su explotación, ya que sabían que la fundación de las ciudades coloniales

estaba rodeada de requisitos y solemnidades de poder que siempre se cumplieron en otras de mayor jerarquía en la época colonial, con acta de nacimiento realmente establecida.

Formalidades preurbanas que consistían en el trazo de plaza y calles, reparto de solares destinados al asiento y edificación de grandes y lujosas mansiones para blancos españoles, casas para criollos y mestizos, señalamiento de tierras ejidales, construcción de iglesia y casa cural, designación de autoridades como alcalde propio, regidores, colector de rentas y escribano público. El fundador, en un gesto inocultable de poder, desenvainaba la espada, daba grandes voces proclamando la conformación de la nueva ciudad y ordenaba el envío del Acta original al Consejo de Indias en Sevilla. Por la gracia del Rey vendrían más tarde los blasones que darían cuarteles de nobleza a la nueva fundación. Poco de esto se registra y por eso es tan débil la memoria en la fundación de Bucaramanga en diciembre de 1622.

Refiere, igualmente, el cronista historiador que la ranchería no daba señales de progreso hasta la llegada y arraigo de los grandes señores de Girón y sus familias, quienes en busca de unos aires más refrescantes y saludables adquirirían propiedades y edificaban casas pajizas; otros buscando la expansión de sus negocios agrícolas y pecuarios, venían a la meseta a construir en una u otra parte sin propósito de formar una ciudad y sin consultar alineación alguna, sin tener en cuenta las leyes de Indias; haciendo que la incipiente aldea en su parte antigua que es la occidental, aparezca irregular y desordenada en la delineación de sus caminos.

En síntesis, el antecedente de Bucaramanga se remonta al año de 1622 cuando se establece el pueblo de indios adscrito a la jurisdicción de Pamplona por orden del oidor Juan de Villabona y Zubiaurre. Es importante reiterar que el poblamiento indígena en la meseta de

Bucaramanga y en las cuencas de los ríos Oro y Frío fue posterior a la Conquista española. Los requerimientos de trabajo por la explotación de los aluviones de oro, condujo a una gran movilidad de mano de obra indígena, procedente de cacicazgos lejanos como Guaca, Umpalá, Jérira, Cepitá y Suaque, e incluso de aún más lejos como de la ciudad de San Cristóbal (Venezuela), dando origen a un número importante de rancherías siendo una de ellas Bucaramanga.

Veinticinco años después de congregadas a vivir en traza de pueblo, las diversas rancherías de lavadores apenas llegaban a 214 habitantes, según empadronamiento de Pedro Robayo.

5. IMPACTO FISCAL

Sobre la estimulación económica y social de la ciudad con el presente proyecto de ley

Como ya está expresado más arriba en la presente ponencia, el espíritu de esta ley no puede verse reducido únicamente a la celebración simplemente dicha de los 400 años de la ciudad de Bucaramanga.

La iniciativa, además de soportar un importante aporte constitucional en tanto las disposiciones contenidas en el articulado apuntan al cumplimiento efectivo de derechos fundamentales como la educación, la salud y el acceso a la justicia, entre otros; este proyecto de ley también llama la atención sobre la necesidad de inversiones y decisiones públicas para una adecuada estimulación económica y social de Bucaramanga.

Hasta hace un poco más de cinco años, Bucaramanga era conocida como el “milagro económico” de Colombia. Diversos medios de comunicación especializados definían la ciudad como “una economía diversificada, con precios bajos, buena oferta educativa, un sector empresarial pujante y con mucha tradición”⁶ que hacían de ella, la ciudad con los niveles de pobreza, de indigencia y de desigualdad más bajos de todo el país.

En un proceso de consolidación, la capital de Santander ha sido un milagro económico digno de comparación a países desarrollados, afirmaba el diario económico *La República*.

Los datos que daban piso a estas afirmaciones provenían del DANE.

El DANE reveló las cifras de pobreza, la cual pasó de 34,1% en 2011 a 32,7% en 2012, es decir, que en Colombia hay 15 millones de pobres. En Bucaramanga, ciudad de medio millón de habitantes, esta cifra fue de 10,4%, dato que está muy por debajo de la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), para 2015, que es del 28,5%. Además, es la única con una pobreza

extrema de 1,2%, frente al 10,4% del promedio nacional.

La capital de Santander tiene el nivel de desigualdad más bajo, con un Coeficiente Gini de 0,432, frente al 0,539 del total nacional.

Estos números son de un país desarrollado. Bucaramanga es un caso impresionante, gracias a la generación de empleo por parte de sectores como la construcción y por las microempresas familiares que aumentan los ingresos de los más pobres, dijo el rector de la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo Bucaramanga (Uniciencia), Diego Otero.

Este buen panorama lo engrosan otros indicadores. La llamada Ciudad Bonita cuenta con un Producto Interno Bruto (PIB), per cápita que casi dobla el nacional: es de \$22,3 millones, frente al promedio del país de \$13,3 millones. Su tasa de desempleo es de 9,5% y su inflación, de 1,3%⁷.

Más aún, se decía que “la capital santandereana ha punteado en el país por las buenas cifras económicas que, para algunos analistas, la convirtieron en un boom financiero, en algunos aspectos incluso por encima de grandes urbes como Medellín, Cali o Barranquilla. La variedad en la actividad de industrias y empresas destacadas en software, salud, educación, calzado, joyería, metalmecánica, avicultura, hidrocarburos, construcción y textiles, entre otros sectores estratégicos, disparó los índices de la ciudad, de medio millón de habitantes, convirtiendo a la región en la cuarta economía del país”⁸.

La llamada Ciudad de los Parques o Ciudad Bonita tiene el segundo mejor ingreso per cápita de todas las ciudades de país, con 1,8 millones de pesos al mes en promedio, justo después de Bogotá y cerca del doble del ingreso nacional promedio; y su inflación es solo del 1,3 por ciento, menos de la mitad de la tasa nacional⁹.

Sin embargo, las cifras que podemos encontrar ahora, en la segunda mitad del año 2019, acercándonos al cuarto centenario de su fundación, controvierten lo visto anteriormente.

Ya no existe el denominado milagro económico en Bucaramanga.

De acuerdo con el informe de Mercado Laboral del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), la tasa de desocupación en la capital santandereana se ubicó en 9,8%, esto significó que se registraron 59 mil desocupados. La tasa global de participación fue de 66,2% y la de ocupación de 59,7%, para el periodo analizado.

⁷ *Ibíd.*

⁸ *El Tiempo*. (5 de abril de 2014). El ‘milagro’ de Bucaramanga, la Ciudad Bonita. En línea: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13787736>

⁹ *Ibíd.*

⁶ *La República*. (18 de abril de 2013). “Un milagro económico llamado Bucaramanga”. En línea: <https://www.la-republica.co/economia/un-milagro-economico-llamado-bucaramanga-2036739>.

Estos resultados llevaron a un aumento del desempleo. Con relación al mismo trimestre del año pasado, creció 1,1 Puntos Porcentuales (PPS), es decir, 7 mil desocupados más, y frente al trimestre anterior (octubre-diciembre de 2018), subió 1,6 PPS, lo que significó 9 mil personas sin empleo¹⁰.



Para junio de 2019, Bucaramanga ya contaba con una cifra de desempleo de dos dígitos: 10.6%. Superior al promedio nacional.

Adicionalmente, según la Cámara de Comercio de Bucaramanga, la pobreza monetaria, que para Santander en el 2017 fue de 18,9%, proporción que lo ubicó en el cuarto lugar por departamentos en Colombia, en el caso del área metropolitana de Bucaramanga la cifra alcanzó el 12%, y se destaca un crecimiento considerable desde el 2014.

Por su parte, la pobreza extrema, que se conoce como el porcentaje de personas que perciben ingresos inferiores a 250 mil pesos mensuales muestra un aumento en Bucaramanga (1.4%).

Así pues, lo que está ocurriendo en Bucaramanga es una grave regresión social y económica con una tasa de informalidad laboral que rodea el 54% y no parecen existir mecanismos viables, concretos y certeros para reactivar y estimular nuevamente la economía local.

Por ese motivo, el presente proyecto de ley pretende aprovechar la conmemoración de la fundación de Bucaramanga en 2022; preparar todas las alternativas legales, económicas, culturales, deportivas e industriales posibles para la consolidación de una nueva Marca Ciudad, capaz de responder a los desafíos del siglo XXI y cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible.

Para lograrlo, solicitamos al Congreso de la República apoyar el trámite y consecución final de esta iniciativa de ley.

6. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la plenaria de la Cámara de Representantes, **dar segundo debate** con la finalidad de aprobar el **Proyecto de ley número 159 de 2019 Cámara**, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje a la ciudad de Bucaramanga, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de sus 400 años de fundación y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Representantes,

De los Honorables Representantes,

CARLOS ARDILA ESPINOSA

Representante a la Cámara

Departamento del Putumayo

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje a la ciudad de Bucaramanga en el departamento de Santander con motivo de la celebración de sus 400 años de fundación y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto de que la Nación se asocie a la celebración de los cuatrocientos (400) años de fundación de la ciudad de Bucaramanga, que tuvo lugar el 22 de diciembre de 1622, y que se rinda un homenaje público a la “Ciudad Bonita de Colombia” por medio de distintos reconocimientos de carácter histórico, material, cultural, social y ambiental, como contribución a sus habitantes y a su valioso legado para el fortalecimiento económico y democrático del Estado colombiano.

Artículo 2°. *Honores.* Se autoriza al Gobierno nacional para que, en conjunto con el Congreso de la República, rinda honores a la ciudad de Bucaramanga, el día 22 de diciembre de 2022, mediante una programación cultural especial que exalte y conmemore el cuarto centenario de su fundación.

El Ministerio de Cultura y la Alcaldía de Bucaramanga estarán a cargo de la coordinación y desarrollo de estas efemérides para dar cumplimiento al presente artículo.

Artículo 3°. *Reconocimientos históricos y culturales.* Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para asesorar y apoyar a la Gobernación de Santander y a la Alcaldía de Bucaramanga en la elaboración, tramitación,

¹⁰ Vanguardia Liberal. (1° de marzo de 2019). “Bucaramanga inició el 2019 con más desempleados”. En línea: <https://www.vanguardia.com/economia/local/bucaramanga-inicio-el-2019-con-mas-desempleados-XB571770>.

ejecución y financiación de proyectos de patrimonio material e inmaterial; de remodelación, recuperación y/o construcción de monumentos e íconos escultóricos alusivos a los 400 años y, en general, para la infraestructura histórica y cultural de Bucaramanga, a fin de unirse a la conmemoración de los cuatrocientos años de su fundación.

Artículo 4°. *Reconocimientos sociales y ambientales.* Autorícese al Gobierno nacional para que, de conformidad con los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad en materia presupuestal y, en coordinación, con las entidades públicas nacionales competentes, se puedan adelantar obras y actividades de interés público, social y ambiental con motivo de la celebración de los cuatrocientos (400) años de fundación de Bucaramanga.

Parágrafo 1°. Las obras relacionadas en el presente artículo deberán contribuir al desarrollo local, a la estimulación económica de Bucaramanga y al bienestar de sus habitantes, promoviendo avances en cualquiera de los siguientes temas: educación; formalización laboral; cobertura y calidad en salud; agua potable y saneamiento básico; servicios públicos y de telecomunicaciones; industria y logística; comercio exterior y ruedas de negocios; infraestructura vial; turismo; protección medioambiental; deporte; y acceso a la justicia.

Artículo 5°. En todo caso, las inversiones que logren ser aprobadas para el cumplimiento de la presente ley, deberán ajustarse a los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo y a las bases del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 6°. Servicios Postales Nacionales S. A. (472) emitirá una estampilla como reconocimiento conmemorativo a los 400 años de la fundación de Bucaramanga cuyos ingresos servirán para el financiamiento de los programas señalados en la presente ley.

Artículo 7°. *Fondo Bucaramanga 400 años.* Para efectos de la conmemoración de los cuatrocientos (400) años de fundación de la ciudad de Bucaramanga, se crea un fondo-cuenta sin personería jurídica denominado Fondo Bucaramanga 400 años.

Este Fondo estará adscrito al Ministerio de Cultura y se integrará con los siguientes recursos:

1. Recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación.
2. Recursos que se le asignen del Presupuesto de la Gobernación de Santander y de la Alcaldía de Bucaramanga.
3. Recursos que el Ministerio de Cultura designe para la finalidad señalada.
4. Recursos que otras entidades nacionales destinen para la conmemoración de los cuatrocientos (400) años de la fundación de Bucaramanga, a través de los convenios interadministrativos con el Ministerio de Cultura.
5. Aportes de Cooperación Internacional.
6. Donaciones, transferencias o aportes en dinero que reciba.

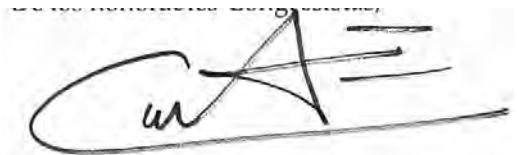
Para las vigencias de 2021 y 2022 se harán las asignaciones presupuestales necesarias para el funcionamiento del fondo-cuenta.

Parágrafo 1°. Los recursos del fondo-cuenta establecidos en este artículo podrán manejarse en un patrimonio autónomo.

Parágrafo 2°. El fondo-cuenta establecido en el presente artículo tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022.

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

De los honorables Congresistas,



CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo
Ponente

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SUSTANCIACIÓN

PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 DE 2019 CÁMARA

En sesión de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes del día 24 de septiembre de 2019 y según consta en el Acta número 10 de 2019, se le dio primer debate y se aprobó en votación ordinaria de acuerdo a los artículos 129 y 130 de la Ley 5ª de 1992 (Ley 1431 de 2011), **el Proyecto de ley número 159 de 2019 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje a la ciudad de Bucaramanga, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de sus 400 años de fundación y se dictan otras disposiciones**, sesión a la cual asistieron 15 honorables Representantes, en los siguientes términos:

Leída la proposición con que termina el informe de ponencia, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

Sometido a consideración, el articulado del Proyecto, publicado en la *Gaceta de Congreso* número 889 de 2019, fue aprobado por unanimidad en votación ordinaria.

Sometidos a consideración, discusión y votación el título del proyecto de ley y el deseo que tiene la Comisión que este proyecto de ley pase a segundo debate y sea ley de la República de conformidad con el artículo 130 inciso final de la Ley 5ª de 1992, se sometió a consideración y se aprobó en votación nominal y pública, siendo Aprobado, con catorce (14) votos por el SÍ y ningún voto por el NO, para un total de catorce (14) votos, así:

NOMBRE Y APELLIDO	SÍ	NO
Ardila Espinosa Carlos Adolfo	X	
Blanco Álvarez Germán Alcides	X	
Carreño Castro José Vicente	X	
Chacón Camargo Alejandro Carlos	X	
Cuenca Chaux Carlos Alberto	X	
Giraldo Arboleda Atilano Alonso	X	
Hernández Lozano Anatolio	X	
Jaramillo Largo Abel David	X	
Londoño García Gustavo	X	
Lozada Polanco Jaime Felipe		
Martínez Restrepo César Eugenio	X	
Parodi Díaz Mauricio		
Rincón Vergara Nevardo Eneiro	X	
Ruiz Correa Neyla	X	
Sánchez Montes De Oca Astrid	X	
Vélez Trujillo Juan David		
Vergara Sierra Héctor Javier		
Yepes Martínez Jaime Armando	X	

La Mesa Directiva designó para rendir informe de ponencia en primer debate al honorable Representante Carlos Adolfo Ardila Espinosa, ponente.

La Mesa Directiva designó al honorable Representante Carlos Adolfo Ardila Espinosa, ponente, para rendir informe de ponencia para segundo debate, dentro del término reglamentario.

El proyecto de ley fue radicado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el día 30 de agosto de 2019.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003, para su discusión y votación se hizo en sesión del día 17 de septiembre de 2019, Acta número 9, de sesión de Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

Publicaciones reglamentarias

Texto proyecto de ley *Gaceta del Congreso* número 758 de 2019.

Ponencia Primer Debate Cámara *Gaceta del Congreso* número 889 de 2019.


OLGA LUCIA GRAJALES GRAJALES
 Secretaria
 Comisión Segunda Constitucional Permanente

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN
 PRIMER DEBATE, EN SESIÓN DEL DÍA 24
 DE SEPTIEMBRE DE 2019, ACTA 10 DE 2019,
 CORRESPONDIENTE AL PROYECTO DE
 LEY NÚMERO 159 DE 2019 CÁMARA**

por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje a la ciudad de Bucaramanga, en el departamento de Santander, con motivo de la

celebración de sus 400 años de fundación y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto de que la Nación se asocie a la celebración de los cuatrocientos (400) años de fundación de la ciudad de Bucaramanga, que tuvo lugar el 22 de diciembre de 1622, y que se rinda un homenaje público a la “Ciudad Bonita de Colombia” por medio de distintos reconocimientos de carácter histórico, material, cultural, social y ambiental, como contribución a sus habitantes y a su valioso legado para el fortalecimiento económico y democrático del Estado colombiano.

Artículo 2°. *Honores.* Se autoriza al Gobierno nacional para que, en conjunto con el Congreso de la República, rinda honores a la ciudad de Bucaramanga, el día 22 de diciembre de 2022, mediante una programación cultural especial que exalte y conmemore el cuarto centenario de su fundación.

El Ministerio de Cultura y la Alcaldía de Bucaramanga estarán a cargo de la coordinación y desarrollo de estas efemérides para dar cumplimiento al presente artículo.

Artículo 3°. *Reconocimientos históricos y culturales.* Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para asesorar y apoyar a la Gobernación de Santander y a la Alcaldía de Bucaramanga en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de proyectos de patrimonio material e inmaterial; de remodelación, recuperación y/o construcción de monumentos e íconos escultóricos alusivos a los 400 años y, en general, para la infraestructura histórica y cultural de Bucaramanga, a fin de unirse a la conmemoración de los cuatrocientos años de su fundación.

Artículo 4°. *Reconocimientos sociales y ambientales.* Autorícese al Gobierno nacional para que, de conformidad con los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad en materia presupuestal y, en coordinación, con las entidades públicas nacionales competentes, se puedan adelantar obras y actividades de interés público, social y ambiental con motivo de la celebración de los cuatrocientos (400) años de fundación de Bucaramanga.

Parágrafo 1°. Las obras relacionadas en el presente artículo deberán contribuir al desarrollo local, a la estimulación económica de Bucaramanga y al bienestar de sus habitantes, promoviendo avances en cualquiera de los siguientes temas: educación; formalización laboral; cobertura y calidad en salud; agua potable y saneamiento básico; servicios públicos y de telecomunicaciones; industria y logística; comercio exterior y ruedas de negocios; infraestructura vial; turismo; protección medioambiental; deporte; y acceso a la justicia.

Artículo 5°. En todo caso, las inversiones que logren ser aprobadas para el cumplimiento de la presente ley, deberán ajustarse a los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo y a las bases del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 6°. Servicios Postales Nacionales S. A. (472) emitirá una estampilla como reconocimiento conmemorativo a los 400 años de la fundación de Bucaramanga cuyos ingresos servirán para el financiamiento de los programas señalados en la presente ley.

Artículo 7°. *Fondo Bucaramanga 400 años*. Para efectos de la conmemoración de los cuatrocientos (400) años de fundación de la ciudad de Bucaramanga, se crea un fondo-cuenta sin personería jurídica denominado Fondo Bucaramanga 400 años.

Este Fondo estará adscrito al Ministerio de Cultura y se integrará con los siguientes recursos:

1. Recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación.
2. Recursos que se le asignen del Presupuesto de la Gobernación de Santander y de la Alcaldía de Bucaramanga.
3. Recursos que el Ministerio de Cultura designe para la finalidad señalada.
4. Recursos que otras entidades nacionales destinen para la conmemoración de los cuatrocientos (400) años de la fundación de Bucaramanga, a través de los convenios interadministrativos con el Ministerio de Cultura.
5. Aportes de Cooperación Internacional.
6. Donaciones, transferencias o aportes en dinero que reciba.

Para las vigencias de 2021 y 2022 se harán las asignaciones presupuestales necesarias para el funcionamiento del fondo-cuenta.

Parágrafo 1°. Los recursos del fondo-cuenta establecidos en este artículo podrán manejarse en un patrimonio autónomo.

Parágrafo 2°. El fondo-cuenta establecido en el presente artículo tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022.

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

En sesión del día 24 de septiembre de 2019, fue aprobado en Primer Debate el **Proyecto de ley número 159 de 2019 Cámara**, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje a la ciudad de Bucaramanga, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de sus 400 años de fundación y se dictan otras disposiciones, el cual fue anunciado en la sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el día 17 de septiembre de 2019, Acta 9, de conformidad con el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.


JAIME FELIPE LOZADA POLANCO
Presidente


MAURICIO PARODI DÍAZ
Vicepresidente


OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaria

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., octubre 8 de 2019

Autorizamos el Informe de Ponencia para Segundo Debate, correspondiente al **Proyecto de ley número 159 de 2019 Cámara**, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje a la ciudad de Bucaramanga, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de sus 400 años de fundación y se dictan otras disposiciones.

El proyecto de ley fue aprobado en Primer Debate en Sesión del día 24 de septiembre de 2019, Acta número 10.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003, para su discusión y votación, se hizo en sesión del día 17 de septiembre de 2019, Acta número 09.

Publicaciones reglamentarias

Texto proyecto de ley *Gaceta del Congreso* número 758 de 2019.

Ponencia Primer Debate Cámara *Gaceta del Congreso* número 889 de 2019.

BOGOTÁ,

08/19

Cámara Gaceta 889/19


JAIME FELIPE LOZADA POLANCO
Presidente


MAURICIO PARODI DÍAZ
Vicepresidente


OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaria Comisión Segunda

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 001 DE 2019 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 047 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la pena de prisión perpetua revisable. En memoria de Gilma Jiménez.

Bogotá, D. C., octubre 10 de 2019

Señor Representante

JUAN CARLOS LOZADA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia negativa para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 001 de 2019 Cámara, acumulado con el **Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara,** por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la pena de prisión perpetua revisable. En memoria de Gilma Jiménez.

Señor Presidente:

De acuerdo con el encargo impartido por usted, se procede a presentar informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes correspondiente a los Proyectos de Acto Legislativo de la referencia, por medio de los cuales se pretende modificar el artículo 34 de la Constitución Política suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.

La presente ponencia acumula el **Proyecto de Acto Legislativo 001 de 2019** que es de autoría de los honorables Representantes *Martha Patricia Villalba Hodwalker, Sara Elena Piedrahíta, Jorge Enrique Burgos, Norma Hurtado Sánchez, Erasmo Elías Zuleta Bechara, Mónica Liliana Valencia, Christian José Moreno, Milena Díaz, Aquileo Medina Arteaga, José Hernández, Rodrigo Rojas Astrid Sánchez, Adriana Matiz, German Blanco, Armando Zabaraín, Buenaventura León, Harold Valencia, Ciro Rodríguez, Daniel López, Hernando Guido, Erwin Arias, Harry González, Mónica Raigoza, Flora Perdomo, José Salazar, Anatolio Lozano, Élbort Díaz, Teresa Enríquez, Álvaro Monedero, Esteban Quintero de forma conjunta con los honorables Senadores Maritza Martínez, José David Name, Roosvelt Rodríguez, Ruby Chagüí;* y el **Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019** Cámara, iniciativa y autoría de los honorables Representantes *Héctor Vergara, Jorge Méndez, David Pulido Novoa, Jairo Humberto Cristo, Modesto Aguilera, Julio César Triana, Karen Cure Corcione, Ciro Fernández Núñez, Aquileo Medina, Arteaga, Karina Rojano, Álvaro Monedero, Carlos Cuenca y José Sepúlveda* en conjunto con los Honorables Senadores *Emma Castellanos, Edgar Jesús Díaz, Andrés Felipe García Zuccardi, Fabio Amín* y otros.

OBJETIVO DE LA INICIATIVA

La reforma propuesta pretende que, de manera excepcional, cuando se cometan los delitos de homicidio doloso, secuestro y acceso carnal violento contra menores de 14 años o contra cualquier persona con discapacidad física y/o mental, se pueda imponer hasta la pena de prisión perpetua, la cual será revisable no antes de treinta (30) años, en los términos que establezca la ley.

Esta iniciativa de reforma constitucional, frente a otras en el mismo sentido que no se han convertido en modificaciones al texto superior, difiere de ellas en que permite que la pena sea revisable cuando el condenado haya cumplido treinta años de ejecución de la condena, en función de los criterios que el legislador determine para tal efecto.

CONSIDERACIONES GENERALES

Es cierto, como lo plantea la exposición de motivos, que, a diferencia de lo que sucede con la pena de muerte, proscrita en Tratados de Derechos Humanos, a los cuales Colombia ha adherido, la pena de prisión perpetua podría llegar a ser establecida en el ordenamiento interno sin quebrantar compromisos internacionales de protección de los Derechos Humanos. No obstante, esta pena de prisión perpetua sí pondría en tela de juicio la esencia misma de la política penitenciaria que, más allá del castigo, debe ajustarse a los principios establecidos por la jurisprudencia constitucional, en relación con que el fin de la condena es precisamente la resocialización de las personas privadas de la libertad, de tal forma que, y establecer penas que desahucian al victimario implica la renuncia a dicha motivación constitucional.

Por otro lado, la pregunta que surge es si el establecimiento de la pena de prisión perpetua para los delitos a los cuales se refiere la reforma propuesta es una medida de política criminal que sea conveniente para disuadir a los potenciales infractores de la comisión de tales comportamientos y proteger a los menores de edad, o si más bien se trataría, una vez más, de un mecanismo de populismo punitivo, tan caro a los afectos del legislador colombiano.

Ya en pretéritas oportunidades la Comisión Asesora de Política Criminal ha tenido oportunidad de referirse a esta temática, señalando al respecto que “la cadena perpetua es una pena inhumana que desdeña toda la tradición ilustrada en torno a la cual se edifica la Constitución de 1991, por lo cual no tiene cabida en el ordenamiento punitivo”.

“Estas medidas suelen ser bastante populares a nivel de la opinión pública y dan buenos réditos políticos a quienes las defienden, pero no sólo tienen una eficacia limitada y discutible para prevenir los crímenes, sino que pueden agravar muchos de los problemas del sistema penal, como

el hacinamiento carcelario de la cadena perpetua. Pero un odio generalizado, por más explicable que sea, no constituye una razón”.

Su recomendación -hasta hace poco- había sido esforzarse por incrementar la eficacia del sistema penal en cambio de incrementar las penas: “Es mejor, entonces, perfeccionar la investigación de esos crímenes contra los niños, niñas y adolescentes, para reducir su impunidad, en vez de plantear la cadena perpetua. La iniciativa debatida no es, entonces, la expresión de una buena política criminal acorde con los postulados propios de la democracia, sino una forma de populismo o de demagogia punitiva”.

Si la novedad que el proyecto pretende reclamar es la eventual revisión de la pena, ello estaría a tono con las normas vigentes en Colombia que privilegian la resocialización como fin principal de la pena privativa de la libertad, lo cual es compatible con las consignas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana de Derechos Humanos, instrumentos ratificados por Colombia.

Así mismo, en los términos de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, la pena tiene función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización, y el tratamiento penitenciario es el conducto por el cual se alcanza tal objetivo, así que la posibilidad de una pena de prisión perpetua como la propuesta, esto es, que sea revisable después de 30 años de privación de la libertad del condenado, conduce necesariamente a examinar la capacidad resocializadora del sistema penitenciario en Colombia y las circunstancias actuales de los establecimientos de reclusión del país.

Recientemente el Consejo Superior de Política Criminal decidió cambiar de forma drástica y radical su posición histórica en relación con las condenas a prisión perpetua -incluso revisables-. Este órgano consultivo ya había expresado en ocasiones anteriores que:

“El sistema carece de recursos técnicos y humanos suficientes para que se prodigue un verdadero tratamiento penitenciario; la reinante sobreocupación, la falta de medidas de acompañamiento después de cumplida la pena, y las condiciones mismas en las que se puede acceder a las oportunidades y a los mercados de trabajo en la vida libre, entre otros factores, impiden que se provea a las personas privadas de la libertad de las herramientas adecuadas para su reinserción social.

Las dificultades resocializadoras del Estado colombiano adquieren una mayor dimensión al observar el parágrafo del artículo 144 del Código

Penitenciario y Carcelario, el cual supedita el fin principal de la pena privativa de la libertad a las disponibilidades del personal y de la infraestructura de los centros de reclusión.

De esta forma se condiciona el cumplimiento de la finalidad y objetivo del tratamiento penitenciario al talento humano existente y a las condiciones particulares del establecimiento, lo cual carece de fundamento razonable pues, como quedó dicho, la resocialización es, entre los fines que la ley le atribuye a la pena, el primordial, cuya gestión recae de manera exclusiva en el Inpec, entidad estatal que para lograr tal finalidad tiene la obligación de proporcionar los medios indispensables a la persona que ha sido condenada a pena de prisión”.

En otro sentido, el CSPC había señalado -hasta hoy- que los estudios empíricos sobre penas severas (como la pena capital o la prisión perpetua), que buscan un efecto disuasorio evidencian serias dudas sobre su efectividad; los estudios sugieren que en tanto las razones subjetivas que mueven a cometer los delitos no dependen de la amenaza estatal, la imposición de penas severas no está directa ni necesariamente ligada con mayor disuasión de no cometer los delitos. Contrario a esto, algunos estudios sugieren que el efecto que se genera como resultado de la imposición de penas tan severas, y que tampoco fue tenido en cuenta como un efecto de la medida propuesta, es el de “brutalización” que más que enviar el mensaje de disuasión lo que transmite es un mensaje de venganza que puede incrementar la violencia.

En función de este diagnóstico, se puede indagar por el criterio para la revisión de las condenas a prisión perpetua, pues si el mismo ha de guardar correspondencia con un eventual proceso de resocialización de los condenados, son fácilmente advertibles las dificultades para evidenciar avances en esa materia, lo que haría que la revisión de tales condenas derivara en un fracaso del sistema penitenciario. En otros términos, las posibilidades de que la revisión de una condena de prisión perpetua resulte en la libertad del petionario se reducen ampliamente, haciendo inócua la previsión constitucional pretendida para morigerar el alcance de la drástica sanción que se plantea.

Como ya anotábamos más arriba, no obstante estas posiciones emitidas por el Consejo Superior de Política Criminal durante el trámite de varios proyectos de Acto Legislativo relacionados con la materia, recientemente este órgano ha cambiado de forma radical, entregando un concepto positivo a los dos PAL en curso, situación que los suscritos respetan en aras de reforzar la autonomía de las entidades del Estado, pero que no comparten por

considerarlos carentes de coherencia y de sustento argumentativo capaz de controvertir las propias posiciones previas de este órgano. Al respecto, merece la pena recoger algunos elementos planteados en contra de la iniciativa de ambos PAL durante el proceso de análisis que realizó el Consejo Superior de Política Criminal:

1. “Se hizo referencia a que existe una prohibición contenido en el bloque de constitucionalidad de penas inhumanas y degradantes y que la cadena perpetua podría ser considerada, eventualmente, bajo estos criterios, en especial si se tienen en cuenta las condiciones de reclusión en nuestro país que no ofrecen una real posibilidad de resocialización”.
2. “Las penas de delitos sexuales contra menores y aquellas conductas que atentan contra su vida e integridad tienen montos lo suficientemente altos para garantizar una prevención general negativa y son proporcionales a la gravedad del daño. Así, por ejemplo, el homicidio doloso contra un menor tiene una pena de 33 a 50 años de prisión, cuando sea agravado, y las ofensas sexuales tienen penas de 12 a 20 años cuando se trata de acceso carnal abusivo en menor de 14 años y de penas de 9 a 13 cuando se trata de actos sexuales con menor de 14 años. Además, en caso de concurso la pena puede llegar a hasta 60 años de prisión, como ha sucedido en casos recientes. Teniendo en cuenta lo anterior, no resultaría necesario un incremento de penas, en la medida en que los montos actuales son lo suficientemente altos e incluso podrían constituir una cadena perpetua en la práctica”.
3. “Desde el punto de vista dogmático penal, se insistió por algunos de los miembros del Consejo Superior de Política Criminal, en que la cadena perpetua no cumple con la mayoría de las funciones de la pena, los cuales están establecidos en el artículo 4º del Código Penal”.
4. “Si bien el proyecto de acto legislativo consagra que solo se aplicará para ciertos delitos relacionados con la vida e integridad sexual de los menores de edad y que esta será excepcional, desde el punto de vista político-criminal se corre un importante riesgo para que el legislador amplíe su ámbito de aplicación a otras conductas, volviéndola la regla general para aquellos comportamientos que, por razones políticas y sociales, sean considerados de mayor gravedad, sin atender a su excepcionalidad y el impacto que tiene sobre los derechos

fundamentales de los procesados. En otras palabras, implementar la cadena perpetua en Colombia para algunos delitos, posiblemente traería como consecuencia su ampliación y desbordamiento en un ejercicio de populismo punitivo”.

De otro lado, no se desconoce el impulso que hay en el país hacia el endurecimiento de las penas, en particular las relacionadas con aquellos delitos que socialmente se consideran especialmente reprochables. Esta situación pone de presente la divergencia entre el contenido de las reglas constitucionales y las normas internacionales sobre Derechos Humanos, que legitiman la pena en tanto conduzcan a la resocialización del delincuente, y el contenido de la presente propuesta que se centra en la reivindicación de la sola retribución.

En esa medida y es por ello que se concluye la inconveniencia de esta reforma, la pena de prisión perpetua afecta desproporcionadamente la dignidad humana, pues lo que ella en el fondo pretende es autorizar al Estado a utilizar a los perpetradores de estas conductas como instrumentos ejemplarizantes para la sociedad en procura de generar un efecto de disuasión, y esto desconoce la función resocializadora de la pena.


PROPOSICIÓN

De conformidad con las consideraciones anteriores, se propone a la Plenaria de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR el Proyecto de Acto Legislativo número 001 de 2019 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la pena de prisión perpetua revisable.** En memoria de Gilma Jiménez.

De los señores Representantes,


CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO

JOSÉ JAIME USCÁTEGUI


LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO

ADRIANA MAGALI MATIZ

CESAR AUGUSTO LORDUY

HARRY GONZÁLEZ

ELBERT DIAZ LOZANO

C O N T E N I D O

Gaceta número 1038 - Jueves, 24 de octubre de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES DE CONCILIACIÓN

Págs.

Informe de conciliación y texto conciliado al proyecto de ley número 273 de 2019 Senado, 236 de 2018 cámara, por la cual la nación exalta la memoria, vida y obra del pintor, muralista, escultor antioqueño Pedro Nel Gómez Agudelo y se declara como bien de interés público y cultural la casa museo que lleva su nombre en el municipio de Medellín (Antioquia)..... 1

PONENCIAS

Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al proyecto de ley número 110 de 2019 cámara, por el cual se crea la Comisión Interinstitucional de Racionalización de Beneficios Tributarios, con el fin de evaluar la pertinencia y eficiencia de los beneficios tributarios establecidos en el Régimen Tributario Nacional y se dictan otras disposiciones. 3

Informe de Ponencia para primer debate en Cámara y texto propuesto al Proyecto de ley número 210 de 2019 Cámara, 80 de 2018 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016. 13

Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto y texto aprobado en la Comisión Primera al Proyecto de acto legislativo número 069 de 2019 cámara, por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia..... 24

Informe de ponencia para segundo debate en Cámara, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 159 de 2019 Cámara, por medio de la cual la nación se asocia y rinde homenaje a la ciudad de Bucaramanga en el departamento de Santander con motivo de la celebración de sus 400 años de fundación y se dictan otras disposiciones..... 29

Informe de ponencia negativa para segundo debate al Proyecto de Acto legislativo número 001 de 2019 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto legislativo número 047 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la pena de prisión perpetua revisable. En memoria de Gilma Jiménez..... 39