



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 1159

Bogotá, D. C., jueves, 27 de diciembre de 2018

EDICIÓN DE 72 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el seguro obligatorio  
para repatriación de cuerpos de connacionales que se  
encuentran en el exterior*

Bogotá, D. C., 19 de diciembre de 2018

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria General

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate en Comisión Tercera de Cámara de Representantes del Proyecto de ley número 196 de 2018 Cámara, *por medio del cual se crea el seguro obligatorio para repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior.*

Respetada doctora:

Atendiendo la designación hecha por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes; en virtud de las facultades constitucionales otorgadas por la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 196 de 2018 Cámara, *por medio del cual se crea el seguro obligatorio para repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior.*

Cordialmente,

JUAN PABLO CELIS VERGEL  
Coordinador ponente

NESTOR LEONARDO RICO RICO  
Ponente

EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ  
Ponente

#### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el seguro obligatorio  
para repatriación de cuerpos de connacionales que se  
encuentran en el exterior.*

#### **I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

El Proyecto de ley número 196 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se crea el seguro obligatorio para repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior*, fue radicado el día 9 de octubre de 2018 ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes por el honorable Representante Juan David Vélez Trujillo, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 833 de 2018 y surgió con fundamento en la iniciativa legislativa, conforme al artículo 154 de la Constitución Política de Colombia.

La Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara designó como ponentes para primer debate a los honorables Representantes: doctor Néstor Leonardo Rico Rico, doctor Edwin Alberto Valdés Rodríguez y doctor Juan Pablo Celis Vergel en calidad de Coordinador Ponente.

## II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa legislativa busca crear una solución que permita repatriar a connacionales que fallecen en el exterior de manera expedita y sin procesos dilatorios, creando un seguro obligatorio que cubra los costos y trámites necesarios para la repatriación de cuerpos de colombianos fallecidos en el exterior.

La creación de mecanismos para la repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior es una iniciativa con función social, manifestación del Estado de bienestar que eleva las medidas de protección para los ciudadanos.

## III. NORMAS QUE SOPORTAN EL PROYECTO DE LEY

Sea preciso señalar que la Ley 1465 de 2011 “*por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior*”, en el numeral 16 del artículo 4° dispuso como uno de los objetivos del Sistema Nacional de Migraciones (SNM) “*Proponer la implementación de una póliza de seguro integral para la repatriación de los cuerpos de nuestros connacionales fallecidos en el exterior*”.

## IV. EXPOSICIÓN DE LA CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY<sup>1</sup>

La necesidad de implementar mecanismos para repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior obedece:

1. No existe un programa específico para la repatriación de cuerpos; sin embargo, el Ministerio de Relaciones Exteriores reportó que, entre los años 2013 a 2018, se presentaron cuatrocientas setenta y cinco (475) solicitudes de repatriación, discriminadas por tipología de asistencia, dentro de las cuales ciento cuatro (104) corresponden a repatriación de cuerpos, que efectivamente fueron retornados, cifras en las cuales no se tienen en cuenta aquellos eventos en los cuales los familiares repatriaron por cuenta propia.

Por lo tanto, los colombianos que realicen alguna solicitud que verse sobre este particular serán asistidos en el marco de las funciones establecidas por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y el Decreto 869 de 2016 para las misiones consulares, en virtud de los cuales la misión respectiva debe orientar, acompañar, verificar, articular y gestionar con las autoridades del país receptor, ONG, fundaciones, aerolíneas, funerarias o cualquier entidad de carácter privado o público para brindar una asistencia conforme a las solicitudes del connacional o sus familiares.

2. El Ministerio de Relaciones Exteriores no cuenta con una póliza de seguro para repatriaciones de cuerpos, razón por lo cual en

respuesta a derecho de petición elevado a dicho Ministerio consideró “*de vital importancia impulsar iniciativas orientadas a que aquellos connacionales que se trasladen al exterior por cualquier motivo cuenten con una póliza de seguro de vida o viaje obligatoria para cualquier contingencia que se les pueda presentar durante la estadía en el exterior*”.

3. Al conocimiento de experiencias dolorosas en las cuales ocurre la muerte connacional fuera del territorio colombiano y las dificultades que se presentan para su posible repatriación de manera expedita y sin procesos dilatorios.

En este sentido, factores como la distancia, diferencias culturales, idioma, escases de recursos económicos<sup>2</sup>, procedimientos administrativos y trámites con requerimientos internacionales, documentación oficialmente requerida, traslado del cuerpo a las áreas de medicina forense y la remisión a la funeraria para el proceso de cremación para el viaje de repatriación, entre otras circunstancias dificultan de manera desmedida el proceso de repatriación de cuerpos.

4. Las limitaciones presupuestales y de respuesta por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores para atender los casos de repatriación de connacionales en el exterior.

Sobre este punto, es pertinente advertir que el Ministerio de Relaciones Exteriores actúa teniendo en cuenta el marco normativo del Decreto 1067 de 2015 “*por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de relaciones exteriores*”, y el Decreto 1743 de 2015 “*por medio del cual se modifican parcialmente las disposiciones generales de las oficinas consulares honorarias, pasaportes, visas, de la protección y promoción de nacionales en el exterior, del retorno, del fondo especial para las migraciones, de la tarjeta de registro consular y disposiciones de extranjería, control y verificación migratoria, de que tratan los capítulos III al XI, y 13, del Título I de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1067 de 2015*”.

A partir de la revisión de dicha normativa, se observa que el artículo 2.2.1.9.1.1. del Decreto 1067 de 2015 muestra la existencia del Fondo Especial para las Migraciones (FEM), el cual brinda soporte y apoyo económico al Ministerio de Relaciones Exteriores en los casos especiales de vulnerabilidad y por razones humanitarias,

<sup>2</sup> Dentro de la exposición de motivos del Proyecto de ley número 196 de 2018 se manifestó: “*una de las grandes problemáticas son los altos costos de las repatriaciones. Para los casos de cremación, los precios pueden llegar a los \$6.000.000 COP (seis millones de pesos), y para el caso de repatriar cuerpos, los precios van desde los \$12.000.000 COP (doce millones de pesos) hasta los \$30.000.000 COP (treinta millones de pesos). Estos valores varían dependiendo del país, el estado, la ciudad y la temporada*”.

<sup>1</sup> Algunas consideraciones son tomadas directamente de la exposición de motivos del proyecto de ley.

cuando se requiera asistencia y protección inmediata a nuestros connacionales en el exterior.

Dicho fondo tiene un amplio margen de acción, al considerar diversas tipologías como repatriaciones de connacionales privados de la libertad, presuntas víctimas de trata de personas, repatriaciones de menores de edad, traslado al país de colombianos con enfermedad grave, connacionales afectados por desastres naturales o catástrofe provocada por el hombre, situaciones de violencia intrafamiliar, fallecimiento de un connacional y connacionales en alto grado de vulnerabilidad económica.

Sin embargo, si se profundiza en el estudio del artículo 2.2.1.9.3.4 que prescribe los casos de atención por el fondo, se presta atención que los casos que podrán ser atendidos por el Fondo Especial para las Migraciones (FEM), deben ser revisados por el Comité Evaluador de Casos y previa disponibilidad presupuestal<sup>3</sup>, lo que demuestra:

- El objetivo del Fondo Especial para las Migraciones (FEM) no es únicamente la repatriación de cuerpos; además, dentro del procedimiento no se establece un tiempo claro de respuesta (artículo 2.2.1.9.3.2. Casos evaluados) y hay que tener en cuenta que el Comité Evaluador de Casos se reúne una sola vez al mes para tratar todos los casos que recibe.
- Si bien el Fondo Especial para las Migraciones es un mecanismo importante para apoyar a nuestros connacionales en el exterior, lo cierto es que hay dificultad de atender sin dilaciones y trámites administrativos los casos de repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior.

## V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Los ponentes, considerando el articulado del proyecto de ley, nos permitimos presentar el siguiente pliego de modificaciones:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2018 CÁMARA	PLIEGO DE MODIFICACIONES Y ADICIONES PROPUESTO – TEXTO CON MODIFICACIONES INCORPORADAS	EXPLICACIÓN
“por medio del cual se crea el seguro obligatorio para repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior”  “El Congreso de Colombia DECRETA”:	“por medio del cual se crean mecanismos para repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior”  “El Congreso de Colombia DECRETA”:	Se consideró adecuado modificar el título del proyecto, teniendo en cuenta la necesidad de incluir como alternativa al seguro obligatorio prestado por las aseguradoras, los servicios funerarios, entendidos como el conjunto de actividades organizadas para la realización de honras fúnebres; pueden constar de servicios básicos (preparación del cuerpo, obtención de licencias de inhumación o cremación, traslado del cuerpo, suministro de carroza fúnebre para el servicio, cofre fúnebre, sala de velación y trámites civiles y eclesiásticos), servicios complementarios (arreglos florales, avisos murales y de prensa, transporte de acompañantes, acompañamientos musicales) y destino final (inhumación o cremación del cuerpo).
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto crear el seguro obligatorio que cubra los gastos y trámites necesarios para la repatriación de cuerpos de colombianos fallecidos en el exterior. Los tomadores y asegurados de este seguro serán todas aquellas personas que se les expida el pasaporte.	Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto crear los mecanismos que permitan cubrir los gastos y trámites necesarios para la repatriación de cuerpos de colombianos fallecidos en el exterior. Los beneficiarios de estos mecanismos serán todas aquellas personas que se les expida el pasaporte.	Se consideró necesario modificar el objeto del proyecto, teniendo en cuenta la necesidad de incluir como alternativa al seguro obligatorio prestado por las aseguradoras, los servicios funerarios.

<sup>3</sup> Dentro de la exposición de motivos del Proyecto de ley número 196 de 2018 se advirtió que: “Los miembros del FEM se reúnen una vez al mes para analizar todas las solicitudes, las cuales deben ser presentadas con unos requisitos establecidos para evaluación y aprobación o negación del apoyo. Debido a la limitada disponibilidad presupuestal del fondo son rigurosos en la acreditación de la insolvencia o de la imposibilidad económica del solicitante, conforme al Capítulo IV de la Resolución 1726 de 2018.

*Este fondo tiene carácter subsidiario y su funcionamiento se basa en el principio de priorización de casos para sujetos de especial protección constitucional y extrema vulnerabilidad económica, limitando la protección de los connacionales que no cumplan con los requisitos establecidos por el FEM, pero que sí necesitan el apoyo del Gobierno colombiano”.*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2018 CÁMARA	PLIEGO DE MODIFICACIONES Y ADICIONES PROPUESTO – TEXTO CON MODIFICACIONES INCORPORADAS	EXPLICACIÓN
<p>Artículo 2°. <i>Del Contrato de Seguro.</i> La póliza de repatriación de cuerpos de connacionales en el exterior deberá estar enmarcada en una reglamentación, la cual deberá establecer:</p> <p>a) Naturaleza del seguro. b) Coberturas y exclusiones. c) Tarifas. d) Aseguradoras legalmente constituidas y vigiladas por la Superintendencia Financiera.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Del Contrato de Seguro y del contrato de prestación de servicios funerarios.</i> La póliza de repatriación de cuerpos de connacionales en el exterior y la prestación de servicios funerarios deberá estar enmarcada en una reglamentación, la cual deberá establecer:</p> <p>a) Naturaleza del seguro. b) Coberturas y exclusiones. c) Tarifas. d) Aseguradoras legalmente constituidas y vigiladas por la Superintendencia Financiera. e) Las empresas que actualmente ofrecen contratos de prestación de servicios funerarios, en sus diferentes modalidades.</p>	<p>Se consideró necesario modificar el artículo II del proyecto, teniendo en cuenta la necesidad de incluir como alternativa la prestación de servicios funerarios.</p> <p>Además, el doctor Néstor Leonardo Rico Rico considera importante que la naturaleza del seguro sea estatal para evitar el favorecimiento a aseguradoras del sector privado.</p>
<p>Artículo 3°. El Gobierno, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, reglamentará esta norma en un lapso no superior a un año, contado a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 3°. El Gobierno, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, reglamentará esta norma en un lapso no superior a un año, contado a partir de su promulgación.</p> <p>Parágrafo 1°. La creación de los mecanismos para repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior no implicará tramitar nuevamente el pasaporte de las personas que actualmente lo tienen vigente.</p>	<p>Se considera fundamental que la iniciativa no implique que los ciudadanos que cuentan con pasaporte vigente deban incurrir nuevamente en gastos y trámites relacionados con obtener nuevamente el pasaporte para acceder a los mecanismos que permitan cubrir los gastos y trámites necesarios para la repatriación de cuerpos de colombianos fallecidos en el exterior.</p>
<p>Artículo 4°. <i>Vigencia.</i> La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>		

**VI. PROPOSICIÓN CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA**

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los Honorables Representantes de la Comisión Tercera Constitucional Permanente dar primer debate al Proyecto de ley número 196 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se crea el seguro obligatorio para repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior*, junto con el pliego de modificaciones y adiciones y el texto definitivo que se propone para primer debate adjuntos.

De los honorables Representantes a la Cámara,

JUAN PABLO CELIS VERGEL  
NÉSTOR LEONARDO RICO RICO  
EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se crean mecanismos para repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior*

“El Congreso de Colombia  
DECRETA”:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crear los mecanismos que permitan cubrir los gastos y trámites necesarios para la repatriación de cuerpos de colombianos fallecidos en el exterior.

Los beneficiarios de estos mecanismos serán todas aquellas personas que se les expida el pasaporte.

Artículo 2°. *Del contrato de seguro y del contrato de prestación de servicios funerarios.* La póliza de repatriación de cuerpos de connacionales en el exterior y la prestación de servicios funerarios deberá estar enmarcada en una reglamentación, la cual deberá establecer:

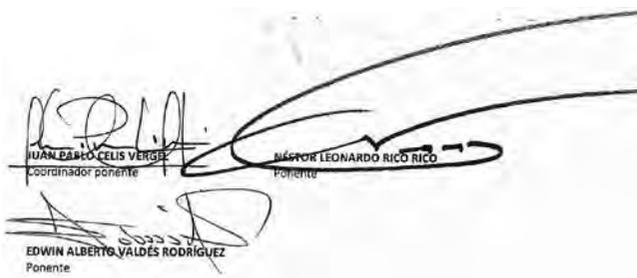
- a) Naturaleza del seguro.
- b) Coberturas y exclusiones.
- c) Tarifas.
- d) Aseguradoras legalmente constituidas y vigiladas por la Superintendencia Financiera.
- e) Las empresas que actualmente ofrecen contratos de prestación de servicios funerarios, en sus diferentes modalidades.

Artículo 3°. El Gobierno, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, reglamentará esta norma en un lapso no superior a un año, contado a partir de su promulgación.

Parágrafo 1°. La creación de los mecanismos para repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior no implicará tramitar nuevamente el pasaporte de las personas que actualmente lo tienen vigente.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,



JUAN PABLO CELIS VERGEL  
Coordinador ponente

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO  
Ponente

EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ  
Ponente

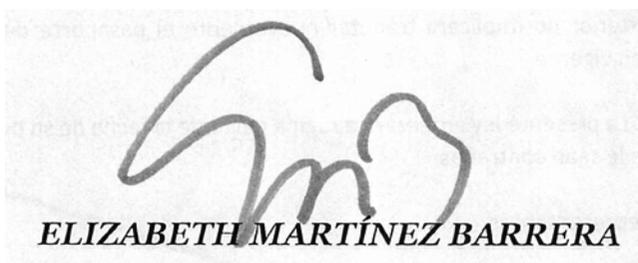
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 19 de diciembre de 2018.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 196 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se crea el seguro obligatorio para repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior*, presentado por los honorables Representantes: coordinador, Juan Pablo Celis Vergel Ponentes Néstor Leonardo Rico Rico, Edwin Alberto Valdés Rodríguez 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 AL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 200 DE 2018 CÁMARA**

*por la cual se mejora el acceso a la educación superior universitaria pública en población afrodescendiente*

Bogotá, D. C., 18 de diciembre de 2018

Doctor

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA

Presidente

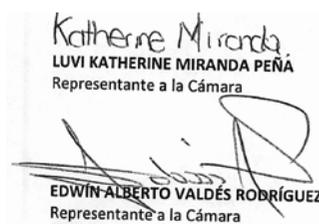
Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Asunto: Radicación informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 200 de 2018 Cámara, por la cual se mejora el acceso a la educación superior universitaria pública en población afrodescendiente.**

Respetado doctor Pérez Pineda,

De manera atenta, en nuestra calidad de ponentes designados para primer debate al proyecto de ley de la referencia, encontrándonos dentro del término legal establecido, nos permitimos radicar el informe solicitado mediante el presente oficio.



Katherine Miranda  
LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA  
Representante a la Cámara

EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ  
Representante a la Cámara

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAU  
Representante a la Cámara

Bogotá, D. C., 18 de diciembre de 2018

Doctor

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 200 de 2018 Cámara, *por la cual se mejora el acceso a la educación superior universitaria pública en población afrodescendiente.*

Respetado doctor Pérez Pineda,

De manera atenta, y en cumplimiento a la designación efectuada por el Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, nos permitimos poner a consideración para la discusión de la plenaria de la Cámara de Representantes el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 200 de 2018 Cámara, *por la cual se mejora el acceso a la educación superior universitaria pública en población afrodescendiente.*

### 1. Origen y trámite

El texto del proyecto de ley fue radicado por el honorable Representante Milton Hugo Angulo Viveros, el día 10 de octubre de 2018. El día 12 de octubre fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 833 de 2018. El día 23 de octubre de 2018, fue radicado en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Es de resaltar que el proyecto cumple con los requisitos constitucionales establecidos en los artículos 154, 158 y 169 de la Carta política referido a la iniciativa legislativa.

### 2. Objeto de la ley

Tal como se enseña en la exposición de motivos, el objeto del proyecto de ley es mejorar el acceso a la educación pública superior para las minorías étnicas de Colombia. La contribución parafiscal que se propone es equivalente a 2 salarios diarios mínimos legales vigentes por matrícula paga en cada período académico de instituciones de educación superior universitaria privadas de Colombia en sus programas de pregrado y posgrado.

Los recursos que se recaudarían mediante la contribución parafiscal se destinarían exclusivamente para el subsidio de los costos de matrícula de los estudiantes de minorías étnicas de los estratos 1 y 2, que ingresen a los programas de pregrado de las instituciones de educación superior universitarias públicas, para ello, los consejos superiores de las universidades públicas definirán los criterios técnicos para la aplicación de este subsidio y la distribución de los ingresos para el financiamiento y fortalecimiento de sus instituciones.

### 3. Consideraciones jurídicas

En desarrollo del Principio Constitucional a la Igualdad, orientador del presente proyecto de ley, señala la Carta Política en su artículo 13:

*“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.*

En su artículo 45, la Constitución Política señala sobre el apoyo a la juventud:

*“El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”.*

En materia educativa, nuestra Constitución Política indica en su artículo 67:

*“La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.*

*La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.*

*El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.*

*La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.*

*Corresponde al Estado regular y ejercer la supremacía y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.*

*La nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”.*

En cuanto a las funciones del Congreso y su legitimidad para presentar este proyecto, se establece en el artículo 150 de la Constitución Política:

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

(...)

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

(...)”

Finalmente, respecto a las contribuciones y los tributos, el artículo 338 de la Constitución Política señala:

*“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

*La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*

*Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.*

La Constitución Política posibilita el diseño de acciones afirmativas, permitiendo a grupos que históricamente han estado en situación de desventaja, el acceso igualitario a la educación; al respecto la Corte Constitucional ha señalado:

*“La igualdad cumple un triple papel en nuestro ordenamiento constitucional por tratarse simultáneamente de un valor, de un principio y de un derecho fundamental. Este múltiple carácter se deriva de su consagración en preceptos de diferente densidad normativa que cumplen distintas funciones en nuestro ordenamiento jurídico. Así, por ejemplo, el preámbulo constitucional establece entre los valores que pretende asegurar el nuevo orden constitucional la igualdad, mientras que por otra parte el artículo 13 de la Carta ha sido considerado como la fuente del principio fundamental de igualdad y del derecho fundamental de igualdad. Adicionalmente existen otros mandatos de igualdad dispersos en el texto constitucional, que en su caso actúan como normas especiales que concretan la igualdad en ciertos ámbitos definidos por el Constituyente. Otro aspecto de la igualdad que debe ser señalado en esta breve introducción es que carece de contenido material específico, es decir, a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado<sup>1</sup>”.*

<sup>1</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-818 de 2010. M. P. Humberto Sierra Porto.

#### **4. Consideraciones técnicas y de conveniencia**

**Con el fin de abordar las consideraciones técnicas y de conveniencia del presente proyecto de ley, presentamos algunos apartados del proyecto de ley, publicada en la página oficial de la Cámara de Representantes publicación oficial que puede dar luces en el entendimiento de la propuesta:**

*“La educación supone un factor vital para una excelente calidad de vida, el ser humano se encuentra en un completo aprendizaje a lo largo de su vida, a partir de su nacimiento y finaliza en su muerte, sin duda el educarse es un derecho representativo de la especie humana.*

*Desde la Constitución Política de 1991, la educación en Colombia se estableció como un derecho y un servicio público obligatorio, a partir de este momento se ha buscado a través de políticas públicas y nuestra legislación, aumentar tanto en cobertura y calidad como en el Presupuesto General de la Nación.*

*La intención de este proyecto de ley es poder enfrentar tan sólo una sola arista del problema actual del acceso a la educación superior en Colombia de la población afrodescendiente, y lograr reducir las brechas sociales existentes, sabiendo de antemano que la educación pública superior es el sector que más retorno económico le genera al país.*

*Se busca entonces con este proyecto de ley, romper las barreras tradicionales de los créditos educativos: estudios de crédito, codeudor, intereses, mora, capitalización de intereses y otros que hacen que muchas personas teman acceder a los créditos y que esa barrera se rompa con el aporte privado de las personas que tienen más oportunidades a través de un aporte parafiscal.*

*Es importante tener en cuenta que, indistintamente de la modalidad que se adopte para el financiamiento total o parcial de la educación superior de los más necesitados, es necesario contar con mecanismos de ayuda al incapacitado económico asegurando de esta manera que nadie pueda dejar de tener acceso a la educación superior por falta de recursos.*

*En todo el mundo se reconoce la importancia de la educación, entidades como la UNESCO, la han definido como un bien público y se ha interpretado como una prioridad a través de las agendas políticas de los gobiernos (Poggi, 2014, p.11), por lo tanto debemos comprender que el punto de partida es la educación como primer elemento de equidad social”<sup>2</sup>.*

**Entre otras consideraciones, educación superior y cierre de brechas:**

Sin duda con educación todo se puede, la educación es una herramienta muy poderosa para

<sup>2</sup> Exposición de motivos proyecto 200 C.

incentivar la movilidad social y la construcción de la equidad social. En la actualidad tenemos muchos rezagos en acceso, permanencia y calidad en los jóvenes colombianos. Es necesario buscar el modelo de gratuidad total, llegar a las zonas y regiones lejanas de Colombia desconcentrado la oferta.

Según el Ministerio de Educación (2018), de 637 municipios tienen un matriculado en programas de educación superior es decir que 483 no tienen ningún matriculado. Esto representa el 57% del total de municipios del país, esto nos confirma que debemos llegar a estas zonas, motivado que la mayor oferta de educación superior se encuentra concentrado en algunos departamentos.

La tasa de cobertura bruta en educación superior en los departamentos con presencia de población con mayoría de minorías étnicas es muy baja, mostrando que es necesario realizar acciones positivas para mejorar el acceso, esto se puede mostrar con Vaupés 4,17%, Amazonas 6,53%, Vichada 9,17%, Arauca 11%, Guainía 11,2% y Putumayo 15,46%.

Tasa de Cobertura Bruta en Educación Superior por departamento

Tasa de Cobertura Bruta en Educación Superior por departamento - año 2015

Departamento	Tasa de Cobertura	Año en que alcanzó la tasa de cobertura superior al 20%	Departamento	Tasa de Cobertura	Año en que alcanzó la tasa de cobertura superior al 20%
Bogotá, D.C.	101,31%	Desde 2003*	Magdalena	31,11%	2007
Santander	63,21%	Desde 2003*	Cundinamarca	30,29%	2010
Quindío	58,79%	Desde 2003*	Casanare	26,52%	2009
Atlántico	58,38%	Desde 2003*	San Andrés, Providencia y Santa Catalina	25,13%	2009
Risaralda	56,82%	Desde 2003*	Sucre	24,23%	2011
Antioquia	52,82%	Desde 2003*	Chocó	24,07%	2008
Boyacá	51,99%	Desde 2003*	Caquetá	23,17%	2007
Caldas	51,03%	Desde 2003*	Nariño	23,16%	2011
Norte de Santander	49,83%	Desde 2003*	La Guajira	22,59%	2015
<b>Total nacional</b>	<b>49,42%</b>		Córdoba	22,43%	2013
Valle del Cauca	40,98%	Desde 2003*	Guaviare	18,48%	-
Bolívar	37,24%	2005	Putumayo	15,46%	-
Tolima	37,19%	Desde 2003*	Guainía	11,20%	-
Meta	35,90%	2007	Arauca	11,00%	-
Huila	32,68%	2007	Vichada	9,17%	-
Cauca	31,25%	2008	Amazonas	6,53%	-
Cesar	31,14%	2008	Vaupés	4,17%	-

Fuente: SNIES- Ministerio de Educación Nacional, con corte a marzo de 2016  
 \* Desde el año 2003, con la creación del Viceministerio de Educación Superior el Ministerio de Educación consolida estadísticas de este nivel de formación. No es posible establecer el año exacto en el que el departamento supera la tasa de cobertura bruta en educación superior

Fuente: Presidencia de la República, Bases del plan de desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, pacto por la equidad.

Es preocupante que en Colombia no exista un alto nivel de movilidad social y más aún con las tasas de cobertura tan bajas en los departamentos con primacía en minorías étnicas. La investigación de García *et al* en 2015 ha mostrado que el país es relativamente inmóvil, “quienes nacen en un hogar cuyos padres alcanzan altos niveles educativos y que, por lo tanto, tienen mayores de riqueza, tienen una alta probabilidad de llegar a la edad adulta bajo condiciones socioeconómicas muy favorables. En contraste, quienes nacen en un hogar cuyos padres tienen bajos logros educativos (...) es casi inalcanzable consolidar un hogar donde se haya dado una movilidad social positiva y significativa como adultos”<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> García, *et al* (2015). La lotería de la cuna: La movilidad

Según la investigación de García, las condiciones educativas de los padres y el departamento donde se vive, son factores determinantes para la proyección de los colombianos en materia educativa. La exclusión social en educación tiene una baja calidad en las zonas rurales, aspecto que busca mejorar este proyecto de ley.

Para el tema que nos atañe, de educación superior para minorías étnicas, la tasa de cobertura en los departamentos con mayor presencia de grupos étnicos es considerablemente inferior con respecto a aquellos sin pertenencia étnica (78,2%), siendo de 28,2% en los departamentos con predominancia indígena, 36,9% en los de mayoría NARP (Poblaciones Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras de Colombia (NARP).

El Icetex administra tres fondos del Ministerio de Educación Nacional dirigidos a población étnica, que tienen el objetivo de reducir las brechas existentes entre estas poblaciones y el promedio nacional, y de impulsar su desarrollo a través del acceso a la educación. El primer fondo que se constituyó fue el Fondo para población indígena Álvaro Ulcué Chocué, a partir de la Ley 46 de 1990, que tiene por objeto facilitar el ingreso de la población indígena a programas de pregrado y posgrado. Posteriormente, la Ley 70 de 1993 ordenó la creación de un fondo especial de becas para estudiantes de las comunidades negras de escasos recursos que se destaquen por su desempeño académico. Para 2016 se estableció el Fondo de atención a población rom, en respuesta a la Ley 21 de 1991; sin embargo, este fondo apenas desarrolló su primera convocatoria en 2017.

No obstante, el número de beneficiarios de estos fondos son insuficientes frente al potencial número de jóvenes de grupos étnicos que no logra acceder a educación por barreras económicas:

Fondos de acceso a la educación superior de población étnica y números de beneficiarios

**Tabla. Fondos de acceso a la educación superior de población étnica y números de beneficiarios**

Fondo	Número de Beneficiarios 2010-2017
Álvaro Ulcué Chocué	12.393
Comunidades negras	19.803
Atención a población rom	6
Total beneficiarios	38.196

Fuente: Icetex, 2018

No obstante, este proyecto tiene grandes retos como la deserción estudiantil en Colombia para la educación superior, según el Ministerio de Educación es del 42%. La Unesco ha relacionado que esto se puede estar determinando por el costo medio de los estudiantes que asciende a US 5.000 por estudiante.

social a través de la educación en los municipios de Colombia. Documentos CEDE No. 31. Bogotá: Universidad de los Andes.

Este proyecto de ley busca incrementar la cobertura en la presencia de comunidad y pueblos indígenas en la universidad pública, la idea es que los pueblos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y rom tengan un nuevo fondo específico para financiar sus estudios universitarios.

Los grupos étnicos representaban en 2005 el 14,06% del total de la población nacional (10,62%, 3,43%, 0,01%, respectivamente) (DANE, 2007). Para 2016, esta población alcanzó 2.085.894 personas para el caso de los pueblos indígenas, 4.093.048 para el caso de las comunidades NARP, y, 8.982 para el pueblo rom. Adicionalmente, según la Agencia Nacional de Tierras, a julio de 2018 Colombia cuenta con un área total titulada a grupos étnicos de aproximadamente 38.000

hectáreas, que representan cerca del 33% de la superficie continental del país.

En realidad, los grupos étnicos son muy significativos, el país tiene un andamiaje de políticas que reconocen la diferenciación sociocultural, la autodeterminación y el autorreconocimiento con un enfoque de derechos para atención diferencial.

#### Bibliografía:

1. García, *et al* (2015). La lotería de la cuna: La movilidad social a través de la educación en los municipios de Colombia. Documentos CEDE número 31. Bogotá: Universidad de los Andes.
2. Presidencia de la República, Bases del plan de desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, pacto por la equidad.

### 1. Pliego de modificaciones

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA EL PRIMER DEBATE
“por medio de la cual se mejora el acceso a la educación superior universitaria pública en la población afrodescendiente”	“por medio de la cual se mejora el acceso a la educación superior universitaria pública en la población afrodescendiente”
<b>Artículo 1°.</b> Créase la contribución parafiscal educativa cuyo objeto es mejorar el acceso a la educación pública superior universitaria en la población afrodescendiente de Colombia.	<b>Artículo 1°.</b> Créese la contribución parafiscal educativa cuyo objeto es mejorar el acceso a la educación pública superior universitaria <del>en la población de</del> <u>en minorías étnicas</u> de Colombia.
<b>Artículo 2°.</b> La contribución parafiscal que por la presente ley se establece será el equivalente al dos por ciento (2%) del valor de los derechos de matrícula que para cada período académico sea fijado por las instituciones de educación superior universitaria privadas de Colombia en sus programas de pregrado y posgrado como también a las instituciones de educación superior universitaria pública en sus programas de posgrado. <b>Parágrafo.</b> Quedan exentos del pago de la contribución parafiscal de que trata este artículo, aquellos derechos de matrícula que no excedan el valor correspondiente a seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	Se elimina
<b>Artículo 3°.</b> <i>Distribución de los recursos.</i> La distribución de los recursos recaudados se asignará a las Instituciones de Educación Superior Universitarias Públicas mediante resolución del Ministerio de Educación Nacional. El Ministerio de Educación Nacional deberá ponderar la distribución de los recursos teniendo en cuenta la priorización en aquellas universidades públicas con menos recursos y mayor cantidad de estudiantes afrodescendientes admitidos a sus programas académicos de primer semestre.	<b>Artículo 2°.</b> <i>Distribución de los recursos.</i> La distribución de los recursos recaudados se asignará a las instituciones de educación superior universitarias públicas mediante resolución del Ministerio de Educación Nacional. El Ministerio de Educación Nacional deberá ponderar la distribución de los recursos teniendo en cuenta la priorización en aquellas universidades públicas con menos recursos y mayor cantidad de estudiantes de minorías étnicas admitidos a sus programas académicos de primer semestre.
<b>Artículo 4°.</b> <i>Destinación de los recursos.</i> Los recursos que se recauden mediante la presente contribución parafiscal se destinarán exclusivamente para el subsidio de los costos de matrícula de los estudiantes de población afrodescendiente de los estratos 1 y 2 que ingresen a los programas de pregrado de las instituciones de educación superior universitarias públicas, para ello, los consejos superiores de las universidades públicas definirán los criterios técnicos para la aplicación de este subsidio y la distribución de los ingresos para el financiamiento y fortalecimiento de sus instituciones.	<b>Artículo 3°.</b> <i>Destinación de los recursos.</i> Los recursos que se recauden mediante la presente contribución parafiscal se destinarán exclusivamente para el subsidio de los costos de matrícula de los estudiantes de minorías étnicas de los estratos 1 y 2 que ingresen a los programas de pregrado de las instituciones de educación superior universitarias públicas, para ello, los consejos superiores de las universidades públicas definirán los criterios técnicos para la aplicación de este subsidio y la distribución de los ingresos para el financiamiento y fortalecimiento de sus instituciones.
<b>Artículo 5°.</b> <i>Hecho generador.</i> Está constituido por toda matrícula financiera que sea generada por una institución de educación superior universitaria privada reconocida como tal por el Ministerio de Educación Nacional, en cualquier lugar del territorio nacional.	<b>Artículo 4°.</b> <i>Hecho generador.</i> Está constituido por toda matrícula financiera que sea generada por una institución de educación superior universitaria privada reconocida como tal por el Ministerio de Educación Nacional, en cualquier lugar del territorio nacional.

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA EL PRIMER DEBATE
<p>Entiéndase por matrícula financiera todo pago periódico, mediante el cual un estudiante cancela a la institución universitaria un monto de dinero correspondiente a un período académico que puede ser mensual, trimestral, semestral o anual.</p>	<p>Entiéndase por matrícula financiera todo pago periódico, mediante el cual un estudiante cancela a la institución universitaria un monto de dinero correspondiente a un período académico que puede ser mensual, trimestral, semestral o anual.</p>
<p><b>Artículo 6°. Sujeto pasivo.</b> El tributo estará a cargo de cualquier persona natural que ostente la calidad de estudiante matriculado en una Institución de educación superior universitaria privada en el territorio colombiano y le sea emitida una matrícula financiera.</p>	<p><b>Artículo 5°. Sujeto pasivo.</b> El tributo estará a cargo de cualquier persona natural que ostente la calidad de estudiante matriculado en una institución de educación superior universitaria privada en el territorio colombiano y le sea emitida una matrícula financiera.</p>
<p><b>Artículo 7°. Sujeto activo.</b> Como acreedor de la obligación tributaria del sujeto pasivo, determinado en el artículo 5° de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) será el sujeto activo en la relación jurídico - tributaria creada por esta ley.</p>	<p><b>Artículo 6°. Sujeto activo.</b> Como acreedor de la obligación tributaria del sujeto pasivo, determinado en el artículo 5° de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) será el sujeto activo en la relación jurídico - tributaria creada por esta ley.</p>
<p><b>Artículo 8°. Base gravable y tarifa.</b> El sujeto pasivo definido en el artículo 6° de la presente ley pagará por concepto de contribución parafiscal un dos por ciento (2%) sobre el valor total de la matrícula financiera estudiantil que sea generado para cada período académico.</p>	<p><b>Artículo 7°. Base gravable y tarifa.</b> El sujeto pasivo definido en el artículo 6° de la presente ley, pagará por concepto de contribución parafiscal, un monto fijo equivalente a dos salarios diarios mínimos legales vigentes por cada matrícula emitida en un período académico.</p>
<p><b>Artículo 9°. Causación.</b> Es obligación de las instituciones de educación superior universitaria privadas recaudar en el porcentaje correspondiente la contribución parafiscal definida en la presente ley <i>so pena</i> de incurrir en sanciones. El Ministerio de Educación Nacional podrá hacer las verificaciones que considere pertinentes a fin de establecer la veracidad de los reportes de matrícula.</p>	<p><b>Artículo 8°. Causación.</b> Es obligación de las instituciones de educación superior universitaria privadas recaudar <del>en el porcentaje</del> el monto correspondiente a la contribución parafiscal definida en la presente ley <i>so pena</i> de incurrir en sanciones que serán establecidas por el Ministerio de Educación mediante resolución, en los próximos 6 meses luego de la vigencia de la presente ley. <del>El Ministerio de Educación Nacional podrá hacer las verificaciones que considere pertinentes a fin de establecer la veracidad de los reportes de matrícula.</del></p>
<p><b>Artículo 10. Recaudo.</b> Créese una Cuenta Especial para el Fortalecimiento del acceso a la Educación Pública Superior Universitaria de Colombia como una cuenta especial sin personería jurídica y con destinación específica, manejada por el Ministerio de Educación Nacional, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística para recaudar y administrar los recursos provenientes de esta contribución.</p>	<p><b>Artículo 9°. Recaudo.</b> Créese una Cuenta Especial para el Fortalecimiento del acceso a la Educación Pública Superior Universitaria de Colombia como una cuenta especial sin personería jurídica y con destinación específica, manejada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público <del>Ministerio de Educación Nacional</del>, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística para recaudar y administrar los recursos provenientes de esta contribución.</p>
<p><b>Artículo 11. Dirección y administración de la Cuenta Especial.</b> La Dirección y administración de la Cuenta Especial será ejercida por el Ministerio de Educación Nacional, para cuyo efecto deberá: a) Desarrollar las operaciones administrativas, financieras y contables de la Cuenta Especial, de acuerdo con las normas reguladoras de estas materias. b) Velar porque ingresen efectivamente a la Cuenta Especial los recursos provenientes de la presente contribución. c) Distribuir los recursos de la Cuenta Especial de acuerdo con lo estipulado en la presente ley. d) Elaborar la proyección anual de ingresos y gastos y los indicadores de gestión. e) Rendir informes anuales que requieran los organismos de control, las Comisiones Sextas de Senado de la República y Cámara de Representantes u otras autoridades del Estado. f) Las demás relacionadas con la administración de la Cuenta Especial.</p>	<p><b>Artículo 10. Dirección y administración de la Cuenta Especial.</b> La Dirección y administración de la Cuenta Especial será ejercida por el <del>Ministerio de Educación Nacional</del> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para cuyo efecto deberá: a) Desarrollar las operaciones administrativas, financieras y contables de la Cuenta Especial, de acuerdo con las normas reguladoras de estas materias. b) Velar porque ingresen efectivamente a la Cuenta Especial los recursos provenientes de la presente contribución. c) Distribuir los recursos de la Cuenta Especial de acuerdo con lo estipulado en la presente ley. Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional deberá a) Elaborar la proyección anual de ingresos y gastos y los indicadores de gestión. b) Rendir informes anuales que requieran los organismos de control, las Comisiones Sextas de Senado de la República y Cámara de Representantes u otras autoridades del Estado. c) Las demás relacionadas con la administración de la Cuenta Especial.</p>
<p><b>Artículo 12. Control.</b> Las Instituciones de Educación Superior Universitaria Públicas en ejercicio de las funciones que le son propias, según su autonomía, implementarán un sistema de administración de los recursos provenientes de esta Cuenta Especial, respecto de los cuales la Contraloría General de la República ejercerá el correspondiente control fiscal. El Ministerio de Educación Nacional, a través de la Cuenta Especial, deberá trasladar los recursos provenientes del recaudo de que trata esta ley a las cuentas de las universidades estatales semestralmente de acuerdo con la distribución definida en el Artículo 3° de la presente ley y la resolución expedida por el Ministerio de Educación Nacional para tal efecto..</p>	<p><b>Artículo 11. Control.</b> Las instituciones de educación superior universitaria públicas en ejercicio de las funciones que le son propias, según su autonomía, implementarán un sistema de administración de los recursos provenientes de esta Cuenta Especial, respecto de los cuales la Contraloría General de la República ejercerá el correspondiente control fiscal. <del>El Ministerio de Educación Nacional</del> El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Cuenta Especial, deberá trasladar los recursos provenientes del recaudo de que trata esta ley a las cuentas de las universidades estatales semestralmente de acuerdo con la distribución definida en el Artículo 3° de la presente ley y la resolución expedida por el Ministerio</p>

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA EL PRIMER DEBATE
El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes <b>Parágrafo.</b> Las universidades estatales presentarán informes anuales, avalados por sus Consejos Superiores, al Ministerio de Educación Nacional con la especificación de los recursos recibidos a través de la Cuenta Especial y el detalle de la ejecución de los mismos.	de Educación Nacional para tal efecto. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes. <b>Parágrafo.</b> Las universidades estatales presentarán informes anuales, avalados por sus Consejos Superiores, al Ministerio de Educación Nacional con la especificación de los recursos recibidos a través de la Cuenta Especial y el detalle de la ejecución de los mismos.
<b>Artículo 13. Régimen de la Contribución Parafiscal.</b> La administración y sanciones de la contribución parafiscal serán los contemplados en el Estatuto Tributario para el impuesto sobre las ventas. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), tendrá competencia para efectuar la fiscalización, los procesos de determinación, aplicación de sanciones y la resolución de los recursos e impugnaciones a dichos actos, así como para el cobro coactivo de la contribución parafiscal, intereses y sanciones aplicando los procedimientos previstos en el Estatuto Tributario.	<b>Artículo 12. Régimen de la Contribución Parafiscal.</b> La administración y sanciones de la contribución parafiscal serán los contemplados en el Estatuto Tributario para el impuesto sobre las ventas. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), tendrá competencia para efectuar la fiscalización, los procesos de determinación, aplicación de sanciones y la resolución de los recursos e impugnaciones a dichos actos, así como para el cobro coactivo de la contribución parafiscal, intereses y sanciones aplicando los procedimientos previstos en el Estatuto Tributario.
	<b>Artículo 13. Sobre las exenciones.</b> Quedan exentos del pago de la contribución parafiscal de que trata este artículo, aquellos derechos de matrícula que no excedan el valor correspondiente a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes y <u>las matrículas que certifiquen una beca – crédito o hagan uso de algún mecanismo de financiamiento bancario.</u>
<b>Artículo 14. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	<b>Artículo 14. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

## 6. Conclusión

Por las anteriores consideraciones, los ponentes aquí firmantes proponemos a la comisión tercera de Cámara de Representantes, apoyar los cambios propuestos al articulado y dar trámite a la iniciativa.

### Proposición

Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, se propone a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 200 de 2018 Cámara, *por medio del cual se mejora el acceso a la educación superior universitaria pública en la población afrodescendiente* con el articulado propuesto a continuación.

  
KATHERINE MIRANDA PEÑA  
Representante a la Cámara

  
CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX  
Representante a la Cámara

  
EDWÍN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ  
Representante a la Cámara

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 200 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se mejora el acceso a la educación superior universitaria pública en la población afrodescendiente.*

**Artículo 1°.** Créese la contribución parafiscal educativa cuyo objeto es mejorar el acceso a la educación pública superior universitaria en la población de minorías étnicas de Colombia.

## Artículo 2°. Distribución de los recursos.

La distribución de los recursos recaudados se asignará a las Instituciones de Educación Superior Universitarias Públicas mediante resolución del Ministerio de Educación Nacional.

El Ministerio de Educación Nacional deberá ponderar la distribución de los recursos teniendo en cuenta la priorización en aquellas universidades públicas con menos recursos y mayor cantidad de estudiantes de minorías étnicas admitidos a sus programas académicos de primer semestre.

## Artículo 3°. Destinación de los recursos.

Los recursos que se recauden mediante la presente contribución parafiscal se destinarán exclusivamente para el subsidio de los costos de matrícula de los estudiantes de minorías étnicas de los estratos 1 y 2 que ingresen a los programas de pregrado de las Instituciones de Educación Superior Universitarias Públicas, para ello, los Consejos Superiores de las universidades públicas definirán los criterios técnicos para la aplicación de este subsidio y la distribución de los ingresos para el financiamiento y fortalecimiento de sus instituciones.

## Artículo 4°. Hecho generador.

Está constituido por toda matrícula financiera que sea generada por una Institución de Educación Superior Universitaria Privada reconocida como tal por el Ministerio de Educación Nacional, en cualquier lugar del territorio nacional.

Entiéndase por matrícula financiera todo pago periódico, mediante el cual un estudiante cancela a la Institución Universitaria un monto de dinero correspondiente a un período académico que puede ser mensual, trimestral, semestral o anual.

**Artículo 5°. Sujeto pasivo.** El tributo estará a cargo de cualquier persona natural que ostente la calidad de estudiante matriculado en una Institución de Educación Superior Universitaria Privada en el territorio colombiano y le sea emitida una matrícula financiera.

**Artículo 6°. Sujeto activo.** Como acreedor de la obligación tributaria del sujeto pasivo, determinado en el artículo 5° de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) será el sujeto activo en la relación jurídico - tributaria creada por esta ley.

**Artículo 7°. Tarifa.** El sujeto pasivo definido en el artículo 5° de la presente ley, pagará por concepto de contribución parafiscal, un monto fijo equivalente a dos salarios diarios mínimos legales vigentes por cada matrícula emitida en un período académico.

**Artículo 8°. Causación.** Es obligación de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Privadas recaudar el monto correspondiente a la contribución parafiscal definida en la presente ley *so pena* de incurrir en sanciones que serán establecidas por el Ministerio de Educación mediante resolución, en los próximos 6 meses luego de la vigencia de la presente ley.

**Artículo 9°. Recaudo.** Créese una Cuenta Especial para el Fortalecimiento del acceso a la Educación Pública Superior Universitaria de Colombia como una cuenta especial sin personería jurídica y con destinación específica, manejada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística para recaudar y administrar los recursos provenientes de esta contribución.

**Artículo 10. Dirección y administración de la Cuenta Especial.** La Dirección y administración de la Cuenta Especial será ejercida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para cuyo efecto deberá: a) Desarrollar las operaciones administrativas, financieras y contables de la Cuenta Especial, de acuerdo con las normas reguladoras de estas materias. b) Velar porque ingresen efectivamente a la Cuenta Especial los recursos provenientes de la presente contribución. c) Distribuir los recursos de la Cuenta Especial de acuerdo con lo estipulado en la presente ley.

Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional deberá a) Elaborar la proyección anual de ingresos y gastos y los indicadores de gestión. b) Rendir informes anuales que requieran los organismos de control, las Comisiones Sextas de Senado de la República y Cámara de Representantes u otras autoridades del Estado. c) Las demás relacionadas con la administración de la Cuenta Especial.

**Artículo 11. Control.** Las Instituciones de Educación Superior Universitaria Públicas en ejercicio de las funciones que le son propias, según su autonomía, implementarán un sistema

de administración de los recursos provenientes de esta Cuenta Especial, respecto de los cuales la Contraloría General de la República ejercerá el correspondiente control fiscal. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Cuenta Especial, deberá trasladar los recursos provenientes del recaudo de que trata esta ley a las cuentas de las universidades estatales semestralmente de acuerdo con la distribución definida en el artículo 3° de la presente ley y la resolución expedida por el Ministerio de Educación Nacional para tal efecto. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

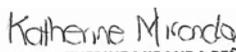
**Parágrafo.** Las universidades estatales presentarán informes anuales, avalados por sus Consejos Superiores, al Ministerio de Educación Nacional con la especificación de los recursos recibidos a través de la Cuenta Especial y el detalle de la ejecución de los mismos.

**Artículo 12. Régimen de la Contribución Parafiscal.** La administración y sanciones de la contribución parafiscal serán los contemplados en el Estatuto Tributario para el impuesto sobre las ventas. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), tendrá competencia para efectuar la fiscalización, los procesos de determinación, aplicación de sanciones y la resolución de los recursos e impugnaciones a dichos actos, así como para el cobro coactivo de la contribución parafiscal, intereses y sanciones aplicando los procedimientos previstos en el Estatuto Tributario.

**Artículo 13. Sobre las exenciones.** Quedan exentos del pago de la contribución parafiscal de que trata este artículo, aquellos derechos de matrícula que no excedan el valor correspondiente a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes y las matrículas que certifiquen una beca – crédito o hagan uso de algún mecanismo de financiamiento bancario.

**Artículo 14. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Representantes,

  
LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA  
Representante a la Cámara

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX  
Representante a la Cámara

  
EDWÍN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ  
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

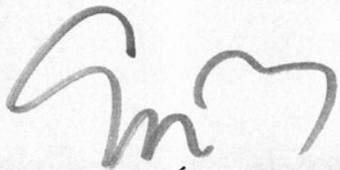
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C. 19 de diciembre de 2018

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 200 de 2018 Cámara,

por la cual se mejora el acceso a la educación superior universitaria pública en población afrodescendiente, presentado por los honorables Representantes *Luvi Kati Perine Miranda Peña*, *Edwin Alberto Valdés Rodríguez* 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 AL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 203 DE 2018 CÁMARA**

*por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, las dedicadas a las industrias creativas y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., diciembre 10 de 2018.

Doctor:

**ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA**

Presidente Comisión Tercera Constitucional  
Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 203 de 2018 Cámara, por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, las dedicadas a las industrias creativas y se dictan otras disposiciones.**

Respetado doctor Pérez:

Tras la designación que realizó la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Representantes el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 203 de 2018 Cámara, *por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, las dedicadas a las industrias creativas y se dictan otras disposiciones.*

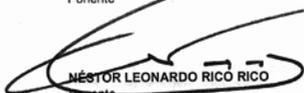
Cordialmente,



**CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE**  
Ponente



**WADIHT ALBERTO MANZUR IMBETT**  
Ponente



**NÉSTOR LEONARDO RICO RICO**  
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA  
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 203 DE 2018 CÁMARA**

*por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, las dedicadas a las industrias creativas y se dictan otras disposiciones.*

**I. INTRODUCCIÓN**

En consideración a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, a través del presente documento rendimos ponencia positiva frente al Proyecto de ley número 203 de 2018 Cámara, *por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, las dedicadas a las industrias creativas y se dictan otras disposiciones* de autoría del Senador David Barguil Assís y el honorable Representante Jaime Felipe Lozada.

Con el ánimo de brindar una ponencia comprensible a los integrantes de la Comisión Tercera de la Cámara y buscando precisar los objetivos, el alcance y la necesidad del proyecto, procederemos a desarrollar la presente ponencia así:

**I. INTRODUCCIÓN**

**II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

**III. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES E INICIATIVA PARLAMENTARIA PARA EL CASO EN CONCRETO**

**IV. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY**

**V. MARCO JURÍDICO**

**VI. DERECHO COMPARADO**

**VII. IMPACTO FISCAL**

**VIII. CUADRO DE MODIFICACIONES Y SU JUSTIFICACIÓN**

**IX. PROPOSICIÓN.**

**II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

La presente iniciativa fue radicada el pasado 16 de octubre de 2018 por los honorables Senadores David Barguil Assís, Andrés García Zuccardi y el honorable Representante Jaime Felipe Lozada.

Al proyecto de ley le correspondió el número 203 de 2018 en la Cámara y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 860 el 18 de octubre de 2018.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes fuimos designados para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa.

### III. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

La Ley 3ª de 1992, en su artículo segundo, definió las competencias para el trámite de los proyectos de ley a las diferentes comisiones constitucionales permanentes, y específicamente, para el caso de la Tercera, estipuló:

*“Comisión Tercera.*

*Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro”.* (Subrayado fuera del texto).

Así las cosas y considerando que el proyecto de ley buscar realizar exenciones tributarias frente a las micro y pequeñas empresas de un sector específico, consideramos que resulta ser la Comisión Tercera la que por naturaleza le corresponde conocer de esta iniciativa.

Aunado a ello, consideramos que la Corte Constitucional ha definido *en extenso* lo que se conoce como la regulación económica, partiendo del preámbulo de la Constitución, principios y diferentes postulados constitucionales que a postre servirán de sustento para la justificación de la presente iniciativa parlamentaria. En efecto, el artículo 334<sup>1</sup> constitucional es claro en identificar la intervención del Estado en ciertos aspectos económicos o que hacen parte de la esfera privada de los administrados.

En Sentencia C-148 de 2015, con ponencia de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, determinó, entre otras cosas, lo siguiente:

*“Así, la intervención del Estado en la esfera social y económica, se relaciona con el cumplimiento de diversas funciones, que la jurisprudencia ha señalado de la siguiente manera:*

<sup>1</sup> Artículo 334. *La dirección general de la economía estará a cargo del Estado.* Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario. (...).

*“una función de redistribución del ingreso y de la propiedad[90] expresamente consagrada en varias disposiciones de la Constitución con miras a alcanzar un “orden político, económico y social justo” (Preámbulo); una función de estabilización económica también consagrada en diversas normas superiores (artículos 334 inciso, 1º, 339, 347, 371 y 373 de la C. P.); una función de regulación económica y social de múltiples sectores y actividades específicas según los diversos parámetros trazados en la Constitución (artículos 49 y 150, numeral 19, por ejemplo); y, todas las anteriores, dentro de un contexto de intervención general encaminado a definir las condiciones fundamentales del funcionamiento del mercado y de la convivencia social, como el derecho de propiedad privada pero entendido como “función social” (artículo 58 C. P.) o la libertad de iniciativa privada y de la actividad económica siempre que se respete también la “función social” de la empresa (artículo 333 C. P.) en aras de la “distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo” (artículo 334 C. P.)”.*

Es por ello que consideramos que la presente iniciativa se deberá tramitar como ley ordinaria y que resulta ser la Comisión Tercera Constitucional Permanente la llamada a dar el debate respectivo.

Ahora bien, respecto a la facultad de la iniciativa parlamentaria, el presente proyecto de ley no se encuentra vedado para ser presentado por congresistas en virtud de la iniciativa parlamentaria legislativa, pues tanto la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992 son claras en determinar cuáles son los aspectos frente a los que los congresistas no tendrían facultad para presentar una iniciativa.

Específicamente, detallamos el mandato contenido en el artículo 150 constitucional determinó:

*Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

- 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.*
- 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.*
- 3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.*
- 4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.*
- 5. Conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales.*

(...)

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

(...)

9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones.

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

13. Determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesas y medidas.

(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

a) Organizar el crédito público;

b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República;

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública.

22. Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva.

En concordancia, el artículo 154 de la Constitución Política define que:

*Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

*No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado*

*a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.*

Así las cosas, el proyecto de ley en consideración no contraría los mandatos constitucionales y puede ser de iniciativa del Congreso de la República.

#### IV. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

En este contexto, se propone un proyecto de ley dirigido a establecer una renta exenta que beneficie por el término de 20 años a las micro y pequeñas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, siempre que inicien su actividad económica dentro de los 10 primeros años de vigencia de la presente ley. Este beneficio será otorgado por concepto del diseño, desarrollo, producción, enajenación, comercialización o licenciamiento de nuevas tecnologías de la información elaboradas en Colombia, así como por la explotación de recursos informáticos físicos o intangibles desarrollados en Colombia, a partir de la prestación desde el territorio nacional de los servicios de *bigdata*, *hosting* y *cloud computing* (artículo 2°).

Igualmente se plantea un incentivo tributario equivalente, para las micro y pequeñas empresas especializadas en la creación, producción y comercialización de bienes y servicios basados en contenidos culturales e intangibles que generen protección en el marco de los derechos de autor y elaborados en Colombia (artículo 3°), en aras de fomentar el emprendimiento en sectores de la llamada economía naranja.

Siendo este el objetivo, como parte de su desarrollo legislativo, se hace necesario delimitar las empresas que serán objeto del beneficio, por lo mismo, se incluye un artículo de definiciones (artículo 1°) en el que se establece que las micro y pequeñas empresas que tendrán derecho al beneficio serán aquellas que 1) tengan por objeto social exclusivo el diseño, desarrollo, producción, enajenación, comercialización o licenciamiento de nuevas tecnologías de la información elaboradas en Colombia, así como la explotación de recursos informáticos físicos o intangibles desarrollados en Colombia, a partir de la prestación desde el territorio nacional de los servicios de *bigdata*, *hosting* y *cloud computing*; 2) o tengan por objeto social exclusivo la creación, producción y comercialización de bienes y servicios basados en contenidos culturales e intangibles que generen protección en el marco de los derechos de autor y elaborados en Colombia; 3) cuyos activos totales no superen los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes; y 4) que en el año inmediatamente anterior hubieren obtenido ingresos brutos totales provenientes de su actividad económica inferiores o iguales a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

De otra parte, se aclara que para que proceda la exención prevista, la nueva tecnología de la

información que se desarrolla deberá contar con una patente debidamente registrada y tener un contenido mínimo de investigación científica y/o tecnológica nacional (parágrafo del artículo 2°). Y en lo que se refiere a las industrias creativas, para que la exención proceda, el contenido deberá estar registrado ante la autoridad competente y tener un contenido mínimo de producción nacional certificado por el Consejo Nacional de la Economía Naranja o quien haga sus veces. (Parágrafo del artículo 3°).

Del mismo modo, con el fin de trasladar el beneficio a los socios de las empresas, se aclara que las rentas exentas propuestas no generarán utilidad gravada en cabeza de los accionistas de estas (parágrafo del artículo 4°).

Adicionalmente, se señala que las micro y pequeñas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, así como las dedicadas a las industrias creativas de las que trata la presente ley no serán objeto de retención en la fuente, previa acreditación del cumplimiento de los requisitos que fije el reglamento, y tampoco estarán sujetas al sistema de renta presuntiva mientras sus rentas sean consideradas exentas (artículos 4° y 5°).

## V. MARCO O FUNDAMENTO JURÍDICO

Ciertamente, los gobiernos tienen la habilidad de influenciar mercados, tecnología y en general el comportamiento por medio de políticas y reglamentaciones. Las políticas de intervenciones sensatas son ineludibles ya que lejos de interferir con el buen funcionamiento de los mercados, pueden ser necesarias para hacer frente a las fallas generalizadas del mercado y para garantizar que los incentivos privados se alinean con los imperativos sociales para producir resultados económicos y ambientales sostenibles. Políticas bien diseñadas pueden generar un impulso en el mercado de tecnologías y a su vez mayor desarrollo y más comercialización de las mismas.

Políticas relacionadas, con la educación al público sobre las patentes y el desarrollo del capital humano mediante el fomento de una nueva generación de profesionales y científicos tienen un papel crítico. CBO (2006. U. S. Congressional Budget Office).

Sin embargo, se debe ser eficiente en estas políticas, ya que puede darse el caso de que se asignen recursos públicos en tecnología con resultados decepcionantes, esto apunta a la necesidad de una mejor gestión en la investigación y el desarrollo futuros (I + D) y a un análisis de costo/beneficio.

En nuestro país los incentivos tributarios para la inversión en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) se han venido implementado desde comienzos de los años noventa; es de conocimiento público y de amplia divulgación en la literatura del sector que este tipo de incentivos

constituyen mecanismos de intervención indirecta, que se usan para promover la inversión de los privados en actividades relacionadas con el ramo (Conpes 2015).

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: Prosperidad para Todos (Ley 1450 de 2011) introdujo importantes cambios que representaron una verdadera modernización en la materia. La Ley 1450 no solo mejoró aspectos institucionales al modificar la composición del Consejo Nacional de Beneficios Tributarios (CNBT), sino también amplió el alcance de beneficios y deducciones que, aunque con algunos ajustes, se mantienen vigentes.

Entre otros aspectos, la Ley 1450 estableció que, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por el CNBT, las importaciones de activos con fines científicos y tecnológicos por parte de instituciones de educación y centros de investigación estarían exentas del IVA; también dispuso que los recursos asignados a proyectos calificados como de carácter científico, tecnológico o de innovación por el CNBT serían tratados como ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional. Además, la referida ley incrementó el beneficio de deducciones en el impuesto de renta por inversiones o donaciones en investigación o desarrollo tecnológico al 175% de la inversión o donación; incrementando también el límite máximo de la deducción al 40% de la renta líquida del contribuyente.

Por su parte, la Ley 1607 de 2012 prorrogó la vigencia de otro incentivo tributario que en parte es precursor de lo que propone el presente proyecto de ley, a saber, la renta exenta para la producción de *software* nacional con alto contenido científico y tecnológico certificado en su momento por Colciencias y ahora por el CNBT. Esta renta exenta, sin embargo, expiró en el 2017.

El beneficio de deducciones en el impuesto de renta por inversiones o donaciones en investigación o desarrollo tecnológico, no obstante, fue objeto de cambios importantes a través de la reforma tributaria que culminó con la Ley 1739 de 2014. En primer lugar, se incluyó la posibilidad de que proyectos calificados como de innovación aplicaran al beneficio; en segundo lugar se estableció que los criterios de calificación de los diferentes proyectos que hacen uso del beneficio serían fijados por un documento Conpes; y finalmente, se estableció que el CNBT fijaría un monto máximo de la deducción prevista en general y por empresa, sin perjuicio de que el contribuyente pueda solicitar la ampliación de dicho tope en un año determinado o de que solicite el exceso en los años siguientes.

Recientemente, la pasada reforma tributaria (Ley 1819 de 2016) introdujo cambios significativos en la materia. A continuación, los más relevantes:

- Las inversiones en investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación, serán deducibles en el periodo gravable en que se realicen, siempre y cuando dichas inversiones cumplan con los criterios y condiciones señaladas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social mediante el documento Conpes 3892 de 2017 que actualizó el Documento Conpes 3834 de 2015. Lo anterior, no excluye la aplicación del descuento de que trata el artículo 256 del Estatuto Tributario (ET) cuando se cumplan las condiciones y requisitos allí previstos (artículo 158-1 ET).
- Las personas que realicen inversiones en proyectos calificados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT) como de investigación, desarrollo tecnológico o innovación, de acuerdo con los criterios y las condiciones definidas por el CNBT y el Documento Conpes 3892 de 2017, tendrán derecho a descontar de su impuesto sobre la renta el 25% del valor invertido en dichos proyectos en el año en que se realice la inversión. La suma de este descuento y los previstos en los artículos 255 y 257 del ET, no podrá exceder el 25% del impuesto a pagar en ese mismo período gravable (artículo 256 ET).
- También es importante mencionar que la Ley 1819 de 2016 estableció que el CNBT definirá anualmente un monto máximo total de la deducción y descuento ya mencionados y que el Gobierno nacional deberá establecer que un porcentaje específico de este monto máximo total se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en pequeñas y medianas empresas - Pymes (parágrafo 1° artículo 158-1 ET).

Adicionalmente, la Ley 1819 de 2016 ha logrado asignar el valor total del cupo de quinientos millones de pesos (500.000.000,00) en 2016 para beneficios tributarios a través de proyectos de incentivos en ciencia, tecnología e innovación. Aumentó la cantidad de proyectos aprobados entre el 2015 y 2016, pasando de 157 a 368. Además de impactar a 165 empresas en 2016 de diferentes sectores y tamaños.

Por su parte, en lo que tiene que ver con las industrias creativas, dentro de la normatividad más reciente encontramos la Ley 1834 de 2017 “por medio de la cual se fomenta la economía creativa Ley Naranja”. A través de esta ley, se buscó dar un mensaje contundente sobre la importancia de la economía creativa, su incidencia e impacto en el mercado y las oportunidades que ofrece su potencial para el desarrollo económico y social del país.

Asimismo, varios años antes de que se promulgara la anterior ley, fue creado el documento Conpes 3659 de 2010, con fundamento en la misma Constitución Política, partiendo del papel constitucional de la cultura como uno de

los elementos centrales del concepto de Nación y Diversidad. A partir de esta normatividad, quedó clara la obligación del Estado de fomentar e incentivar las manifestaciones culturales y a ofrecer estímulos especiales a quienes ejerzan actividades relacionadas.

Igualmente, el documento Conpes recomendó al Ministerio de Cultura el desarrollo de un plan de fortalecimiento de las industrias culturales, mediante la facilitación de su acceso a las políticas de fomento al desarrollo productivo, así como a través de programas de formación empresarial que incluyan el derecho de autor.

## VI. DERECHO COMPARADO

A pesar de los diferentes incentivos que actualmente existen en el país para promover la inversión en ciencia, tecnología e innovación, aún persisten deficiencias en su diseño que concentran los beneficios en grandes empresas de sectores económicos tradicionales, reduciendo el número de contribuyentes que en la práctica acceden a los mismos y, además, reduciendo de manera importante el impacto real de dichas medidas. Al respecto, Parra Torrado determinó que entre el 2001 y el 2010 la asignación promedio “*de beneficios tributarios para CTI, incluyendo exenciones de IVA, deducciones por inversión o donación en proyectos de CTI y certificaciones de software, se concentró en grandes empresas (66,4%), siendo 2010 el año con mayor concentración (84,2%)*” (2013 citado en Conpes 2015: 19 y 20).

En el ámbito internacional una situación similar se presenta en el caso de Francia. Existen provisiones que potencialmente benefician especialmente el R&D (siglas en inglés de Investigación y Desarrollo) de pequeñas y medianas empresas. Aunque el efecto es mejorar la competitividad y el acceso a beneficios tributarios de pequeñas empresas, lo que se ha observado es que la mayor parte de estos beneficios llega a las subsidiarias de grandes firmas. (1989 Cordes, J. J.)

En relación con la deducción por inversiones en ciencia, tecnología e innovación, por ejemplo, el documento Conpes 3834 señala que “*entre el año 2011 y 2014, aproximadamente 40 empresas utilizaron el beneficio, de las cuales solo ocho obtuvieron el 40% de la deducción por proyectos calificados como de CTI. [Y además, este documento precisa que] estas ocho empresas pertenecen principalmente a los sectores de minería, servicios y energía y de acuerdo con lo estipulado en la Ley 590 de 2000 son clasificadas como grandes empresas*” (Conpes 2015: 20). Además, en esos años, el sector minero energético fue representado principalmente por Ecopetrol (Conpes 2017). Concretamente, en los años 2012, 2013 y 2014, se autorizó un monto anual para esta deducción de 280.244 millones de pesos en promedio, de los cuales alrededor del 55% le fue aprobado a grandes empresas; este porcentaje incluso subió al 74 en el año 2014 (Tabla 1).

**Tabla 1. Monto global máximo de deducción del 175% autorizado anualmente y monto aprobado para grandes empresas, 2012-2014**

Millones de pesos corrientes			
Concepto	2012	2013	2014
Monto máximo de deducción anual aprobado por el CNBT	334.800	159.837	346.095
Monto aprobado para grandes empresas	225.876	36.316	257.057
% monto aprobado para grandes empresas	67%	23%	74%

Fuente: Colciencias 2015 citado en Conpes 2015.

Respecto a los años 2015 y 2016, el Conpes 3892 (2017) revela que la concentración del beneficio en grandes empresas continuó. En la convocatoria de 2015 se tuvieron 77 empresas beneficiarias y el 84% del cupo fue asignado a empresas minero-energéticas que tan solo representaban el 13% de la totalidad de empresas; por otra parte, las empresas beneficiarias pasaron de 77 a 165 en 2016, pero, una vez más, las grandes empresas recibieron el 87% del total del cupo disponible (Conpes 2017).

Ahora bien, es importante mencionar que este panorama cambiará en alguna medida con la entrada en vigencia de las modificaciones introducidas a través de la Ley 1819 de 2016. A partir de 2017 se empezó a combinar una deducción a la renta bruta del 100% de la inversión en CTI y un descuento al impuesto de renta del 25% del valor invertido, lo cual se traducirá en un beneficio efectivo mayor para los contribuyentes; y de otra parte, se establecerá que un porcentaje específico del cupo anual del beneficio se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación de Pymes. No obstante, el reto de distribuir de manera menos concentrada los beneficios tributarios para CTI y de promover con ellos el emprendimiento de empresas de sectores económicos distintos es enorme; no olvidemos que apenas en el 2016 una microempresa accedió a estos instrumentos por primera vez.

Finalmente, aunque actualmente esté derogada, es importante mencionar el caso de la renta exenta por certificación de nuevo *software* con alto contenido científico de producción nacional -Ley 1607 de 2012- que mencionamos anteriormente. La derogatoria de este incentivo hace más importante la existencia de beneficios como los que contempla el presente proyecto de ley, que están pensados no para las grandes empresas que por razones de competitividad de alguna forma u otra están obligadas a invertir en investigación, tecnología e innovación, sino para estimular la creación de nuevas compañías en el sector de ciencia tecnología y para apoyar los proyectos de emprendimiento en CTI en sus etapas iniciales.

En lo que atañe a los incentivos para las industrias creativas, es mucho lo que está pendiente por desarrollar por parte de las instituciones nacionales, muy a pesar de su importancia y en especial del mercado que puede interesarse

en invertir en este sector económico. Debe considerarse que gran parte de los emprendedores de la llamada economía naranja, son pequeños empresarios que desarrollan ideas sobre productos nacionales y proyectan sus conocimientos artísticos o culturales de manera independiente y requieren para tener éxito del impulso institucional para surgir y consolidarse.

En este sentido, vale la pena mencionar que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el documento “Industrias Culturales de Latinoamérica y el Caribe: retos y oportunidades” de septiembre de 2007, definió las industrias culturales como aquellas que comprenden bienes y servicios que tradicionalmente se asocian con políticas culturales, los servicios creativos y los deportes, las cuales se clasifican doctrinalmente en al menos tres categorías (convencionales, nuevas y otras).

Las convencionales son principalmente: editorial, libros, impresión, jornales académicos, revistas, periódicos, literatura, bibliotecas, audiovisual, cine, TV, fotografía, video, fonografía, discografía y radio.

Las nuevas son: multimedia, publicidad, *software*, videojuegos y soporte de medios.

Y finalmente, en el rango de “otras” se encuentran: artes visuales y escénicas, conciertos y presentaciones, teatro, orquestas, danzas, ópera, artesanías, diseño, moda, turismo cultural, arquitectura, museos, galerías, gastronomía, productos típicos, ecoturismo y deportes.

Gran parte de estas definiciones de las industrias creativas fueron utilizadas para la definición no taxativa que hoy encontramos en el artículo 2° de la Ley 1834 de 2017, definición que además es acogida por parte del presente proyecto. En este sentido, reconociendo la riqueza y el gran campo que abarca el concepto de industrias creativas, resulta fundamental la creación de un incentivo tributario como el que se plantea en el actual proyecto de ley, para impulsar el crecimiento económico de este sector tan necesario y potencialmente productivo para la economía nacional, más todavía en el objetivo de sustituir la dependencia de la economía nacional de los sectores minero-energéticos.

Además, debe resaltarse la importancia que existe en la relación y la conexidad que se presenta entre las tecnologías de la información y los desarrollos tecnológicos y científicos con la economía creativa. Su dependencia es en muchos campos necesarios e insustituibles, pues gran parte de los desarrollos creativos, artísticos y culturales necesitan de la tecnología para proyectarse, evolucionar y convertirse en productos competitivos, así como para poder incrementar su impacto y diversificación.

Finalmente, es pertinente mencionar la importancia que tiene la economía creativa en

la región, en aras de tomar consciencia del papel de nuestro país en este escenario económico, especialmente para posicionar la industria nacional y evitar caer en retrasos que afecten la competitividad de nuestros empresarios en relación con sus semejantes de otras naciones. Según se ha destacado por expertos en la materia, hoy por hoy existe una necesidad ineludible para las economías latinoamericanas de ser más creativos, especialmente porque se hace poco realista alcanzar una competitividad con la mano de obra barata en el continente asiático, así como por los niveles de industrialización y urbanización de nuestras naciones, que ofrecen un margen bajo de crecimiento, exigiendo la promoción, fomento y apoyo al sector emprendedor dentro de este campo creativo y de innovación. (Buitrago, Duque, 2013, página 70).

### VII. IMPACTO FISCAL

Esta iniciativa está sujeta al cumplimiento del requisito previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Adicionalmente, el artículo 154 de la Constitución Política estableció:

“Artículo 154. Las leyes pueden tener su origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus

respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno. Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”.

Por tal razón, en oficio enviado el 20 de noviembre de 2018, se solicita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitir un concepto jurídico y económico sobre la pertinencia del proyecto de ley que a la fecha de la presentación de esta ponencia se está a la espera de la respuesta.

### VIII. CUADRO DE MODIFICACIONES Y SU JUSTIFICACIÓN

PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2018 CÁMARA		
<i>“por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, las dedicadas a las industrias creativas y se dictan otras disposiciones”</i>		
TEXTO RADICADO	MODIFICACIÓN PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 1°. Definiciones.</b></p> <p>1. Micro y pequeñas empresas: Para los efectos de esta ley, se entienden por micro y pequeñas empresas aquellas cuyos activos totales no superen los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes y que en el año inmediatamente anterior hubieren obtenido ingresos brutos totales provenientes de su actividad económica inferiores o iguales a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p> <p>2. <b>Inicio de la actividad económica:</b> Para los efectos de esta ley, se entiende por inicio de la actividad económica la fecha de inscripción en el registro mercantil de la correspondiente Cámara de Comercio.</p> <p>3. <b>Tecnologías de la Información:</b> Para los efectos de esta ley, se entiende por tecnologías de la información a aquellas que comprenden el desarrollo de <i>software</i>, aplicaciones, aplicaciones móviles, y/o <i>hardware</i>. El desarrollo de <i>hardware</i> hace referencia a la fabricación de dispositivos que sirvan como medio para transmisión de información tales como computadores, tabletas, dispositivos móviles, controles remotos y servidores, además de los componentes de los mismos.</p>	<p><b>Artículo 1°. Definiciones.</b></p> <p>1. <b>Micro y pequeñas empresas:</b> Para todos los efectos, se entiende por micro y pequeña empresa, las definiciones del artículo 2° de la Ley 590 de 2000.</p> <p>IGUAL</p> <p>IGUAL</p>	<p>Para efectos de concordancia y según concepto de Colciencias es necesario acoger las definiciones de tamaño de empresa, de la siguiente forma:</p> <p>Microempresa:</p> <p>a) Planta de personal no superior a los diez (10) trabajadores;</p> <p>b) Activos totales por valor inferior a quinientos uno (501) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p> <p>Pequeñas empresas:</p> <p>a) Planta de personal entre once (11) y cincuenta (50) trabajadores;</p> <p>b) Activos totales por valor entre quinientos uno (501) y menos de cinco mil (5.001) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p>

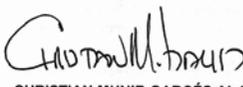
<b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2018 CÁMARA</b>		
<i>“por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, las dedicadas a las industrias creativas y se dictan otras disposiciones”</i>		
<b>TEXTO RADICADO</b>	<b>MODIFICACIÓN PROPUESTA</b>	<b>JUSTIFICACIÓN</b>
<p><b>4. Empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información:</b> Para los efectos de esta ley, son empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información aquellas personas jurídicas que tengan por objeto social exclusivo: el diseño, desarrollo, producción, enajenación, comercialización, o licenciamiento de nuevas tecnologías de la información elaboradas en Colombia, o la prestación de servicios de <i>bigdata</i>, <i>hosting</i> y <i>cloud computing</i> con base en el <i>software</i> o <i>hardware</i> desarrollado en Colombia.</p>	IGUAL	
<p><b>5. Empresas dedicadas a las industrias creativas:</b> Para los efectos de esta ley, son empresas dedicadas a las industrias creativas aquellas definidas en el artículo 2° de la Ley 1834 de mayo de 2017.</p>	IGUAL	
<p><b>Artículo 2°. Rentas exentas en tecnologías de la información.</b> Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo: Artículo 207-3. <i>Rentas exentas en tecnologías de la información.</i> Son rentas exentas, por un término de <b>20 años las generadas por micro y pequeñas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, que inicien su actividad económica dentro de los 10 años siguientes a partir de la vigencia de la presente ley, por concepto del diseño, desarrollo, producción, enajenación, comercialización, o licenciamiento de nuevas tecnologías de la información elaboradas en Colombia. Así como la explotación de recursos informáticos físicos o intangibles desarrollados en Colombia, a partir de la prestación desde el territorio nacional de los servicios de <i>bigdata</i>, <i>hosting</i> y <i>cloud computing</i>.</b></p> <p><b>Parágrafo.</b> Para que proceda la exención prevista en este artículo, la nueva tecnología de la información que se desarrolla y/o explota deberá estar amparada con una nueva patente registrada ante la autoridad competente, y deberá tener un contenido mínimo de investigación científica y/o tecnológica nacional certificado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación o quien haga sus veces.</p>	<p><b>Artículo 2°. Rentas exentas en tecnologías de la información.</b> Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo: Artículo 207-3. <i>Rentas exentas en tecnologías de la información.</i> Son rentas exentas, por un término de <b>10 años las generadas por micro y pequeñas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, que inicien su actividad económica dentro de los 10 años siguientes a partir de la vigencia de la presente ley, por concepto del diseño, desarrollo, producción, enajenación, comercialización, o licenciamiento de nuevas tecnologías de la información elaboradas en Colombia. Así como la explotación de recursos informáticos físicos o intangibles desarrollados en Colombia, a partir de la prestación desde el territorio nacional de los servicios de <i>bigdata</i>, <i>hosting</i> y <i>cloud computing</i>.</b></p> <p><b>Parágrafo.</b> Para que proceda la exención prevista en este artículo, la nueva tecnología de la información que se desarrolla y/o explota deberá estar amparada como una patente <b>concedida</b> ante la autoridad competente, y deberá tener un <b>alto</b> contenido de investigación científica y/o tecnológica nacional certificado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación o quien haga sus veces.</p>	<p>Teniendo en cuenta la situación actual del país en materia fiscal, financiera, la desfinanciación del PNG 2019 y la regla fiscal, se considera adecuado reducir el término de rentas exentas de 20 a 10 años. Situación que fomenta la inversión en estas áreas y protege e incentiva la inversión en el sector de las micro y pequeñas empresas. Lo anterior, sin alterar el objeto de esta ley, pues se sigue otorgando una exención llamativa en materia tributaria que busca fomentar el desarrollo de estas áreas en la economía del país.</p> <p>El hecho generador de la renta exenta debería ser la patente concedida y no la registrada.</p> <p>Se considera que es mejor que exista un alto contenido de investigación científica o desarrollo tecnológico a razón que sea meritoria el beneficio tributario.</p>
<p><b>Artículo 3°. Rentas exentas en industrias creativas.</b> Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo: Artículo 207-4. <i>Rentas exentas en industrias creativas.</i> Son rentas exentas, por un término de <b>20 años, las generadas por micro y pequeñas empresas dedicadas a las industrias creativas, que inicien su actividad económica dentro de los 10 años siguientes a partir de la vigencia de la presente ley, por concepto de la creación, producción y comercialización de bienes y servicios basados en contenidos de carácter cultural e intangible que genere protección en el marco de los derechos de autor, elaborados en Colombia.</b></p>	<p><b>Artículo 3°. Rentas exentas en industrias creativas.</b> Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo: Artículo 207-4. <i>Rentas exentas en industrias creativas.</i> Son rentas exentas, por un término de <b>10 años, las generadas por micro y pequeñas empresas dedicadas a las industrias creativas, que inicien su actividad económica dentro de los 10 años siguientes a partir de la vigencia de la presente ley, por concepto de la creación, producción y comercialización de bienes y servicios basados en contenidos de carácter cultural e intangible que genere protección en el marco de los derechos de autor, elaborados en Colombia.</b></p>	<p>Teniendo en cuenta la situación actual del país en materia fiscal, financiera, la desfinanciación del PNG 2019 y la regla fiscal, se considera adecuado reducir el término de rentas exentas de 20 a 10 años. Situación que fomenta la inversión en estas áreas y protege e incentiva la inversión en el sector de las micro y pequeñas empresas. Lo anterior, sin alterar el objeto de esta ley, pues se sigue otorgando una exención llamativa en materia tributaria que busca fomentar el desarrollo de estas áreas en la economía del país.</p>

PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2018 CÁMARA		
“por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, las dedicadas a las industrias creativas y se dictan otras disposiciones”		
TEXTO RADICADO	MODIFICACIÓN PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Parágrafo.</b> Para que proceda la exención prevista en este artículo, el contenido deberá estar registrado ante la autoridad competente, y deberá tener un contenido mínimo de producción nacional certificado por el Consejo Nacional de la Economía Naranja o quien haga sus veces.</p> <p><b>Artículo 4°.</b> Las micro y pequeñas empresas de las que trata la presente ley, no serán objeto de retención en la fuente a partir del inicio de su actividad económica y mientras sus rentas sean consideradas exentas de acuerdo a lo señalado la presente ley.</p> <p>Para el efecto, estas empresas deberán comprobar ante el agente retenedor la calidad de beneficiarias de esta ley, mediante los respectivos requisitos que establezca el reglamento, de conformidad con los términos de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las rentas exentas de las que trata el presente artículo no generan utilidad gravada en cabeza de los socios o accionistas de las micro y pequeñas empresas de las que trata la presente ley.</p> <p><b>Artículo 5°.</b> Las micro y pequeñas empresas de las que trata la presente ley, estarán sujetas al sistema de renta presuntiva de que trata el artículo 188 del Estatuto Tributario a partir del año gravable en que sus rentas dejen de ser consideradas exentas de acuerdo a lo señalado en la presente ley.</p> <p><b>Artículo 6°.</b> El Gobierno nacional reglamentará la implementación de los artículos 2°, 3° y 4° de la presente ley, dentro de los 90 días siguientes a su entrada en vigencia.</p> <p><b>Artículo 7°.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Parágrafo.</b> Para que proceda la exención prevista en este artículo, el contenido deberá estar registrado ante la autoridad competente, y deberá tener un <b>alto</b> contenido de producción nacional certificado por el Consejo Nacional de la Economía Naranja o quien haga sus veces.</p> <p>IGUAL</p> <p>IGUAL</p> <p>IGUAL</p> <p>IGUAL</p> <p>IGUAL</p> <p>IGUAL</p> <p>IGUAL</p>	<p>Se considera que es mejor que exista un alto contenido de producción científica o desarrollo tecnológico a razón que sea meritoria el beneficio tributario.</p>

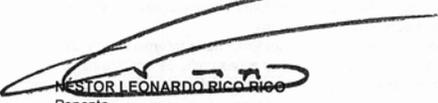
**IX. PROPOSICIÓN**

Por las razones expuestas, solicito a la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 203 de 2018 Cámara, *por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, las dedicadas a las industrias creativas y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Representantes,

  
 CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE  
 Ponente

  
 WADIHT ALBERTO MANZUR IMBETT  
 Ponente

  
 NESTOR LEONARDO RICO RIEGO  
 Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2018 CÁMARA**

*por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, las dedicadas a las industrias creativas y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia  
**DECRETA:**

**Artículo 1°. Definiciones**

- 1. Micro y pequeñas empresas:** Para todos los efectos, se entiende por micro y pequeña empresa, las definiciones del artículo 2° de la Ley 590 de 2000.
- 2. Inicio de la actividad económica:** Para los efectos de esta ley, se entiende por inicio de la actividad económica la fecha de inscripción en el registro mercantil de la correspondiente Cámara de Comercio.

- 3. Tecnologías de la información:** Para los efectos de esta ley, se entiende por tecnologías de la información a aquellas que comprenden el desarrollo de *software*, aplicaciones, aplicaciones móviles, y/o *hardware*. El desarrollo de *hardware* hace referencia a la fabricación de dispositivos que sirvan como medio para transmisión de información tales como computadores, tabletas, dispositivos móviles, controles remotos y servidores, además de los componentes de los mismos.
- 4. Empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información:** Para los efectos de esta ley, son empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información aquellas personas jurídicas que tengan por objeto social exclusivo: el diseño, desarrollo, producción, enajenación, comercialización, o licenciamiento de nuevas tecnologías de la información elaboradas en Colombia, o la prestación de servicios de *bigdata*, *hosting* y *cloud computing* con base en el *software* o *hardware* desarrollado en Colombia.
- 5. Empresas dedicadas a las industrias creativas:** Para los efectos de esta ley, son empresas dedicadas a las industrias creativas aquellas definidas en el artículo 2°, de la Ley 1834 de mayo de 2017.

**Artículo 2°. Rentas exentas en tecnologías de la información.** Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

Artículo 207-3. *Rentas exentas en tecnologías de la información.* Son rentas exentas, por un término de 10 años las generadas por micro y pequeñas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, que inicien su actividad económica dentro de los 10 años siguientes a partir de la vigencia de la presente ley, por concepto del diseño, desarrollo, producción, enajenación, comercialización, o licenciamiento de nuevas tecnologías de la información elaboradas en Colombia. Así como la explotación de recursos informáticos físicos o intangibles desarrollados en Colombia, a partir de la prestación desde el territorio nacional de los servicios de *bigdata*, *hosting* y *cloud computing*.

**Parágrafo.** Para que proceda la exención prevista en este artículo, la nueva tecnología de la información que se desarrolla y/o explota deberá estar amparada como una patente concedida ante la autoridad competente, y deberá tener un alto contenido de investigación científica y/o tecnológica nacional certificado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación o quien haga sus veces.

**Artículo 3°. Rentas exentas en industrias creativas.** Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

Artículo 207-4. *Rentas exentas en industrias creativas.* Son rentas exentas, por un término de 10 años, las generadas por micro y pequeñas empresas dedicadas a las industrias creativas, que inicien su actividad económica dentro de los 10 años siguientes a partir de la vigencia de la presente ley, por concepto de la creación, producción y comercialización de bienes y servicios basados en contenidos de carácter cultural e intangible que genere protección en el marco de los derechos de autor, elaborados en Colombia.

**Parágrafo.** Para que proceda la exención prevista en este artículo, el contenido deberá estar registrado ante la autoridad competente, y deberá tener un alto contenido de producción nacional certificado por el Consejo Nacional de la Economía Naranja o quien haga sus veces.

**Artículo 4°. Las micro y pequeñas empresas de las que trata la presente ley, no serán objeto de retención en la fuente a partir del inicio de su actividad económica y mientras sus rentas sean consideradas exentas de acuerdo a lo señalado la presente ley.**

Para el efecto, estas empresas deberán comprobar ante el agente retenedor la calidad de beneficiarias de esta ley, mediante los respectivos requisitos que establezca el reglamento, de conformidad con los términos de la presente ley.

**Parágrafo.** Las rentas exentas de las que trata el presente artículo no generan utilidad gravada en cabeza de los socios o accionistas de las micro y pequeñas empresas de las que trata la presente ley.

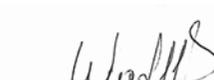
**Artículo 5°. Las micro y pequeñas empresas de las que trata la presente ley, estarán sujetas al sistema de renta presuntiva de que trata el artículo 188 del Estatuto Tributario a partir del año gravable en que sus rentas dejen de ser consideradas exentas de acuerdo a lo señalado en la presente ley.**

**Artículo 6°. El Gobierno nacional reglamentará la implementación de los artículos 2°, 3° y 4° de la presente ley, dentro de los 90 días siguientes a su entrada en vigencia.**

**Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.**

De los honorables Representantes,

  
CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE  
Ponente

  
WADIHT ALBERTO MANZUR IMBETT  
Ponente

  
NÉSTOR LEONARDO RICO RICO  
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE  
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 18 de diciembre de 2018.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 203 de 2018 Cámara, *por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, las dedicadas a las industrias creativas y se dictan otras disposiciones*, presentado por los honorables Representantes: *Christian Munir Garcés Aljure, Wadith Alberto Manzur Imbett y Néstor Leonardo Rico Rico* 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**

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE  
2018 CÁMARA**

*por medio del cual se adiciona la Ley 1176 de 2007 Sistema General de Participaciones, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 11 de diciembre de 2018

Honorable Representante

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA

Presidente Comisión Tercera Constitucional  
Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 213 de 2018 Cámara, por medio del cual se adiciona la Ley 1176 de 2007 Sistema General de Participaciones y se dictan otras disposiciones.**

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos presentar el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 213 de 2018 Cámara, *por medio del cual se adiciona la Ley 1176 de 2007 Sistema General de Participaciones, y se dictan otras disposiciones.*

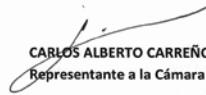
Cordialmente,



NUBIA LÓPEZ MORALES  
Representante a la Cámara



BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ  
Representante a la Cámara



CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN  
Representante a la Cámara



CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE  
Representantes a la Cámara

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE  
2018 CÁMARA**

*por medio del cual se adiciona la Ley 1176 de 2007 Sistema General de Participaciones, y se dictan otras disposiciones.*

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos presentar el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 213 de 2018 Cámara, *por medio del cual se adiciona la Ley 1176 de 2007 Sistema General de Participaciones, y se dictan otras disposiciones.*

**1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa de origen congresual presentada por el honorable Congresista Erwin Arias Betancur, Representante a la Cámara del Partido Cambio Radical por el departamento de Caldas. Dicho proyecto fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 18 de octubre de 2018 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 882 de 2018.

El proyecto es remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes por tratarse de asuntos de su competencia y la Mesa Directiva, mediante Comunicación CTCP 3.3 – 337-18 del 6 de noviembre de 2018 y recibido el 13 de noviembre de 2018, designa como ponentes a los Representantes a la Cámara Nubia López Morales (Coordinadora), Carlos Alberto Carreño Marín, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez y Christian Munir Garcés Aljure. El actual informe de ponencia se presenta en el plazo estipulado cumpliendo con los términos establecidos.

**2. OBJETO DEL PROYECTO**

El proyecto de ley pretende, de acuerdo con su contenido y exposición de motivos, adicionar el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007 (desarrollo normativo de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia respecto del Sistema General de Participaciones) con el objeto de “establecer y realizar acciones positivas y correctivas que permitan dinamizar la economía de las familias que viven de la actividad pesquera artesanal en las épocas de veda, garantizando así el

real cese de la misma y permitiendo el crecimiento de los peces”.

Para lograr el cometido, determina el proyecto de ley, será necesaria la caracterización de las familias que viven de la pesca artesanal como actividad principal para poder otorgar los beneficios establecidos, asunto que le corresponderá a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap).

### 3. CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 213 de 2018 Cámara consta de tres (3) artículos, incluida la vigencia.

El **artículo 1º** representa el núcleo esencial de la iniciativa, propone la adición que indica el propio título de la ley y se centra en el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007, acerca de la destinación especial de los recursos del Sistema General de Participaciones para municipios ribereños del río Magdalena.

El **artículo 2º** por su parte, crea el programa de pesca responsable, el cual deberá ser concebido entre los municipios ribereños del río Magdalena y la Autoridad Nacional de Agricultura y Pesca.

Finalmente, el **artículo 3º** declara vigente la ley partir de la fecha de su promulgación.

### 4. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 213 de 2018 Cámara, *por medio del cual se adiciona la Ley 1176 de 2007 Sistema General de Participaciones, y se dictan otras disposiciones*, a que se refiere la presente ponencia cumple con lo establecido en los artículos 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la Iniciativa Legislativa, formalidades de Publicidad, Unidad de Materia y título de la ley. Así mismo con el artículo 150 de la Carta Política que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

### 5. COMENTARIOS DEL PROYECTO DE LEY

De conformidad con el contenido de la exposición de motivos y las consideraciones del autor del Proyecto de ley número 213 de 2018 Cámara, esta iniciativa encuentra su principal fundamento en la necesidad de ofrecer nuevas oportunidades de financiación a proyectos relacionados con la pesca. Los destinatarios de la modificación legal que se propone son las familias que dependen de esta actividad económica en los municipios y distritos ribereños del río Magdalena, atendiendo la respectiva asignación de recursos que les corresponden del Sistema General de Participaciones.

El autor del proyecto de ley recuerda en su exposición de motivos que la disposición establecida en el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007 “Por la cual se desarrollan los artículos 356

y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, permite la asignación de recursos del Sistema de Participaciones para municipios y distritos ribereños del río Magdalena, los cuales deben ser destinados de la siguiente manera:

- los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones (SGP) para municipios ribereños del río Magdalena serán destinados a financiar, promover y ejecutar proyectos relacionados con la reforestación que incluye la revegetalización, reforestación protectora y el control de erosión;
- el tratamiento de aguas residuales;
- y el manejo artificial de caudales que incluye recuperación de la navegabilidad del río, hidrología, manejo de inundaciones, canal navegable y estiaje;
- compra de tierras para protección de microcuencas asociadas al río Magdalena.

El propósito de la adición obedece a la necesidad, según el autor, de establecer y realizar acciones positivas y correctivas que permitan dinamizar la economía de las familias que viven de la actividad pesquera artesanal.

Para tal fin, según las consideraciones iniciales del proyecto, se busca permitir a los jefes de las entidades territoriales puedan disponer de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).

El proyecto de ley tiene en cuenta que el río Magdalena ha sido un factor determinante en la economía de los entes territoriales ribereños, pues la pesca garantiza el sustento de 35 mil familias de pescadores. Argumenta el documento expositivo del proyecto de ley, que la mitad de la pesca de agua dulce se obtiene de la gran cuenca del río Magdalena, pero esta generosa y artesanal economía se ha visto afectada por los cambios climáticos, la mano del hombre y la falta de interés del Estado para ejercer los controles que eviten la deforestación, la contaminación y la pesca en épocas de veda.

### COMENTARIOS DE LOS PONENTES

#### *Sobre el Sistema General de Participaciones y la Ley 1176 de 2007*

Con fundamento en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia, el Sistema General de Participaciones (SGP) se concibe y está constituido por los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales –departamentos, distritos y municipios– para la financiación de los servicios a su cargo. Esto es, salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

De la exposición de motivos del proyecto de ley, fundamentada en el *Documento de Trabajo sobre Economía Regional del Banco de la República Num. 25 del año 2014*, “Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia” (Bonet, Pérez V. y Ayala), se desprende que este sistema de

transferencias desde el gobierno central hacia los entes territoriales tuvo su origen en Colombia con la reforma constitucional llevada a cabo en 1958. Lo anterior, gracias a las discusiones que se presentaron en el país por cuenta de la necesidad de implementar reformas de tipo administrativo y fiscal que condujeran a la modernización del Estado colombiano.

A la fecha, la estructura administrativa y fiscal de la nación ha sufrido modificaciones relevantes con el objetivo de lograr asumir las competencias necesarias que pueden ser sintetizadas a continuación:

- Acto Legislativo 01 de 1968 que creó el situado fiscal con el objetivo de descentralizar los servicios de salud y educación y que fue reglamentado por la Ley 46 de 1971.
- Acto Legislativo 01 de 1986, que otorgó mayor autonomía a los territorios a través de la posibilidad de que los mismos pudiesen elegir sus propios alcaldes; además, con la entrada en vigencia de la Ley 12 de 1986 y que dio inicio a la descentralización político-administrativa en el país mediante la cesión de una porción adicional del impuesto del IVA a los municipios con menos de 100 mil habitantes, que con ello buscaban tener una mayor eficiencia administrativa y política.
- En 2007 se presentó una modificación al sistema mediante la implementación del Acto legislativo 04 de 2007. En este mismo año, y con el propósito de separar los servicios de agua potable y saneamiento básico de los territorios, se aprobó la Ley 1176 de 2007 que modificó la Ley 715 de 2001.

La importancia de la expedición de la Ley 1176 de 2007, argumentan Bonet, Pérez V. y Ayala, radica principalmente en la necesidad que existía para el momento de evitar que las transferencias aumentaran en forma descontrolada.

*En términos de calidad de vida, la iniciativa legislativa de 2007 se propuso varias metas en particular para el año 2010: (1) cobertura universal de salud; (2) cobertura universal en educación; (3) 92,6% en la provisión de agua potable; (4) 87,2 de cobertura en alcantarillado; (5) el 30% del caudal de aguas tratadas; y (6) que el 100% de los municipios logre una disposición adecuada de los residuos sólidos urbanos<sup>1</sup>.*

La Ley 1176 vino a desarrollar específicamente los artículos 356 y 357, con respecto al Sistema General de Participaciones y dentro del amplio contenido normativo, destacan las disposiciones referentes a la conformación y distribución de los recursos.

Por ejemplo, de conformidad con el artículo 4° de la ley, el monto total del Sistema General de Participaciones, una vez descontados los recursos a que se refiere el párrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 y los párrafos transitorios 2° y 3° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007, se distribuirá entre las participaciones mencionadas en el artículo 3° de la Ley 715, así:

*“1. Un 58.5% corresponderá a la participación para educación.*

*2. Un 24.5% corresponderá a la participación para salud.*

*3. Un 5.4% corresponderá a la participación para agua potable y saneamiento básico.*

*4. Un 11.6% corresponderá a la participación de propósito general”.*

Adicionalmente, la ley estableció ciertos criterios para la destinación de los recursos provenientes del SGP. Así, el artículo 17 de la Ley 1176 dictaba que, por ejemplo, para alimentación escolar, los dineros deben ser distribuidos entre los distritos y municipios, con base en los siguientes criterios:

*1. El 95% por equidad, definida como el peso relativo que se asigna a cada entidad territorial de acuerdo con la matrícula de la vigencia anterior para la cual se realiza la distribución, certificada por el Ministerio de Educación Nacional, expandida por la dispersión poblacional y ponderada por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE.*

*2. El 5% por eficiencia, entendida como el incentivo a cada entidad territorial que reduzca la deserción escolar de un año a otro. Para el efecto el Ministerio de Educación Nacional adoptará los mecanismos para obtener y certificar la información correspondiente.*

Teniendo en cuenta las realidades propias de los municipios ribereños del río Magdalena, la Ley 1176 se reservó el artículo 20 de manera específica para una asignación especial de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones.

*Artículo 20. Destinación de los recursos. Los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para municipios ribereños del río Magdalena serán destinados a financiar, promover y ejecutar proyectos relacionados con la reforestación que incluye la revegetalización, reforestación protectora y el control de erosión; el tratamiento de aguas residuales; y el manejo artificial de caudales que incluye recuperación de la navegabilidad del río, hidrología, manejo de inundaciones, canal navegable y estiaje; compra de tierras para protección de microcuencas asociadas al río Magdalena.*

<sup>1</sup> Bonet, Jaime; Pérez V., Gerson Javier; Ayala, Jorland. Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República. 2014. Bogotá.

Pues bien, la iniciativa legislativa que tenemos en estudio centra su objetivo en la modificación del artículo anteriormente transcrito.

Fundamenta su propósito en la oportunidad de ampliar las disposiciones establecidas incluyendo un nuevo apartado en el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007 que permita a aquellos municipios que hacen parte de la ribera del río Magdalena, realizar acciones que dinamicen la economía de las familias de pescadores artesanales y que esto conduzca a su vez, al cuidado de los ecosistemas y la garantía de la subsistencia en las épocas de veda.

La actividad pesquera artesanal parece no tener potencialidades frente al proyecto de recuperación del río (Galvis Aponte y Quintero Fragozo, 2017); por ello, se hace necesario e ineludible que esta apuesta legislativa tenga éxito en el Congreso para apoyar la economía local de los más de 120 municipios que están en la ribera del río Magdalena.

El análisis desarrollado evidencia que existen una serie de aspectos por mejorar en cuanto a la eficiencia del gasto público en los municipios ribereños, que, desde el punto de vista de la eficiencia de la asignación de recursos, es decir, de la priorización estratégica del gasto público, deben ser corregidos con el ánimo de obtener una actividad de pesca artesanal bien manejada que cause menos daños ambientales y requiera menos subsidios al reemplazar estos por inversiones que generen el cambio hacia actividades sustentables ambientalmente y sostenibles sin necesidad de apoyos de gobierno.

### **Sobre los municipios ribereños del río Magdalena y la actividad pesquera**

Conviene ahora presentar algunos elementos breves, pero precisos, atinentes a la caracterización de los municipios ribereños del río Magdalena y de la actividad pesquera que en ellos se desarrolla. Esto, con el ánimo de dibujar un marco referencial en el que se concentran las disposiciones contenidas en el proyecto de ley que el grupo de ponentes se ha dedicado a estudiar.

Según el Documento de Trabajo número 265, actualizado en febrero del año 2018, por parte del Banco de la República y titulado “*Geografía económica de los municipios ribereños del Magdalena*”, existe un total de 125 municipios en la ribera del río Magdalena. En el territorio comprendido por estos municipios, se concentra un total de 6.381.243 habitantes, lo cual equivale a un 13% de la población nacional.

Merece la pena destacar y recordar algunos datos como, por ejemplo, que el Magdalena ha sido el río más importante del país, además de ser uno de los rasgos sobresalientes de toda la geografía nacional (Viloria, 2008 citado en Galvis Aponte y Quintero Fragozo, 2017).

Del estudio previamente citado y elaborado por el Banco de la República, con base en las características del río Magdalena en sus dimensiones físicas, sociales y económicas, se desprende que:

- La macrocuenca de los ríos Magdalena y Cauca integra a 724 municipios de 19 departamentos del país.
- Allí se producen 80% del PIB nacional, 70% de la energía hidráulica, 95% de la termoelectricidad y 70% de la producción agrícola.
- En todo su recorrido, el Magdalena dispone de 1.206 km para la navegación, de los cuales el 78,8% son considerados de navegación permanente y 21,2% de navegación transitoria.
- El río tiene además presencia en dos importantes regiones del país, la región Andina y las llanuras de la región Caribe, dentro de las que tiene contacto directo con 12 departamentos y 125 municipios, denominados municipios ribereños del Magdalena;
- La población ribereña del Magdalena se encuentra estimada en 6.381.243 habitantes, según las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el 2016, de los cuales el 80,85% corresponde a población urbana y el restante 19,14% a población rural<sup>2</sup>.
- Esta población se encuentra en un estado de alta vulnerabilidad habida cuenta de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en materia de: i) vivienda inadecuada (condiciones físicas de la vivienda), ii) hogares con hacinamiento crítico (más de tres personas por habitación), iii) vivienda con servicios inadecuados, iv) hogares con alta dependencia económica y v) hogares con niños en edad de estudiar que no asisten a la escuela<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Atlántico es el de mayor población urbana, mientras que en Bolívar y Magdalena la población rural es mayoritaria en el 46,15% y 46,6% de sus municipios ribereños, respectivamente.

<sup>3</sup> Con respecto a los municipios ribereños, el 12,8% tiene menos del 30% de la población con NBI; 24% tiene entre el 30% y el 40%; 12,8% entre el 40% y 50%; 18,4% tiene entre 50% y 60%; 20,8% entre 60% y 70%; 8,8% tiene entre 70% y 80%; y 2,4% tiene más del 80% de la población con necesidades básicas insatisfechas. El municipio con el NBI más alto es Pinillos con el 81,05% de su población en esta condición, mientras que las ciudades de Neiva y Barranquilla se destacan por tener menos del 18% de su población en situación de pobreza.

### Población ribereña según departamento. 1993-2016

Departamento	Área (km <sup>2</sup> )	Población (1993)	Población (2016)	Tasa de crecimiento (1993 - 2016), %	Densidad Poblacional (2016) (Hab./km <sup>2</sup> )
Antioquia	5.473	108.607	141.094	1,14	25,78
Atlántico	1.515	1.562.880	2.163.867	1,42	1.427,97
Bolívar	17.738	1.407.293	1.766.128	0,99	99,57
Boyacá	1.472	32.552	55.694	2,36	37,84
Caldas	1.151	74.373	85.676	0,62	74,44
Cauca	389	10.767	14.054	1,17	36,13
Cesar	2.574	105.876	137.371	1,14	53,37
Cundinamarca	2.414	140.872	194.094	1,40	80,40
Huila	12.515	658.102	918.098	1,46	73,36
Magdalena	8.800	351.409	308.538	-0,31	35,06
Santander	7.945	255.068	288.974	0,54	36,37
Tolima	5.526	311.723	308.215	-0,05	55,78
<b>Total ribereños</b>	<b>67.512</b>	<b>4.999.522</b>	<b>6.351.243</b>	<b>1,07</b>	<b>94,52</b>

Fuente: Geografía económica de los municipios ribereños del Magdalena. Banco de la República.

### Índice de NBI según departamentos

Departamento	Porcentaje de personas con NBI	Porcentaje de personas en condición de miseria
Antioquia	39,36	15,47
Atlántico	43,57	18,32
Bolívar	63,63	36,31
Boyacá	39,31	15,76
Caldas	27,87	7,71
Cauca	74,96	30,13
Cesar	52,12	24,40
Cundinamarca	35,44	11,35
Huila	36,27	12,35
Magdalena	66,66	36,21
Santander	44,83	18,37
Tolima	37,70	13,90

Fuente: Geografía económica de los municipios ribereños del Magdalena. Banco de la República.

De acuerdo con la información estadística sobre la pesca artesanal en el país, proporcionada por el Servicio Estadístico Pesquero Colombiano (SEPEC), de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), puede afirmarse que el mayor número de pescadores artesanales llevan a cabo su actividad en la cuenca del río Magdalena (representando un 47% de un total de 22 mil unidades de pesca aproximadamente existentes en las diferentes cuencas).

Sobre esta población también puede decirse, por una parte, que inicia a trabajar en la pesca artesanal desde aproximadamente los 10-14 años y continúa trabajando hasta los 85 y más, aunque es más frecuente que se encuentren en el rango de 30-54 años y, a su vez, en su mayoría conforman núcleos familiares (principalmente sobre la base de la unión libre), dependiendo económicamente del pescador entre cuatro y cinco personas, en buena parte de los casos (aunque se registran casos en los cuales hasta 18 personas dependen de un pescador). La mayor parte de esta población no ha completado el nivel de educación primaria o secundaria o ni siquiera tiene algún nivel de escolaridad (Cuadro 1).

### Distribución de la población pesquera, según nivel de educación, 2015

Cuenca o Utiaral	Nivel Académico								Total
	Bachillerato	Bachill. Incomp.	Ninguno	Primaria	Primaria Incomp.	Técnico	Technol.	Universit.	
Amazonia	9	12	1	34	20	1	0	0	77
Atrato	28	28	43	25	58	0	2	1	186
Caribe	372	512	338	304	512	33	1	11	2084
Magdalena	297	587	706	744	1178	20	1	5	3539
Orinoquia	12	45	12	34	76	1	1	0	182
Pacífico	94	122	109	149	227	3	0	3	707
Sinú	30	34	51	59	139	6	0	1	350
<b>Total por nivel académico</b>	<b>843</b>	<b>1361</b>	<b>1271</b>	<b>1349</b>	<b>2211</b>	<b>64</b>	<b>5</b>	<b>21</b>	<b>7125</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>11,8</b>	<b>19,1</b>	<b>17,8</b>	<b>18,9</b>	<b>31,1</b>	<b>0,9</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>	

Fuente: Aspectos socioeconómicos de la pesca artesanal marina y continental de Colombia, 2015 (Sepec-Aunap, Universidad del Magdalena).

En concordancia con la situación de pobreza extrema de estos trabajadores, casi la totalidad se encuentran afiliados al régimen subsidiado de salud y tampoco cuentan con afiliación al sistema de pensiones. En ese sentido, semejante situación de desprotección deteriora su calidad de vida, en la medida en que son obligados a trabajar más allá de una edad razonable e incluso de la legalmente establecida para la jubilación, tal y como anteriormente se ha mencionado.

Ahora bien, respecto al ámbito económico, específicamente en lo que tiene que ver con este proyecto (la pesca artesanal en el río Magdalena) vale recordar que:

*“La pesca hace parte de la cultura ribereña, tradicional y popular de carácter anfibio y de estrecha relación con la naturaleza. Esta pesca se adapta a las condiciones de invierno y verano cuando se presenta la subienda y la bajanza. El ribereño se desenvuelve en un territorio cambiante. A través del tiempo el río, sus brazos y caños han ido variando. El agua entra y sale, abre cauces y los seca. Donde ahora hay potreros, pasaba el río hace muchos años y donde hoy sólo se ve agua, anteriormente surgían islas y playones con gente y ganado. La tierra aparece y desaparece por acción de las corrientes del agua. Su paisaje no es fijo ni permanente. Es la suya una territorialidad dinámica y móvil, como el río mismo. Tampoco su vida es estable y sedentaria. Ella ha estado marcada por el nomadismo, la inestabilidad de los asentamientos y la precariedad de sus habitaciones. (Gualdrón 2002, 12, citado en Andrade y García)”<sup>4</sup>.*

De acuerdo con el estudio de Andrade Pérez y García Chávez, la cotidianidad de los pobladores que habitan alrededor del Magdalena, así como sus luchas y culturas, se determinan por la sobrevivencia que el propio río les permite.

No obstante, la condición actual de la cuenca del Magdalena no permite el aprovechamiento sostenible de los recursos. El deterioro del ecosistema, la destrucción de las ciénagas y la

<sup>4</sup> Andrade Pérez, Martín y García Chávez, María Catalina. 2015. Tiempo de vidrio y de abundancia. Saberes y oficios de la cultura fluvial en el Alto Magdalena, Colombia. *Revista de Estudios Sociales* de la Universidad de los Andes.

sobreexplotación de los recursos no hacen posible el restablecimiento del equilibrio mediante la reglamentación de cuotas de pesca o el manejo controlado de los recursos en las ciénagas. El seguimiento de las últimas décadas a los recursos de la cuenca reporta una severa disminución de la producción, particularmente entre las décadas de los años 70 y los 90, mientras los volúmenes de captura hoy se encuentran en 35.000 toneladas al año, demostrando una reducción del 85% en los últimos 20 años, lo que evidencia el nivel de amenaza de las poblaciones, así como de la situación que atraviesan los pescadores dedicados enteramente a la pesca artesanal. El río se ha hecho escuchar, pero ninguna o pocas medidas efectivas se han tomado en el país para evitar su colapso, y de acuerdo con la información biológica pesquera, se podría afirmar que su repoblamiento es prácticamente imposible<sup>5</sup>.

Siguiendo la línea argumentativa de Andrade y García, los pescadores en gran medida son señalados como los responsables de la sobreexplotación y de la pérdida de los recursos pesqueros, pero no deja de ser cierto también que el río Magdalena también existe gracias a ellos, a las culturas, saberes y modos de vida de estos pobladores ribereños de los que poco conocemos.

*“La actividad del pescador artesanal y sus saberes han sido menospreciados por la sociedad, y ese sentir se ha transmitido dentro de las mismas comunidades que restan valor a su conocimiento y a su oficio, de forma que la transmisión a las siguientes generaciones se pone en riesgo pues “los padres evitan que sus hijos los acompañen en sus jornadas de pesca”<sup>6</sup>.*

Hasta el momento, dicen los mismos autores de la Universidad de los Andes, no se conocen acciones emprendidas para recuperar y dar valor a los conocimientos tradicionales de las comunidades de pescadores artesanales que se están viendo afectados por la disminución de los recursos y por el impacto de los megaproyectos sobre el río.

En cuanto a las condiciones técnicas de producción, puede constatar que este tipo de pescadores emplea equipos en extremo rudimentarios, rezagos de siglos anteriores, lo cual genera una muy baja productividad y, por lo tanto, bajos volúmenes de ingresos, oscilando entre 0.03 y 0.92 SMMLV (trabajando entre 2 y 5 pescadores)<sup>7</sup>, toda vez que se trata de una actividad a cuenta y riesgo de los propios trabajadores, o sea que no se trata de un empleo digno sino de una actividad laboral precaria.

Así pues, estos trabajadores de la pesca artesanal se ven obligados a trabajar extensas jornadas o a complementar la actividad pesquera principalmente con la agricultura, aunque también con el comercio, la construcción, la ganadería, la minería, el turismo, entre otras, en tareas de baja calificación, baja productividad y bajos niveles de remuneración.

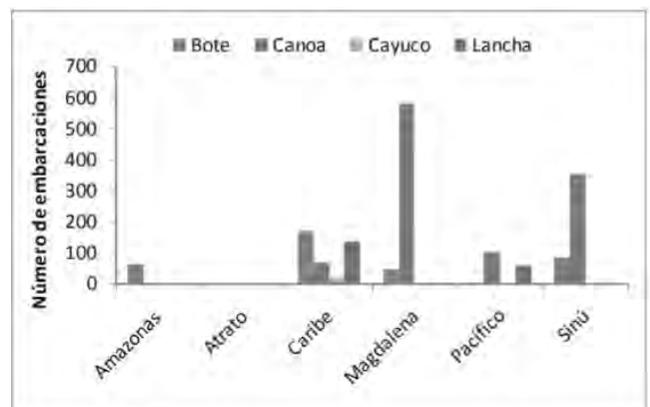
Los siguientes cuadros dan muestra de lo anterior:

**Artes y/o métodos de pesca, por cuencas y litorales, 2012**

MÉTODOS DE PESCA	AMAZONAS	ATRAITO	CARIBE	MAGDALENA	PACÍFICO	SINÚ
Arpón o Marucha			15	2	1	6
Atarraya	9	17	127	532		202
Atarraya Pequeña/Chile				4		
Buceo Caracol			6			
Buceo Chipi						2
Buceo Langosta			3			
Buceo Misto			4			
Buceo Ostra			5			
Buceo Pez			3	4		8
Changa			7		41	
Chinchorra			1	66		34
Chinchorro			60	53		17
Chinchorra camaronera			35			
Cóngolo				2		
Flecha				3		
Línea de mano (Cometa)			27			
Línea de mano (Correteo, Trolling, Curricán)			146			28
Línea de mano (Línea fija o anclada)		2	210	77	41	8
Nasas (Nasas de jaites)			12			4
Nasas (Nasas de Peves)			18	14		9
Palangre/Espinel (Calandrin)	18		110	123		17
Palangre/Espinel (De profundidad)			16			35
Palangre/Espinel (Somera)						38
Red de enmalle (A la ransa o a la deriva)	31		59	6		2
Red de enmalle (Bolicho -Red de cerco-)			18			16
Red de enmalle (Fija o Atajada)	36	66	625	804	245	560
Red de enmalle (Zangarreo o Calambucuro)			45		30	7
Red de enmalle camaronera			18			128
<b>TOTAL</b>	<b>94</b>	<b>85</b>	<b>1570</b>	<b>1688</b>	<b>577</b>	<b>888</b>

Fuente: Análisis del censo pesquero de la actividad pesquera industrial y artesanal continental y marina de Colombia, 2013. (Aunap, Universidad del Magdalena).

**Tipos de embarcaciones, por cuenca y litoral, 2012**



Fuente: Análisis del censo pesquero de la actividad pesquera industrial y artesanal continental y marina de Colombia, 2013. (Aunap, Universidad del Magdalena).

<sup>5</sup> Ibid. Página 78.

<sup>6</sup> Ibid. Página 85.

<sup>7</sup> El complejo balance del estado de la pesca artesanal en Colombia, en *Semana Sostenible*, 18 de enero de 2018; disponible en: <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/asi-esta-la-pesca-artesanal-en-colombia/39351>.

### Actividades con las que se alterna la pesca artesanal, 2015

Cuencas o Litoral	Actividades complementarias a la pesca							
	Agricultura	Comercio	Construcción	Ganadería	Minería	Ninguna	Otra	Turismo
Amazonia	33	4	4	3	0	22	10	1
Altrato	135	1	7	0	7	15	21	0
Caribe	332	54	259	19	1	1129	242	48
Magdalena	1010	66	362	110	49	1582	378	2
Orinoquia	32	0	21	7	1	111	10	0
Pacífico	152	51	40	2	1	308	81	2
Sinu	48	1	110	1	0	136	53	0
<b>Total por actividad</b>	<b>1743</b>	<b>147</b>	<b>793</b>	<b>142</b>	<b>59</b>	<b>3393</b>	<b>795</b>	<b>53</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>24,5</b>	<b>2,1</b>	<b>11,1</b>	<b>2,0</b>	<b>0,8</b>	<b>47,6</b>	<b>11,2</b>	<b>0,7</b>

Fuente: Aspectos socioeconómicos de la pesca artesanal marina y continental de Colombia, 2015. (Sepec-Aunap, Universidad del Magdalena).

A pesar de las difíciles condiciones de vida y de trabajo de la población trabajadora de la pesca artesanal, anteriormente descritas, esta actividad en el río Magdalena representa casi el 20% de la pesca total nacional (la de los litorales del Caribe y del Pacífico suman el 66%), lo cual da cuenta de la precariedad del sector pesquero colombiano, aun cuando existen unas condiciones geográficas tan favorables para su desarrollo y el consiguiente mejoramiento de la dieta de los colombianos.

Para subrayar la idea inmediatamente anterior, es preciso indicar que en el informe sobre Pesca y Acuicultura en Colombia, preparado por el equipo de la OCDE en 2016, se afirma:

*Alrededor de 5 kg de pescado son consumidos anualmente per cápita, lo que significa que el pescado es una contribución relativamente pequeña al consumo promedio de alimentos (FAO, 2015a). Según el balance de la FAO para 2013, el pescado representa sólo el 3% del consumo total de proteína en promedio, un poco más del 5% del total de proteínas animales consumidas y menos del 1 % de la ingesta calórica promedio [p. 12].*

Paradójicamente, en el mismo informe, se expresa la preocupación relacionada con la sobreexplotación del recurso pesquero, situación que tendería a hacer ambiental y económicamente insostenible esta actividad en el largo plazo:

*Los impactos medioambientales y económicos de la pesca excesiva han sido ampliamente estudiados. Las pesqueras que son sobreexplotadas son menos productivas, menos resistentes y, si persiste la sobrepesca, propensas al colapso. Las consecuencias económicas y sociales de nuevos descensos en –o colapsos de– poblaciones de peces son importantes, especialmente para las regiones que dependen de la pesca para su seguridad alimentaria y su actividad económica más amplia [p. 14].*

Teniendo en cuenta la descripción hecha previamente sobre las características de la pesca artesanal, puede entenderse (sin llegar a justificar) la cada vez más intensa presión que se lleva a cabo sobre el recurso pesquero, en la búsqueda de mejorar los pequeños ingresos que genera esta actividad, puesto que el sistema económico colombiano no genera otro tipo de opciones para la generación de ingresos para ese grupo poblacional

en particular, así como lo hace para el resto de trabajadores en las diferentes regiones. Es decir, la única opción que queda para la gran mayoría de trabajadores es la economía del rebusque.

En la exposición de motivos del proyecto de ley se plantea este como un asunto al cual no se le ha prestado suficiente atención, problemática que se pretende mitigar. Se afirma, entonces, que las funciones señaladas en el artículo 20 de la Ley 1176 para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para los municipios y distritos ribereños del río Magdalena no permiten tomar acciones en los tiempos de veda (tiempo de prohibición de la pesca con el objeto de que los peces se reproduzcan y crezcan), lo que incrementa el riesgo de depredación de los ecosistemas, entre ellos el del río Magdalena, que es una fuente primordial de sustento para miles de familias.

En ese sentido, en esta ponencia se consideran pertinentes los argumentos de derecho comparado que allí se plantean en cuanto a la asignación de subsidios a grupos poblacionales de bajos recursos a los que se quiere incentivar para que contribuyan con el cuidado de los ecosistemas. Se menciona, por ejemplo, el caso de subsidios a los pescadores en Costa Rica y las declaraciones del Banco Mundial y de la Organización Mundial del Comercio en favor de este tipo de subsidios, puesto que se considera que la pesca artesanal resulta de vital importancia para preservar el modo de vida y la seguridad alimentaria de millones de seres humanos.

Así pues, teniendo en cuenta las importantes dimensiones de los municipios que son objeto de este proyecto de ley y de las dificultades realmente considerables en que se halla la actividad de la pesca artesanal en sus territorios, este proyecto aparece como una alternativa totalmente viable y favorable. La iniciativa legislativa que ha sido objeto de estudio en este documento permite pensar en la posibilidad real y concreta de apoyar con recursos, vía Sistema General de Participaciones, a los 6 millones de personas que habitan en los 125 municipios ribereños del Magdalena, y de forma más focalizada, a las 35 mil familias que dependen directamente de la pesca artesanal.

## 6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con base en las anteriores consideraciones y los argumentos expuestos que en definitiva demuestran la necesidad de continuar con el trámite del proyecto de ley en el Congreso de la República, presentamos a continuación el siguiente pliego de modificaciones con el objeto de mejorar la redacción de la iniciativa.

<p style="text-align: center;"><b>TEXTO ORIGINAL</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE 2018</b> <b>CÁMARA</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>TEXTO PROPUESTO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE 2018</b> <b>CÁMARA</b></p>
<p>“Por medio del cual se adiciona un inciso a la Ley 1176 de 2007 Sistema General de Participaciones (SGP), y se dictan otras disposiciones.”</p>	<p>“Por medio <u>de la</u> cual se adiciona <u>un inciso a el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007 Sistema General de Participaciones (SGP)</u>; y se dictan otras disposiciones.”</p>
<p>El Congreso de la República de Colombia</p> <p>DECRETA:</p>	
<p><b>Artículo 1º. objeto.</b> Adiciónese al artículo veinte (20) de la Ley 1176 de 2007 “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” el cual quedarán así:</p>	<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> Adiciónese <del>ael</del> artículo veinte (20) de la Ley 1176 de 2007, “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” el cual quedará <del>an</del> así:</p>
<p>Artículo 20. <i>Destinación de Recursos.</i> Los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para municipios ribereños del río Magdalena serán destinados a financiar, promover y ejecutar proyectos relacionados con la reforestación que incluye la revegetalización, reforestación protectora y el control de erosión; el tratamiento de aguas residuales; y el manejo artificial de caudales que incluye recuperación de la navegabilidad del río, hidrología, manejo de inundaciones, canal navegable y estiaje; compra de tierras para protección de microcuencas asociadas al río Magdalena y; <u>establecer y realizar acciones positivas y correctivas que permitan dinamizar la economía de las familias que viven de la actividad pesquera artesanal en las épocas de veda, garantizando así el real cese de la misma y permitiendo el crecimiento de los peces.</u></p>	<p>Artículo 20. <i>Destinación de Recursos.</i> Los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para municipios ribereños del río Magdalena serán destinados a financiar, promover y ejecutar proyectos relacionados con la reforestación que incluye la revegetalización, reforestación protectora y el control de erosión; el tratamiento de aguas residuales; y el manejo artificial de caudales que incluye recuperación de la navegabilidad del río, hidrología, manejo de inundaciones, canal navegable y estiaje; compra de tierras para protección de microcuencas asociadas al río Magdalena <u>y para establecer y realizar acciones positivas y correctivas que permitan dinamizar la economía de las familias que viven de la actividad pesquera artesanal en las épocas de veda., garantizando así el real cese de la misma y permitiendo el crecimiento de los peces.</u></p>
<p><u>Parágrafo.</u> Para realizar las acciones positivas y correctivas que dinamicen la economía, los entes territoriales en conjunto con la UNAP deberán caracterizar a las familias que vivan de la pesca artesanal como actividad principal y será este registro el que permita acceder a dicho beneficio.</p>	<p><u>Parágrafo.</u> Para realizar las acciones positivas y correctivas que dinamicen la economía, los entes territoriales en conjunto con la UNAP deberán caracterizar a las familias que vivan de la pesca artesanal como actividad principal y será este registro el que permita acceder a dicho beneficio.</p>
<p><b>Artículo 2º.</b> Los municipios ribereños con asignación especial de recursos por parte del Sistema General de Participaciones (SGP), en conjunto con la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Unap) deberán a partir de la caracterización crear el programa de pesca responsable.</p>	<p><b>Artículo 2º. Programa de pesca responsable.</b> Los municipios ribereños <u>del río Magdalena</u> con asignación especial de recursos por parte del Sistema General de Participaciones (SGP), en conjunto con <u>el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y</u> la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (<u>Aunap</u>) deberán <u>desarrollar un plan de</u> a partir de la caracterización <u>física, social y económica que permita la creaciónr de un</u> el programa de pesca responsable.</p>
<p><b>Parágrafo.</b> El programa de pesca responsable deberá crearse en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.</p>	<p><b>Parágrafo.</b> El programa de pesca responsable deberá crearse en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.</p>
	<p><b>Artículo nuevo.</b> Los recursos asignados a los pescadores artesanales deben cubrir, durante el período de veda, un monto no menor a 1.5 veces el promedio de los ingresos que perciben por concepto del ejercicio de su actividad en tiempos de pesca normal, de acuerdo con la caracterización llevada a cabo por parte de Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), y un proceso participativo en el cual se involucre el conjunto de pescadores artesanales y sus organizaciones.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Esta asignación de recursos para los pescadores artesanales se llevará a cabo sin perjuicio de otro tipo de subsidios focalizados u otro tipo de programas estatales de los cuales sean beneficiarios los mismos.</p>
	<p><b>Artículo nuevo.</b> En tiempos de veda, los pescadores tradicionales deberán ser beneficiarios de programas de capacitación ofrecidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), tanto en asuntos concernientes a la actividad pesquera, particularmente en prácticas de pesca responsable, como en temas diversos, permitiendo la generación de competencias en otras actividades laborales.</p>
<p><b>Artículo 3º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se mantiene igual.</p>

**PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir **ponencia positiva** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes **dar**

**primer debate** al Proyecto de ley número 213 de 2018 Cámara, *por medio del cual se adiciona la Ley 1176 de 2007 Sistema General de Participaciones, y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Congressistas,

  
 NUBIA LÓPEZ MORALES  
 Representante a la Cámara

  
 BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ  
 Representante a la Cámara

  
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN  
 Representante a la Cámara

  
 CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE  
 Representantes a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
 DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
 NÚMERO 213 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se adiciona el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia  
 DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** Adiciónese el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:

**Artículo 20. Destinación de Recursos.** *Los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para municipios ribereños del río Magdalena serán destinados a financiar, promover y ejecutar proyectos relacionados con la reforestación que incluye la revegetalización, reforestación protectora y el control de erosión; el tratamiento de aguas residuales; y el manejo artificial de caudales que incluye recuperación de la navegabilidad del río, hidrología, manejo de inundaciones, canal navegable y estiaje; compra de tierras para protección de microcuencas asociadas al río Magdalena y para establecer y realizar acciones positivas y correctivas que permitan dinamizar la economía de las familias que viven de la actividad pesquera artesanal en las épocas de veda.*

**Artículo 2º. Programa de pesca responsable.** Los municipios ribereños del río Magdalena con asignación especial de recursos por parte del Sistema General de Participaciones, en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) deberán desarrollar un plan de caracterización física, social y económica que permita la creación de un programa de pesca responsable.

**Parágrafo.** El programa de pesca responsable deberá crearse en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

**Artículo 3º.** Los recursos asignados a los pescadores artesanales deben cubrir, durante el período de veda, un monto no menor a 1.5 veces el promedio de los ingresos que perciben por concepto del ejercicio de su actividad en tiempos de pesca normal, de acuerdo con la caracterización llevada a cabo por parte de Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), y un proceso participativo en el cual se involucre el conjunto de pescadores artesanales y sus organizaciones.

**Parágrafo.** Esta asignación de recursos para los pescadores artesanales se llevará a cabo sin perjuicio de otro tipo de subsidios focalizados u

otro tipo de programas estatales de los cuales sean beneficiarios los mismos.

**Artículo 4º.** En tiempos de veda, los pescadores tradicionales deberán ser beneficiarios de programas de capacitación ofrecidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), tanto en asuntos concernientes a la actividad pesquera, particularmente en prácticas de pesca responsable, como en temas diversos, permitiendo la generación de competencias en otras actividades laborales.

**Artículo 5º. Vigencia.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

  
 NUBIA LÓPEZ MORALES  
 Representante a la Cámara

  
 BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ  
 Representante a la Cámara

  
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN  
 Representante a la Cámara

  
 CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE  
 Representantes a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
 PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 12 de diciembre de 2018.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 213 de 2018 Cámara, *por medio del cual se adiciona la Ley 1176 de 2007 Sistema General de Participaciones, y se dictan otras disposiciones*, presentado por los honorables Representantes Coordinadora Nubia López Morales. Ponentes Carlos Alberto Carreño Marín, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Christian Munir Garcés Aljure 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 DEL PROYECTO DE  
 LEY NÚMERO 216 DE 2018 CÁMARA**

*por la cual se autoriza al Banco de la República para acuñar una moneda con fines conmemorativos o numismáticos, en razón de la exaltación del bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., diciembre de 2018

Señor:

ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO

Presidente Comisión Segunda Constitucional  
Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 216 de 2018 Cámara,** *por la cual se autoriza al Banco de la República para acuñar una moneda con fines conmemorativos o numismáticos, en razón de la exaltación del bicentenario de la campaña libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones.*

Señor Presidente:

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda, me ha correspondido el honroso encargo de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 216 de 2018 Cámara, en cumplimiento de lo cual se dejan a consideración los siguientes argumentos, en atención a que esta iniciativa constituye un complemento para la celebración del bicentenario de independencia.

#### ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY:

El proyecto antes citado es autoría de los honorables Representantes *Wilmer Leal Pérez* y coautoría de los honorables Representantes *César Augusto Ortiz Zorro* y *Neyla Ruiz Correa*, el cual fue radicado en la Secretaría de la Cámara de Representantes el día 18 de octubre del 2018, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 883 de 2018.

Entra a Comisión Segunda Constitucional Permanente y fui designada como ponente en Cámara de Representantes.

Se indica, dentro de los fundamentos de la iniciativa, que tiene por objeto autorizar al Gobierno nacional para emitir una moneda y estampillas conmemorativa de la campaña libertadora de 1819, que exalten la ruta por donde se llevarán a cabo dichas gestas libertarias, disposiciones que no fueron tenidas en cuenta al momento de debatir y expedir la Ley 1619 de 2018, y por medio de las cuales se pretende complementar la celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora. Por tal motivo, se presentan consideraciones históricas, legales y técnicas relativas a la emisión de una moneda y estampillas con fines conmemorativos, con motivo de la exaltación del bicentenario de la campaña libertadora de 1819.

Se expondrán los antecedentes de la acuñación de monedas conmemorativas en Colombia en metales preciosos y no ferrosos, así mismo se prevé la expedición de una estampilla postal que busque el reconocimiento nacional de la Campaña Libertadora. Acorde con el autor principal se generarían algunos a partir de estas iniciativas que fortalecerán el Fondo Cultural para la Ruta Libertadora, para ello solo debe tener en

cuenta las utilidades generadas por la venta de estos artículos, con el fin de que las entidades emisoras puedan recuperar el dinero invertido en la realización de los productos, sin olvidar que la finalidad principal es la de exaltar uno de los acontecimientos más importantes de la historia de la República de Colombia.

#### FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES:

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

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

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

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

**Artículo 95.** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

**Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones...

...22. Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva.

**Artículo 371.** El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Serán funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general.

El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten.

**FUNDAMENTOS LEGALES:**

- **Ley 1916 de 2018** “por medio del cual la nación se vincula a la celebración del bicentenario de la campaña libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones”.
- **Ley 1753 de 2015** “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo “todos por un nuevo país”.
- **Decreto 748 de 2018** “mediante el cual crea la comisión de expertos para la conmemoración de bicentenario de la independencia nacional”.
- **Ley 31 de 1992** “Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones”.

**JURISPRUDENCIALES:**

La Honorable Corte Constitucional, mediante Sentencias C-43 de 1998 y C-948 de 2014. “la corte manifestó que la definición por parte del legislador de las características de una moneda conmemorativa, dentro de las que se destacan su diseño, aleación, denominación o valor nominal; así como, el número de piezas que deberá acuñar el Banco de la República, el valor de su venta al público o la fecha precisa en que deberá su emisión, constituye una intromisión en las funciones propias del Banco de la República”.

En razón al concepto emitido por el banco emisor y en concordancia con lo expuesto, se acoge el concepto, por estar ajustado a la realidad jurídica actual y no entorpecer de manera subrepticia el trámite de la iniciativa legislativa.

**ANTECEDENTES HISTÓRICOS:**

La lucha por la independencia de Colombia no se limitó al periodo comprendido entre el 20 de julio de 1810 y el 7 de agosto de 1819, como algunos afirman; constituye, por el contrario, un largo y complejo proceso histórico que se inicia en el siglo XVI, con la lucha de los indígenas en defensa de sus vidas, de su territorio y de su libertad contra los conquistadores españoles, y se prolonga durante los siglos XVII y XVIII, con la resistencia indígena en todo el territorio, que tiene una importante manifestación en la insurrección de los Comuneros de 1781 y su punto más alto en la guerra de independencia de 1810 a 1819<sup>1</sup>.

A comienzos del siglo XIX, el Llano fue el escenario principal de la cruenta lucha que condujo al rompimiento de los vínculos con España. Más tarde, el Llano constituyó pilar decisivo de

la reacción ciudadana en defensa de principios ideológicos menoscabados. Noble y altruista por buscar la autonomía, la guerra de secesión que se hizo en el Llano contra España formó parte de un proceso de alcances hemisféricos y dio reputación de patriota e idealista al llanero; la de los años cincuenta, de corte partidista, lo redujo a la condición de bandolero.

En la Nueva Granada y la Capitanía de Venezuela los levantamientos se dieron en forma simultánea y con una misma particularidad: la oligarquía criolla encabezaba el separatismo, confiada en la debilidad del régimen. Pero no había tal. Un tanto rehecha, España envió una gran expedición punitiva para someter las provincias levantiscas. Depuestas las autoridades virreinales, los llaneros venezolanos, sometidos y sojuzgados por sus compatriotas, cerraron filas alrededor de los españoles y, en 1814, bajo la conducción de José Tomás Boves, se tomaron a Caracas y dieron al baste con la Segunda República instaurada por Bolívar.

El llanero mestizo colombiano, gobernado bajo un régimen que todavía no había concentrado la gran propiedad, adhirió a la causa republicana y envió desde San José de Pore hombres y recursos a los federalistas instalados en Tunja porque la dirigencia, pese al peligro, se había abierto en dos bandos suicidas: los federalistas y los centralistas. En Barinas, un hervidero de prorealistas podía desencadenar un ataque sobre la Nueva Granada aprovechando la pugnacidad existente entre los dos bandos, así que los llaneros se constituyeron en guardianes de la frontera y, en 1813, comandadas las tropas por el poreño Francisco Olmedilla y el párroco de Tame, Fray Ignacio Marino, repelieron en las costas del Cuiloto la arremetida que dirigía el sanguinario José Yáñez.

Para el año 1819 el ejército de Bolívar cruzó el río Arauca el día 4 de junio, entrando a territorio granadino en la entonces provincia del Casanare. Arribó a Tame el día 11 de junio, donde se hallaba acuartelado el general colombiano Francisco de Paula Santander, quien había reunido un ejército de unos 1.600 hombres de infantería y 600 hombres de caballería. Tras unos días de descanso en Tame las tropas se pusieron en marcha todavía bajo fuertes condiciones invernales hacia Pore, la capital de la provincia de Casanare, sitio al cual arribaron el día 22 de junio de 1819, encontrándose en este sitio de frente con la rama oriental de la cordillera de los Andes colombianos.

Muy diligentemente debió de moverse el gobierno de Casanare a organizar desde el principio las cortas milicias, pero contundentes de que podía disponer, puesto que en 1812, pudo contribuir con algún contingente a la formación del ejército federalista con el que el General Barayá atacó a Santafé en enero de 1813; más o menos al mismo tiempo envió otra columna que invadió a Venezuela en persecución de algunas guerrillas realistas, y que debió de ser de alguna

<sup>1</sup> Suescún, 2013, p. 103.

confederación, puesto que el feroz don José Yáñez, uno de los jefes realistas más sanguinarios, vino hasta Arauca con el designio de entrar a saco en la provincia y dominaría por el terror, lo que no pudo lograr; esta corta campaña se verificó bajo las órdenes del coronel Juan Antonio Molina, *Francisco Olmedilla* y aún de Fray Ignacio Mariño, que en este año, empezó su carrera militar.

Ya en suelo boyacense, la primera batalla se dio en Paya el 27 de junio, cuyo representativo trincherón, llamado Termopilas de Paya o fuerte de San Genis, ubicado a un kilómetro y medio al noroeste de la población sobre un alto que domina la zona, fue el escenario donde se libró uno de los enfrentamientos de la campaña libertadora de la Nueva Granada. Dominada por los realistas, esta pequeña fortaleza estaba defendida por 50 hombres y otros 25 en el poblado, el Batallón Cazadores comandado por el coronel Arredondo y por el Sargento Mayor Joaquín París, los españoles resistieron algún tiempo en el trincherón y el poblado, pero preocupados por garantizar su retirada retrocedieron sobre el puente del río, que cortaron en su retirada. Aunque las bajas patriotas fueron mínimas, fueron sensibles. Las consecuencias de este combate fueron positivas para los patriotas: Despejó la ruta hacia el páramo de Pisba y acrecentó la moral; además, para los españoles fue desfavorable: No cumplió las misiones de retrasar a las tropas patriotas ni de observar la magnitud ni el número de sus tropas.

Comenzando julio, con el paso del ejército libertador por el páramo de Pisba de 3.500 metros de altura, por las penurias, el estoicismo y espíritu de sacrificio, los Patriotas comenzaban a escribir una gesta heroica. Superado el obstáculo, Bolívar en Tasco, pudo recuperar su ejército y contar con una semana sin enemigo a la vista. El 7 y el 10 de julio entre Gámeza y Corrales Bolívar envió patrullas de exploración y reconocimiento a indagar sobre el enemigo, cuando Barreiro llegaba al área. Una de ellas con 40 patriotas fue capturada y cruelmente lanceados sus integrantes. Cuando solo tenían la mitad de sus efectivos los dos ejércitos entraron en contacto el 11 a la salida de Gámeza, desde donde la vanguardia realista, obligada por el terreno, retrocedió a la ribera sur del río de este nombre. El Ejército Patriota atacó frontalmente a su enemigo y lo desalojó de sus posiciones, pero agotado por el esfuerzo y falta de municiones, fue contraatacado, salvándose de la derrota gracias al heroico Cazadores, que resistió la acometida a costa de la vida de su jefe y de una gran cantidad de tropas.

El 25 de julio el Pantano de Vargas dio lugar a una de las batallas más sangrientas de la guerra de Independencia, en la cual los efectivos de los dos bandos sufrieron cuando menos la tercera parte de bajas, pero en la que hicieron actos extraordinarios de valor y estoicismo, como el del Coronel Rooke. Pero sus consecuencias fueron de carácter moral. Barreiro vio imposible la victoria

y tomó en adelante una actitud pasiva, mientras Bolívar ampliaba su ventaja con un movimiento nocturno que lo llevó a Tunja. Ganando la posición y tomando la ciudad y sumado al entusiasmo de sus patrióticos moradores, que acudieron presurosos a reparar sus sufrimientos con comida, víveres, mantas, ropas y cuanto podía serles útil en semejantes circunstancias, el descansado ejército de Bolívar cortó al enemigo sus líneas de comunicaciones y lo obligó a marchar en difíciles condiciones al desolado caserío de Motavita.

En la mañana del 7 de agosto, conociendo las intenciones de Barreiro de partir a Santafé y sin que este lo sospechara, Bolívar marchó a su encuentro en el Puente de Boyacá. Cuando a las dos de la tarde el desprevenido jefe de la vanguardia realista, Coronel Jiménez, llegó al punto de confluencia del camino de Tunja, dio orden de ranchar, y al aparecer los primeros jinetes patriotas, creyendo que se trataba de una guerrilla, dispuso su persecución. Al poco tiempo apareció entre la bruma, desplegada y en formación de combate la vanguardia patriota, que no le dio tiempo de organizarse defensivamente sino de pasar el río para buscar protección en la ribera sur. Así, desde el comienzo de la acción, quedó partido el ejército español en dos y dispuestas también dos zonas de combate, al interponerse la división de Anzoátegui entre Barreiro y Jiménez. La de las dos vanguardias a uno y otro lado del río, pugnando por el control del puente y la del grueso, las retaguardias y sus reservas. Finalmente, tras una batalla no muy larga ni numerosa en bajas (13 patriotas y 150 realistas), se da captura de la totalidad del Estado Mayor del Ejército Español y el Virrey Sámano huye disfrazado de Santafé hacia el río Magdalena tras enterarse de la noticia.

La derrota en Boyacá significó el fin definitivo del control monárquico en la Nueva Granada y, a partir de ahí, la independencia latinoamericana se concretaría con las batallas de Carabobo, Ayacucho, Junín y Pichincha, entre otras. Estos hechos se convirtieron en el relato fundacional de cada una de las repúblicas americanas. Estas historias nacionales endiosaron en sus relatos a héroes, que actuaron de guía y modelo de los comportamientos políticos y cívicos, cuya intención era unir poblaciones heterogéneas social y racialmente.

### CONSIDERACIONES TÉCNICAS

Teniendo en cuenta las sentencias emitidas por la Honorable Corte Constitucional y respetando especialmente la autonomía patrimonial y funcional del Banco de la República, sin injerencia alguna, una vez aprobada la presente iniciativa y realizado el trámite para ser sancionado como ley, el Banco de la República tendrá el manejo propio de su patrimonio, dejando en su órbita funcional las utilidades y operaciones previstas o asumir las pérdidas que ello pueda generar.

Teniendo en cuenta que las utilidades generadas por el banco emisor pertenecen a la nación, tal como lo establece el artículo 27, numeral 8, literal e) de la Ley 31/92. “Utilidades, pérdidas y transferencias a cargo del Gobierno nacional. El remanente de las utilidades del Banco de la República, una vez apropiadas las reservas en la forma prevista en el literal anterior, serán de la Nación. Las pérdidas del ejercicio serán cubiertas por la Nación, siempre y cuando no alcancen a ser cubiertas con la reserva establecida en el literal anterior. Las utilidades del Banco de la República no podrán distribuirse o trasladarse a la Nación si no se han enjugado totalmente las pérdidas de ejercicios anteriores no cubiertas con cargo a sus reservas.

En todo caso, anualmente se proyectará el resultado neto de la operación del Banco de la República y este deberá incorporarse en la ley anual del Presupuesto. Para este efecto, las utilidades que se proyecte recibir del Banco de la República se incorporarán al Presupuesto de Rentas; así mismo, se harán las apropiaciones necesarias en caso de que se prevea déficit en el Banco de la República y hasta concurrencia del mismo y de las pérdidas acumuladas de ejercicios anteriores. El pago de las utilidades o de las pérdidas, según corresponda, deberá efectuarse en efectivo dentro del primer trimestre de cada año”.

#### TEXTO DE LA INICIATIVA

por la cual se autoriza al Banco de la República para acuñar una moneda con fines conmemorativos o numismáticos, en razón de la exaltación del bicentenario de la campaña libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** El Congreso de la República de Colombia y el Gobierno nacional rendirán honores

a los departamentos de Arauca, Boyacá, Casanare y Cundinamarca, así como los municipios por los cuales se trazó la Ruta Libertadora y a sus ciudadanos, exaltándolos como pilares del desarrollo de la Nación y fuente inagotable de su progreso, el 7 de agosto de 2019 en el Puente de Boyacá.

**Artículo 2°.** Autorícese al Banco de la República la acuñación de monedas conmemorativas del Bicentenario de la campaña libertadora de 1819.

**Parágrafo.** Los recaudos generados por la comercialización de las monedas serán destinados al Fondo Cultural para la Ruta Libertadora y administrados por el mismo. El Banco de la República será el encargado de la comercialización y podrá autorizar a los Departamentos que señala la presente ley para realizarlo.

**Artículo 3°.** El Gobierno nacional emitirá estampillas postales conmemorativas del Bicentenario de la campaña libertadora de 1819 con el mismo motivo.

**Artículo 4°.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con el fin de colegir visos de inconstitucionalidad e ilegalidad al interior del proyecto en estudio, y teniendo en cuenta lo expresado por la Corte Constitucional<sup>2</sup> en relación con los proyectos de ley que utilizan expresiones que vulneran posiblemente la autonomía funcional, administrativa y patrimonial del banco emisor, que causarían afectación presupuestal, sumado a algún aparte en el cual se pretende incorporar temas que podrían ser violatorios del principio de unidad de materia, consideramos necesario modificar el articulado, así:

Texto radicado	Texto propuesto	Justificación
“Por la cual se autoriza al Banco de la República para acuñar una moneda con fines conmemorativos o numismáticos, en razón de la exaltación del bicentenario de la campaña libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones”.	Por medio de la cual se autoriza al Gobierno nacional para emitir la estampilla postal y al Banco de la República para acuñar una moneda con fines conmemorativos o numismáticos de exaltación del bicentenario de la campaña libertadora de 1819 y se dictan otras disposiciones.	Se modifica parcialmente el título por redacción y técnica legislativa.
<b>Artículo 1°.</b> El Congreso de la República de Colombia y el Gobierno nacional rendirán honores a los departamentos de Arauca, Boyacá, Casanare y Cundinamarca, así como, los municipios por los cuales se trazó la Ruta Libertadora y a sus ciudadanos, exaltándolos como pilares del desarrollo de la Nación y fuente inagotable de su progreso, el 07 de agosto de 2019 en el Puente de Boyacá.	<b>Artículo 1°.</b> El Congreso de la República de Colombia y el Gobierno nacional rendirán honores a los departamentos del bicentenario, así como los municipios por los cuales se trazó la Ruta Libertadora y a sus ciudadanos, exaltándolos como pilares del desarrollo de la Nación y fuente inagotable de su progreso, el 07 de agosto de 2019 en el Puente de Boyacá.	Se modifica parcialmente.

<sup>2</sup> Sentencia C- 755 de 2014 y C-324 de 1997 Corte Constitucional.

Texto radicado	Texto propuesto	Justificación
<b>Artículo 2°.</b> Autorícese al Banco de la República la acuñación de monedas conmemorativas del Bicentenario de la campaña libertadora de 1819.	<b>Artículo 2°.</b> Autorícese al <b>Gobierno nacional</b> - Banco de la República la acuñación de monedas conmemorativas del Bicentenario de la campaña libertadora de 1819.	Se modifica parcialmente.
<b>Parágrafo.</b> Los recaudos generados por la comercialización de las monedas serán destinados al Fondo Cultural para la Ruta Libertadora y administrados por el mismo. El Banco de la República será el encargado de la comercialización y podrá autorizar a los Departamentos que señala la presente ley para realizarlo.		Se elimina el parágrafo.
<b>Artículo 3°.</b> El Gobierno nacional emitirá estampillas postales conmemorativas del Bicentenario de la campaña libertadora de 1819 con el mismo motivo.	<b>Artículo 3°.</b> Autorícese al Gobierno nacional <b>para</b> emitir estampillas postales conmemorativas del Bicentenario de la campaña libertadora de 1819 con el mismo motivo.	Se modifica parcialmente.
<b>Artículo 4°.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación.	<b>Artículo 4°.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación.	Igual

**PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las consideraciones expuestas, de manera respetuosa solicito a la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **aprobar** en Primer Debate el Proyecto de ley número 216 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se autoriza al Gobierno nacional para emitir la estampilla postal y al Banco de la República para acuñar una moneda con fines conmemorativos o numismáticos de exaltación del bicentenario de la campaña libertadora de 1819 y se dictan otras disposiciones*, con las modificaciones propuestas.

De los Honorables Congresistas,

  
**NEYLA RUIZ-CORREA**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

**TEXTO SOMETIDO A VOTACIÓN DE PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2018**

*por medio de la cual se autoriza al Gobierno nacional para emitir la estampilla postal y al Banco de la República para acuñar una moneda con fines conmemorativos o numismáticos de exaltación del bicentenario de la campaña libertadora de 1819 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** El Congreso de la República de Colombia y el Gobierno nacional rendirán honores a los departamentos del bicentenario, así como los municipios por los cuales se trazó la Ruta Libertadora y a sus ciudadanos, exaltándolos

como pilares del desarrollo de la Nación y fuente inagotable de su progreso, el 07 de agosto de 2019 en el Puente de Boyacá.

**Artículo 2°.** Autorícese al Gobierno nacional - Banco de la República la acuñación de monedas conmemorativas del Bicentenario de la campaña libertadora de 1819.

**Artículo 3°.** Autorícese al Gobierno nacional para emitir estampillas postales conmemorativas del Bicentenario de la campaña libertadora de 1819 con el mismo motivo.

**Artículo 4°.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

  
**NEYLA RUIZ-CORREA**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2018 CÁMARA**

*por la cual se incluye la representación y participación de los jóvenes en el Sistema Nacional de Planeación y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 13 de diciembre de 2018

Señor

**ÓSCAR DARÍO PÉREZ**

Presidente Comisión Tercera

Cámara de Representantes

**Asunto: Radicación Informe de Ponencia al Proyecto de ley número 223 de 2018 Cámara, por la cual se incluye la representación y participación de los jóvenes en el Sistema Nacional de Planeación y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

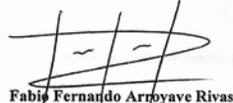
De conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, se presenta a consideración de la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el proyecto del asunto:

*“Por la cual se incluye la representación y participación de los jóvenes en el Sistema Nacional de Planeación y se dictan otras disposiciones”.*

Firman los honorables Congresistas,

Firman los honorables Congresistas,

  
Victor Manuel Ortiz Joya  
Representante a la Cámara

  
Fabio Fernando Arroyave Rivas  
Representante a la Cámara

  
Christian Munir Garces Aljure  
Representante a la Cámara

  
Wadim Munzar

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2018 CÁMARA

*por la cual se incluye la representación y participación de los jóvenes en el Sistema Nacional de Planeación y se dictan otras disposiciones.*

#### Objeto:

Garantizar la participación de los jóvenes y sus expresiones organizativas en el proceso de convocatoria, designación y cumplimiento de las funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales de Planeación en los departamentos, distritos y municipios.

La representación de los jóvenes ante esta instancia de planeación en los órdenes nacional y territorial, respectivamente, busca incidir en el mejoramiento de la participación de los jóvenes en la toma de decisiones públicas, en general, así como también en la inclusión social y productiva de esta población a través de programas y proyectos que incluya el Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal, según corresponda.

De igual forma, el proyecto adiciona una función al Consejo Nacional de Planeación, para que este defina un mecanismo de seguimiento a la implementación del Plan Nacional de Desarrollo.

#### Antecedentes:

Este proyecto de ley se somete a consideración de la Cámara de Representantes por primera vez.

#### Marco Constitucional:

#### CAPÍTULO II. DE LOS PLANES DE DESARROLLO

Artículo 339. Inciso 1º. *Modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 3 de 2011.* Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y

prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

Artículo 340. Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.

El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

Artículo 341. El Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Con fundamento en el informe que elaboren las Comisiones Conjuntas de Asuntos Económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el Gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá

seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno nacional.

Artículo 342. La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

Artículo 343. La entidad nacional de planeación que señale la ley tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, en lo relacionado tanto con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.

Artículo 344. Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley.

En todo caso el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.

#### **Marco legal:**

#### **Ley 152 de 1994 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.**

Artículo 1°. *Propósitos.* La presente ley tiene como propósito establecer los procedimientos

y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el Capítulo 2° del Título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.

Artículo 2°. *Ambito de aplicación.* La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo se aplicará a la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden.

Artículo 3°. *Principios generales.* Los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son:

- a) Autonomía. La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente ley orgánica;
- b) Ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo, se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad;
- c) Coordinación. Las autoridades de planeación de los órdenes nacional, regional y de las entidades territoriales deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen en su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo;
- d) Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad;
- e) Prioridad del gasto público social. Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación;

- f) Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquellos tengan cabal culminación;
- g) Participación. Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente ley;
- h) Sustentabilidad Ambiental. Para posibilitar un desarrollo socioeconómico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental;
- i) Desarrollo armónico de las regiones. Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones;
- j) Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación;
- k) Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva;
- l) Viabilidad. Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;
- m) Coherencia. Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en este;
- n) Conformación de los planes de desarrollo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán en mantener actualizados bancos de programas y de proyectos.

Parágrafo. Para efecto de lo previsto en el literal d) de este artículo se entiende por:

Concurrencia. Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas.

Subsidiariedad. Las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo.

Complementariedad. En el ejercicio de las competencias en materia de planeación las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquellas tenga plena eficacia.

Artículo 4°. *Conformación del Plan Nacional de Desarrollo.* De conformidad con lo dispuesto por el artículo 339 de la Constitución Política, el Plan Nacional de Desarrollo estará conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

Artículo 8°. *Autoridades e instancias nacionales de planeación.* Son autoridades nacionales de planeación:

1. El Presidente de la República, quien es el máximo orientador de la planeación nacional.
2. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Conpes Social.
3. El Departamento Nacional de Planeación, que ejercerá la Secretaría del Conpes y así mismo desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República, y coordinará el trabajo de formulación del plan con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación.
4. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que velará por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto.
5. Los demás Ministerios y Departamentos Administrativos en su ámbito funcional, conforme a las orientaciones de las autoridades precedentes.

Son instancias nacionales de planeación:

1. El Congreso de la República.
2. El Consejo Nacional de Planeación.

Artículo 9°. *Consejo Nacional de Planeación.* El Consejo Nacional de Planeación será convocado por el Gobierno a conformarse una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo y estará integrado por aquellas personas designadas

por el Presidente de la República, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, así:

1. En representación de las entidades territoriales sus máximas autoridades administrativas así:

Cuatro (4) por los municipios y distritos, cuatro (4) por las provincias que llegaren a convertirse en entidades territoriales, cinco (5) por los departamentos, uno por las entidades territoriales indígenas y uno (1) por cada región que llegare a conformarse en desarrollo de lo previsto por el artículo 307 de la Constitución Política.

Parágrafo. La representación de los municipios y distritos, las provincias y departamentos, será correspondiente con la jurisdicción territorial de cada uno de los actuales Corpes, según ternas que por cada una de dichas jurisdicciones presenten para el efecto.

Para estos propósitos, deberá tenerse en cuenta que los gobernadores que se designen provengan de departamentos distintos a los que pertenezcan los alcaldes que representen a los municipios y distritos.

Este criterio también se aplicará para el caso de las provincias.

2. Cuatro (4) en representación de los sectores económicos, escogidos de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien y asocien a los industriales, los productores agrarios, el comercio, las entidades financieras y aseguradoras, microempresarios y las empresas y entidades de prestación de servicios.
3. Cuatro (4) en representación de los sectores sociales, escogidos de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien o asocien a los profesionales, campesinos, empleados, obreros, trabajadores independientes e informales.
4. Dos (2) en representación del sector educativo y cultural, escogido de terna que presenten las agremiaciones nacionales jurídicamente reconocidas de las universidades, las organizaciones jurídicamente reconocidas que agrupen a nivel nacional instituciones de educación primaria y secundaria de carácter público o privado, las organizaciones nacionales legalmente constituidas, cuyo objeto sea el desarrollo científico, técnico o cultural y las organizaciones que agrupen a nivel nacional los estudiantes universitarios.

Parágrafo. Habrá por lo menos un (1) representante del sector universitario.

5. Uno (1) en representación del sector ecológico, escogido de tema que presenten las organizaciones jurídicamente reconocidas cuyo objeto sea la protección y defensa

de los recursos naturales y del medio ambiente.

6. Uno (1) en representación del sector comunitario escogido de terna que presenten las agremiaciones nacionales, de asociaciones comunitarias con personería jurídica.
7. Cinco (5) en representación de los indígenas, de las minorías étnicas y de las mujeres; de los cuales uno (1) provendrá de los indígenas, uno (1) de las comunidades negras, otro de las comunidades isleñas raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, escogidos de ternas que presenten las organizaciones nacionales jurídicamente reconocidas que los agrupen, y dos (2) mujeres escogidas de las organizaciones no Gubernamentales.

Parágrafo. El Gobierno establecerá el procedimiento para la presentación de las listas de las diversas organizaciones y entidades a que se refiere el presente artículo para la conformación del Consejo Nacional de Planeación, así como los criterios para su organización y los elementos básicos del reglamento para su funcionamiento.

Artículo 11. *Designación por parte del Presidente.* Una vez que las organizaciones de las autoridades y sectores a que se refiere el artículo anterior presenten las ternas correspondientes a consideración del Presidente de la República, este procederá a designar los miembros del Consejo Nacional de Planeación siguiendo como criterio principal de designación, el previsto en el artículo 10 de la presente ley. Si transcurrido un (1) mes desde la fecha en que hubiere sido convocado a conformarse el Consejo Nacional de Planeación, el Presidente de la República no hubiere recibido la totalidad de las ternas de candidatos, designará los que falten sin más requisitos que la observancia de los criterios de designación previstos en la Constitución y la ley.

Artículo 12. *Funciones del Consejo Nacional de Planeación.* Son funciones del Consejo Nacional de Planeación:

1. Analizar y discutir el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo.
2. Organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la organización de reuniones nacionales y regionales con los Consejos Territoriales de Planeación en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.
3. Absolver las consultas que, sobre el Plan Nacional de Desarrollo, formule el Gobierno nacional o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan.

4. Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan.
5. Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno.

Parágrafo. El Departamento Nacional de Planeación prestará al Consejo el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.

Artículo 33. *Autoridades e instancias de planeación en las entidades territoriales.* Son autoridades de planeación en las entidades territoriales:

1. El Alcalde o Gobernador, que será el máximo orientador de la planeación en la respectiva entidad territorial.
2. El Consejo de Gobierno Municipal, Departamental o Distrital, o aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autoricen su creación.
3. La Secretaría, Departamento Administrativo u Oficina de Planeación, que desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Alcalde o Gobernador, dirigirá y coordinará técnicamente el trabajo de formulación del Plan con las Secretarías y Departamentos Administrativos, y las entidades descentralizadas departamentales o nacionales que operen en la jurisdicción.
4. Las demás Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficinas especializadas en su respectivo ámbito funcional, de acuerdo con las orientaciones de las autoridades precedentes.

Son instancias de planeación en las entidades territoriales:

1. Las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales, Distritales y las Entidades Territoriales Indígenas, respectivamente.
2. Los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas, y aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autorizan su creación.

Parágrafo. Si surgieren nuevas entidades territoriales, las dependencias que dentro de sus estructuras se creen y sean equivalentes a las citadas en el presente artículo, tendrán el mismo carácter funcional respecto de aquellas.

Artículo 34. *Consejos Territoriales de Planeación.* Los Consejos Territoriales de Planeación de los órdenes departamental, distrital o municipal estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso.

Los Consejos Territoriales de las nuevas categorías de entidades territoriales que se creen en desarrollo de la Constitución vigente estarán integrados por las personas que designe su máxima autoridad administrativa, de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan los organismos que fueren equivalentes a las corporaciones administrativas existentes en los Departamentos o Municipios.

Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios.

El Consejo Consultivo de Planificación de los territorios indígenas estará integrado por las autoridades indígenas tradicionales y por representantes de todos los sectores de las comunidades, designados estos por el Consejo Indígena Territorial, de ternas que presenten cada uno de los sectores de las comunidades o sus organizaciones.

Con el fin de articular la planeación departamental con la municipal, en el Consejo Departamental de Planeación participarán representantes de los municipios.

Artículo 35. *Funciones de los Consejos Territoriales de Planeación.* Son funciones de los Consejos Territoriales de Planeación las mismas definidas para el Consejo Nacional, en cuanto sean compatibles sin detrimento de otras que le asignen las respectivas corporaciones administrativas.

Parágrafo. La dependencia de planeación de la correspondiente entidad territorial prestará al respectivo consejo, el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.

Artículo 36. En materia de elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, se aplicarán, en cuanto sean compatibles, las mismas reglas previstas en esta ley para el Plan Nacional de Desarrollo.

#### **Consideraciones:**

Este proyecto fue designado a la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente en razón de la materia de la iniciativa. A saber, se trata de un proyecto que reforma la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo; por tanto, es competencia de esta comisión económica dar debate al proyecto de la referencia.

El problema que se busca impactar a través de la representación de los jóvenes en el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación en los departamentos, distritos y municipios es la escasa representación de las expresiones organizativas de este grupo poblacional en el proceso de formulación, implementación y seguimiento de los Planes de Desarrollo.

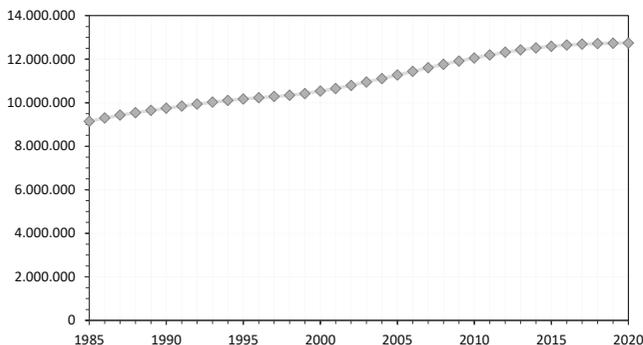
La iniciativa legislativa que se presenta a consideración del Congreso de la República encuentra su justificación en la necesidad de mejorar la calidad de vida de los jóvenes colombianos a través de la representación de este grupo poblacional en el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación de los departamentos, distritos y municipios, como instancias de planeación con capacidad de incidir en la formulación de los planes, programas y proyectos dirigidos a fortalecer la inclusión social y productiva de este grupo poblacional.

Con esta medida se busca incidir en el contenido de los planes, programas y proyectos que requiere la población joven del país, mediante el fortalecimiento de una instancia de planeación nacional y territorial. A través de esta medida se otorga a los jóvenes colombianos el reconocimiento como sujetos prioritarios para la planeación en sociedad, que se expresa a través de la participación en el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación en los departamentos, distritos y municipios.

Los jóvenes representan cerca de la tercera parte de la población en Colombia, con una tendencia de crecimiento sostenido a través de las últimas décadas. Según información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), se estima que para el año 2020 habrá 12.745.832 jóvenes entre 14 y 28 años en Colombia.

**Gráfica 1.**

Estimaciones de población entre 1985 y 2020 para las personas entre 14 y 28 años de edad



Elaboración propia a partir de estimaciones 1985-2020 de grupos quinquenales de edad.

Fuente: DANE.

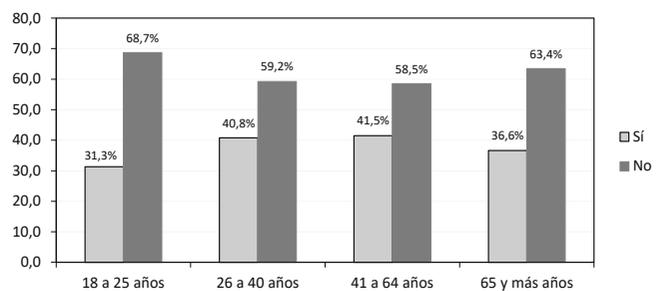
**Participación de los jóvenes en la toma de decisiones públicas:**

El DANE presentó los resultados de la Encuesta de Cultura Política del año 2017, en la cual se evidencia la magnitud de la problemática de representación y participación política en la toma de decisiones públicas, sumados al problema de desconfianza generalizada que perciben los ciudadanos en las instituciones públicas y sus funcionarios. Es necesario aclarar que si bien la encuesta arroja resultados preocupantes en todos los rangos de edad, se observa prevalencia de las problemáticas de cultura política entre el grupo más joven que respondió la encuesta.

Esta encuesta permite extrapolar el panorama observado en la muestra de 25.945 personas mayores de 18 años, en el cual se estima que solo el 40% de los ciudadanos han hecho uso de alguno de los mecanismos de participación ciudadana en el último año y que la proporción más baja por grupos etarios es la comprendida entre 18 y 25 años.

**Gráfica 4.**

Personas que hicieron uso de al menos un mecanismo de participación ciudadana en el último año



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ‘Encuesta de cultura política’. DANE. 2017.

En términos generales, ninguno de los espacios de participación ciudadana existentes resultó ser de conocimiento de más de un 40% de la población. El mejor resultado se obtuvo al preguntar por las veedurías ciudadanas, con un 36,6% de los encuestados que declararon conocerlas.

En el caso de los jóvenes entre 18 y 25 años, se destaca el poco conocimiento que tiene este grupo poblacional sobre algunos espacios de participación ciudadana como los Consejos de Juventud y las Plataformas de Juventud (un 79,9% no los conoce), así como también, el poco conocimiento de los Consejos de Planeación a nivel nacional, departamental, distrital y municipal (el 83,4% manifestó no conocerlos).

**Tabla 3.**

Porcentaje de personas de 18 años y más, por rangos de edad, según si conocen o han escuchado hablar de los espacios de participación ciudadana. 2017.						
Espacios de participación ciudadana		Total	18 a 25	26 a 40	41 a 64	65 y más
		%	%	%	%	%
Total		100,0	17,4	32,6	38,3	11,7
Veedurías ciudadanas	Sí	36,6	29,5	38,8	40,5	28,0
	No	63,4	70,5	61,2	59,5	72,0
Consejos Nacionales, Departamentales, Distritales y Municipales de Juventud o Plataformas de Juventud	Sí	20,3	20,1	22,1	20,7	13,7
	No	79,7	79,9	77,9	79,3	86,3
Consejos o Comités Municipales para el Desarrollo Rural	Sí	18,5	15,6	19,4	20,4	13,9
	No	81,5	84,4	80,6	79,6	86,1
Consejos Municipales de Cultura o de Medio Ambiente	Sí	22,8	20,6	24,2	24,6	16,4
	No	77,2	79,4	75,8	75,4	83,6
Consejos de Planeación (nacional, departamental o municipal)	Sí	20,1	16,6	21,5	21,9	15,5
	No	79,9	83,4	78,5	78,1	84,5
Juntas de Educación (nacional, departamental o municipal)	Sí	19,0	17,7	20,2	20,1	13,4
	No	81,0	82,3	79,8	79,9	86,6
Consejos, comités o mesas de mujeres	Sí	15,1	12,4	16,0	16,5	11,7
	No	84,9	87,6	84,0	83,5	88,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ‘Encuesta de cultura política’. DANE. 2017.

Al estudiar la información de la ‘Encuesta de Cultura Política’ relacionada con la abstención electoral, se encontró que el 38% de la población entre 18 y 25 años de edad nunca vota y que solo el 39% siempre lo hace.

**Tabla 4.**

Proporción de personas que votan cuando hay elecciones					
	Total	18 a 25	26 a 40	41 a 64	65 y más
	%	%	%	%	%
Siempre vota	59,2	39,3	58,6	67,6	63,2
A veces vota	24,7	22,7	27,7	22,9	24,7
Nunca vota	16,1	38,0	13,6	9,5	12,1

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ‘Encuesta de cultura política’. DANE. 2017.

**MODIFICACIONES AL ARTICULADO PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE**

**CONCLUSIÓN**

Por las razones anteriormente expuestas, los ponentes designados por la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente rendimos informe de ponencia positiva con modificaciones al proyecto del asunto. Los cambios fueron elaborados de forma concertada con el autor del proyecto, el Senador Horacio José Serpa Moncada.

Texto original	Texto propuesto para primer debate
‘Por la cual se incluye la representación y participación de los jóvenes en el Sistema Nacional de Planeación y se dictan otras disposiciones’	‘Por la cual se incluye la representación y participación de los jóvenes en el Consejo Nacional de Planeación <u>y los Consejos Territoriales de Planeación</u> y se dictan otras disposiciones’
Cambios en negrilla y subrayado.	
Artículo 1°. Adiciónese el numeral 8 junto con su párrafo al artículo 9° de la Ley Orgánica 152 de 1994, la cual quedará de la siguiente forma:  8. Cuatro (4) en representación de los jóvenes, los cuales serán elegidos de ternas que presente el Consejo Nacional de Juventud, <del>los Consejos Departamentales de Juventud, los Consejos Distritales, Municipales y Locales de Juventud</del> y demás organizaciones de jóvenes determinadas a partir de un reconocimiento jurídico o social.  Párrafo. El reconocimiento social de las organizaciones de jóvenes será verificado y certificado por el Ministerio del Interior, entidad que reglamentará los requisitos de certificación.	Artículo 1°. Adiciónese el numeral 8 junto con su párrafo al artículo 9° de la Ley Orgánica 152 de 1994, la cual quedará de la siguiente forma:  8. Cuatro (4) en representación de los jóvenes, los cuales serán elegidos de ternas que presente el Consejo Nacional de Juventud y demás organizaciones de jóvenes con trayectoria nacional determinadas a partir de un reconocimiento jurídico o social.  Párrafo. El reconocimiento social de las organizaciones de jóvenes será verificado y certificado por el Ministerio del Interior, entidad que reglamentará los requisitos de certificación.
Cambios en negrilla y subrayado.	
Artículo 2°. Los representantes de los jóvenes ante el Consejo Nacional de Planeación se renovarán parcialmente cada cuatro (4) años.	Artículo 2°. El artículo 10 de la Ley 152 de 1994 quedará así:  <u>Artículo 10. Calidades y periodos.</u> Para efectos de la designación de los integrantes del Consejo Nacional de Planeación, se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios: Estar o haber estado vinculado a las actividades del respectivo sector o territorio y poseer conocimientos técnicos o experiencia en los asuntos del sector o región que se trate. Los integrantes del Consejo Nacional de Planeación serán designados para un período de ocho años y la mitad de sus miembros será renovada cada cuatro años. En el evento en que el número de integrantes del Consejo sea impar, el número de integrantes que será renovado será el equivalente al que resulte de aproximar el cociente al número entero siguiente. <b><u>Parágrafo. Los representantes de los jóvenes ante el Consejo Nacional de Planeación se renovarán cada cuatro (4) años.</u></b>
Cambios en negrilla y subrayado.	
Artículo 3°. El tercer inciso del artículo 34 de la Ley Orgánica 152 de 1994 quedará de la siguiente forma:  Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales, comunitarios y de jóvenes.	<b><u>Artículo 3°. Adiciónese el numeral 6 al artículo 12 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:</u></b> <b><u>6. Definir un mecanismo de seguimiento a la implementación del Plan Nacional de Desarrollo.</u></b>
Cambios en negrilla y subrayado.	
Artículo 4°. Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 4°. El artículo 34 de la Ley 152 de 1994 quedará así:  <u>Artículo 34. Consejos Territoriales de Planeación.</u> Los Consejos Territoriales de Planeación de los órdenes departamental, distrital o municipal estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten

Texto original	Texto propuesto para primer debate
	<p>las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso.</p> <p>Los Consejos Territoriales de las nuevas categorías de entidades territoriales que se creen en desarrollo de la Constitución vigente estarán integrados por las personas que designe su máxima autoridad administrativa, de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan los organismos que fueren equivalentes a las corporaciones administrativas existentes en los Departamentos o Municipios.</p> <p>Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales, comunitarios y de jóvenes.</p> <p>El Consejo Consultivo de Planificación de los territorios indígenas estará integrado por las autoridades indígenas tradicionales y por representantes de todos los sectores de las comunidades, designados estos por el Consejo Indígena Territorial, de ternas que presenten cada uno de los sectores de las comunidades o sus organizaciones.</p>
	<p>Con el fin de articular la planeación departamental con la municipal, en el Consejo Departamental de planeación participarán representantes de los municipios.</p> <p><b><u>Parágrafo. En la elección de los representantes de los jóvenes ante los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de planeación, se garantizará la participación de los Consejos Departamentales de Juventud y los Consejos Municipales de Juventud, de acuerdo con su ámbito de competencia.</u></b></p> <p><b><u>Cuando se presenten organizaciones sociales de jóvenes para ser incluidas como representantes ante los Consejos Departamentales de Planeación y Consejos Municipales de Planeación, las Secretarías Departamentales del Interior y Secretarías Municipales de Gobierno, respectivamente, otorgarán el reconocimiento social de las organizaciones, de acuerdo con la reglamentación expedida por cada entidad territorial para tal fin.</u></b></p>
Cambios en negrilla y subrayado.	
	Artículo 5°. Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.
Cambios en la numeración.	

**PROPOSICIÓN**

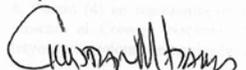
De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 223 de 2018, acogiendo las modificaciones propuestas.

Firman los honorables Congresistas,

Firman los honorables Congresistas,

  
 Victor Manuel Ortiz Joya  
 Representante a la Cámara

  
 Fabio Fernando Arroyave Rivas  
 Representante a la Cámara

  
 Christian Munir Garces Aljure  
 Representante a la Cámara

  
 Wladimir Mantecor

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2018 CÁMARA**

*por la cual se incluye la representación y participación de los jóvenes en el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación, se adiciona un numeral al artículo 12 de la Ley 152 de 1994 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el numeral 8 junto con su parágrafo al artículo 9° de la Ley Orgánica 152 de 1994, la cual quedará de la siguiente forma:

8. Cuatro (4) en representación de los jóvenes, los cuales serán elegidos de ternas que presente el Consejo Nacional de Juventud y demás organizaciones de jóvenes con trayectoria nacional determinadas a partir de un reconocimiento jurídico o social.

Parágrafo. El reconocimiento social de las organizaciones de jóvenes será verificado y certificado por el Ministerio del Interior, entidad que reglamentará los requisitos de certificación.

Artículo 2°. El artículo 10 de la Ley 152 de 1994 quedará así:

Artículo 10. *Calidades y periodos.* Para efectos de la designación de los integrantes del Consejo Nacional de Planeación, se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

Estar o haber estado vinculado a las actividades del respectivo sector o territorio y poseer conocimientos técnicos o experiencia en los asuntos del sector o región de que se trate.

Los integrantes del Consejo Nacional de Planeación serán designados para un período de ocho años y la mitad de sus miembros será renovada cada cuatro años. En el evento en que el número de integrantes del Consejo sea impar, el número de integrantes que será renovado será el equivalente al que resulte de aproximar el cociente al número entero siguiente.

Parágrafo. Los representantes de los jóvenes ante el Consejo Nacional de Planeación se renovarán cada cuatro (4) años.

Artículo 3°. Adiciónese el numeral 6 al artículo 12 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

6. Definir un mecanismo de seguimiento a la implementación del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 4°. El artículo 34 de la Ley 152 de 1994 quedará así:

Artículo 34. *Consejos Territoriales de Planeación.* Los Consejos Territoriales de Planeación de los órdenes departamental, distrital o municipal estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso.

Los Consejos Territoriales de las nuevas categorías de entidades territoriales que se creen en desarrollo de la Constitución vigente estarán integrados por las personas que designe su máxima autoridad administrativa, de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan los organismos que fueren equivalentes a

las corporaciones administrativas existentes en los Departamentos o Municipios.

Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales, comunitarios y de jóvenes.

El Consejo Consultivo de Planificación de los territorios indígenas estará integrado por las autoridades indígenas tradicionales y por representantes de todos los sectores de las comunidades, designados estos por el Consejo Indígena Territorial, de ternas que presenten cada uno de los sectores de las comunidades o sus organizaciones.

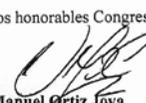
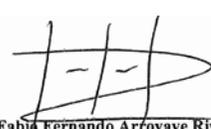
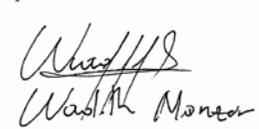
Con el fin de articular la planeación departamental con la municipal, en el Consejo Departamental de Planeación participarán representantes de los municipios.

Parágrafo. En la elección de los representantes de los jóvenes ante los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de planeación, se garantizará la participación de los Consejos Departamentales de Juventud y los Consejos Municipales de Juventud, de acuerdo con su ámbito de competencia.

Cuando se presenten organizaciones sociales de jóvenes para ser incluidas como representantes ante los Consejos Departamentales de Planeación y Consejos Municipales de Planeación, las Secretarías Departamentales del Interior y Secretarías Municipales de Gobierno, respectivamente, otorgarán el reconocimiento social de las organizaciones, de acuerdo con la reglamentación expedida por cada entidad territorial para tal fin.

Artículo 5°. Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Firman los honorables Congresistas,

<p>Firman los honorables Congresistas,</p>  <p>Victor Manuel Ortiz Joya Representante a la Cámara</p>  <p>Christian Munir Garces Aljure Representante a la Cámara</p>	 <p>Fabio Fernando Arroyave Rivas Representante a la Cámara</p>  <p>Washington Montoya</p>
---	--

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 13 de diciembre de 2018.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 223 de 2018 Cámara, *por la cual se incluye la representación y participación de los jóvenes en el Sistema Nacional de Planeación y se dictan otras disposiciones*, presentado por los honorables Representantes Coordinador: *Víctor Manuel Ortiz Joya*. Ponentes: *Fabio Fernando Arroyave Rivas*, *Christian Munir Garcés Aljure* 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 AL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 225 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la atención de los procesos de violencia intrafamiliar y se fortalece la capacidad institucional de las comisarías de familia.*

**I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

- A. Garantizar y mejorar el acceso a la administración de justicia de las víctimas de violencia intrafamiliar, superando las barreras de la tramitología institucional y logrando que las medidas de protección adoptadas por las autoridades competentes sean eficaces.
- B. Brindar herramientas legales que permitan a las comisarías de familia ejercer sus funciones más expeditamente, con el propósito de garantizar la protección a las víctimas de violencia intrafamiliar, la disminución de la impunidad y la garantía de no repetición.

Objetivos específicos:

- Ampliar el concepto del delito de violencia intrafamiliar, respecto de los sujetos activos y pasivos de la conducta punible.
- Otorgarle a la víctima la posibilidad de solicitar la medida de protección, no solo en el lugar donde ocurrieron los hechos como rige actualmente, sino que lo puede hacer en el lugar de su domicilio.
- Facultar a la Policía Nacional, para ejecutar la medida de desalojo, sin que sea necesaria la presencia del comisario de familia o del juez que emitió la orden.
- Dotar de trámite preferente las solicitudes que hagan los comisarios de familia para que se expida orden de arresto contra los

agresores que incumplan las medidas de protección.

- Establecer que si el maltrato es de gravedad o de alto riesgo, el agresor tendrá que pagar los gastos de orientación, asesoría médica, jurídica y psicológica, en caso de que la víctima lo requiera. Actualmente estos costos corren por cuenta de la víctima.
- Facultar al comisario de familia o al juez, para que procuren por la conciliación entre el agresor y la víctima, como beneficio y reparación integral de la misma, protegiendo siempre el interés superior de los menores y las garantías de la familia.

**II. INICIATIVA LEGISLATIVA DEL  
PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley corresponde a una iniciativa presentada por los honorables Representantes a la Cámara: Armando Antonio Zabaraín D'Arce, Juan Carlos Wills Ospina, Alfredo Ape Cuello Baute y el suscrito, Buenaventura León León.

**III. MARCO Y NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SOPORTAN EL  
PROYECTO**

El Proyecto de ley número 225 de 2018 Cámara se fundamenta en los siguientes artículos de la Constitución Política de Colombia:

**Artículo 11.** “El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte”.

**Artículo 12.** “Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes”.

**Artículo 42.** “*La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.*

El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable.

La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.

Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes.

Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley.

(...)

**Artículo 43.** “*La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después*

del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.

El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”.

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

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

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

**Artículo 45.** “El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”.

**Artículo 116.** “La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

(...)

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”.

#### IV. CONSIDERACIONES GENERALES

##### – Qué es la violencia intrafamiliar

La violencia intrafamiliar es entendida como el abuso que ejercen unos miembros de la familia sobre otros. Puede ser física, sexual o psicológica, y causar daño, sufrimiento físico, sexual y psicológico (Lemaitre, 2000: 25). Esto quiere decir que la violencia intrafamiliar involucra desde los castigos, gritos, insultos, golpes, malos tratos, hasta la violación y muerte de alguno de los miembros. Los abusos con los que se manifiesta la violencia intrafamiliar, se pueden padecer en la familia extensa, abuelos, tíos, sobrinos, etc....

Respecto al concepto de violencia intrafamiliar, la honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-368 de 2014, Magistrado Ponente, Alberto Rojas Ríos, argumenta:

*“(...) por violencia intrafamiliar puede entenderse todo daño o maltrato físico, psíquico, trato cruel, intimidatorio o degradante, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión contra el natural modo de proceder, con ímpetu e intensidad extraordinarias, producida entre las personas que de manera permanente se hallaren integrados a la unidad doméstica, aunque no convivan bajo el mismo techo (...).”* (Subrayado fuera de texto).

Es decir, la violencia intrafamiliar se concibe en una forma amplia, que abarca todo tipo de violencia, ejercida entre las personas en el contexto de una relación familiar, incluidos los vínculos por parentesco (consanguinidad o afinidad), actuales o pasados, exista o no convivencia en el momento de la agresión. La violencia intrafamiliar se ha identificado como uno de los principales problemas de la salud pública, siendo una causa prevalente de daño, incapacidad y muerte, según el informe mundial sobre la violencia y la salud (OPS/OMS, 2003).

La VIF, como problema jurídico y social, constituye uno de los grandes centros de afectación desde la perspectiva de los derechos humanos, y ha dado lugar a instrumentos jurídicos internacionales que se vienen reflejando en mayor o menor medida en el derecho interno de los países. En pocas palabras, la violencia intrafamiliar abarca aquellas conductas que atentan contra los derechos de las personas que conviven bajo un mismo techo o que tienen alguna relación de parentesco ante la sociedad. Estos conflictos surgen en la relación que se genera por lazos familiares o afectivos.

La familia es el núcleo fundamental de la sociedad, todos sus miembros tienen derecho a la seguridad y a participar de la vida familiar sobre una base de igualdad de condiciones y sin miedo a la violencia. En todo el mundo las mujeres y las niñas continúan experimentando violencia, con mayor frecuencia en contextos familiares. El abuso infantil, incluyendo el abuso sexual,

es usualmente perpetrado por miembros de la familia.

– **Índices de violencia intrafamiliar**

En Colombia, en los últimos años se ha incrementado de forma alarmante el delito de violencia intrafamiliar. La advertencia la hizo el Instituto de Medicina Legal, al reportar que entre enero y mayo del 2018 se han registrado 3.069 casos más de ataques a mujeres que el mismo periodo del año pasado.

Según el informe de peritos de Medicina Legal, en los primeros cinco meses del 2017 se reportaron 17.050 casos de violencia de pareja y este año fueron 17.715 en los que las víctimas fueron mujeres, incrementando el delito de violencia intrafamiliar, que pasó de 6.449 a 6.929 y los delitos sexuales de 7.743 a 9.157.

El informe señala que el 28% de las mujeres asesinadas este año, es decir, 109, tenían entre 20 y 29 años, otras 93 tenían entre 30 y 39 años. Igualmente, los peritos documentaron que entre enero y mayo del 2017 y el mismo periodo del 2018 los mismos departamentos concentran el mayor número de casos de homicidios de mujeres. Estos son Antioquia (70 casos este año), Valle del Cauca (60), Atlántico (21), Norte de Santander (20), Cauca (19), Cundinamarca (19), Nariño (15), Tolima (15) y Caquetá (11).

**VIOLENCIA CONTRA LA MUJER**



1

En consideración con los altos índices de violencia que se presentan al interior de la familia, la legislación nacional ha desarrollado la figura de la violencia intrafamiliar, en la que se constituye un marco jurídico que establece una política de prevención y protección a las víctimas de violencia intrafamiliar, no obstante, la congestión de los despachos judiciales y de las comisarías de familia, requieren que se adopten medidas que garanticen la celeridad y efectividad en los procesos, así como la protección de la víctima. Razón por la cual, el proyecto de ley, pretende:

- **AMPLIAR EL TIPO PENAL DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR**

Con el proyecto de ley se pretende ampliar el sujeto activo y pasivo del delito, en el entendido de que la jurisprudencia en reiteradas ocasiones ha argumentado que para que se configure la conducta punible no es requisito que el agresor y la víctima convivan bajo el mismo techo. Al respecto, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia SP8064-2017, Radicación 48047, Magistrado Ponente, LUIS ANTONIO HERNÁNDEZ BARBOSA, indica que:

*“la violencia intrafamiliar puede recaer:*

- (i) *Entre los cónyuges o compañeros permanentes entre sí, siempre que mantengan un núcleo familiar.*
- (ii) *En los padres, cuando el agresor es el hijo, sin que importe si ambos progenitores conviven. Si el artículo 2° de la Ley 294 de 1996 establece que son integrantes de la familia “El padre y la madre de familia, aunque no convivan en un mismo hogar”, ello permite concluir que son familia respecto de sus hijos y por siempre.*
- (iii) *En los ascendientes y descendientes si conforman un núcleo familiar, y los hijos adoptivos, porque frente a estos igualmente el concepto de familia impone deberes más allá de la vida en común.*
- (iv) *En uno o varios miembros de la familia en su domicilio o residencia, causada por quien, no siendo miembro del núcleo familiar, sea encargado de su cuidado.*

Igualmente argumenta la honorable Corte Constitucional, para que se configure el delito de violencia intrafamiliar es inapelable verificar si se vulneró el bien jurídicamente tutelado de unidad familiar (antijurídica material), siendo indiferente si la víctima y su agresor convivían bajo el mismo techo. En consecuencia, se hace necesario enfatizar, que incurrirán en la conducta delictiva personas que de manera permanente se hallaren integradas a la unidad familiar, aunque no convivan bajo el mismo techo.

- **SOLICITUD DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INMEDIATAS**

Como bien se argumenta en la exposición de motivos del proyecto de ley, las víctimas del delito de violencia intrafamiliar, en ocasiones ven truncado su derecho de acceso a la administración de justicia, ya que de ser necesaria una medida de protección inmediata, esta solo se podrá solicitar ante el comisario de familia del lugar donde ocurrieron los hechos.

En consideración con lo anterior, y con el fin de garantizar la protección de la víctima, la normatividad procesal debe permitir que se solicite la imposición de medida de protección inmediata ante el comisario de familia del lugar

1 Periódico *El Tiempo*.

del domicilio de la víctima, ya que es deber del Estado facilitar el acceso a la administración de justicia, tal como lo argumenta honorable Corte Constitucional en Sentencia T-283 de 2013, así:

*Aquella prerrogativa de la que gozan las personas, naturales o jurídicas, de exigir justicia, impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos ciudadanos, distintas obligaciones para que dicho servicio público y derecho sea real y efectivo. Siendo una de las obligaciones, facilitar el derecho a la administración de justicia, lo cual conlleva la adopción de normas y medidas que garanticen que todas las personas, sin distinción, tengan la posibilidad de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que la normativa proporciona para formular sus pretensiones. (Subrayado fuera de texto).*

De lo anterior se argumenta que, al limitar la solicitud de la medida de protección inmediata al lugar donde ocurrieron los hechos, se obstruye el acceso a la administración de justicia, pues no siempre es factible y conveniente acudir al lugar donde ocurrieron los hechos que ocasionaron el maltrato intrafamiliar, por lo que resulta necesario permitir que las víctimas soliciten ante las comisarías de familia del lugar de su domicilio las medidas de protección inmediata.

- CELERIDAD Y EFICACIA DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN

Dada la atribución delegada a las comisarías de familia, de conferir a las víctimas de violencia intrafamiliar medidas de protección tendientes a evitar la recurrencia de los hechos, es necesario garantizar que las medidas adoptadas cumplan su propósito y eviten la continuidad del maltrato o agresión.

De esta manera, es importante destacar el pronunciamiento de la Procuraduría General de la Nación, a través de su delegada para la defensa de la infancia, la adolescencia y la familia, Sonia Téllez Beltrán, pues manifestó que:

*“en muchos entes territoriales las comisarías no cuentan con un equipo interdisciplinario apropiado, para abordar las distintas situaciones de violencia que se evidencian, recalcando que no podemos seguir esperando como sociedad, que los medios de comunicación nos informen todos los días que un niño, niña, adolescente o mujer es sujeto de algún tipo de violencia”.*

La congestión de las comisarías de familia y despachos judiciales, así como el incremento de los índices de violencia intrafamiliar, hacen necesario reforzar los mecanismos por los cuales se materializan las medidas de protección

inmediata, permitiendo que la Policía Nacional haga efectiva la medida de protección, previa orden judicial o del comisario de familia, sin que el funcionario deba asistir a la diligencia, ya que no se está garantizando la efectividad de las medidas adoptadas.

Al respecto, la honorable Corte Constitucional, en Sentencia T-264 de 2017, Magistrado Ponente, ALBERTO ROJAS RÍOS, argumenta que:

*“El derecho a un recurso judicial efectivo, entendido como una manifestación de la protección judicial, se encuentra reconocido en los artículos 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) con una doble connotación; (i) como un derecho que tiene toda persona “a un recurso sencillo y rápido o a cualquier recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución (...).*

*En este sentido, la obligación de los Estados Partes no se limita a implementar en sus ordenamientos jurídicos el recurso judicial, sino que éste debe tener efectividad, lo que significa que debe ser capaz “(...) de producir resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados en la Convención”.*

Es decir, existe una estrecha relación entre el derecho a acceder a la justicia y el derecho al recurso judicial efectivo, entendido este último como una garantía necesaria para asegurar la efectividad de los derechos, el derecho a la administración de justicia no se garantiza solo al consagrar el fortalecimiento de los procedimientos, sino aún más resulta necesario que los mismo sean idóneos y eficaces.

- MEDIDAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

En la actualidad no se tiene un criterio consolidado respecto de la procedencia de la conciliación, ya que como se argumenta en la exposición de motivos del proyecto de ley objeto de estudio, la Procuraduría General de la Nación<sup>2</sup> solicita se aclare la procedencia de la conciliación en este tipo de delitos, razón por la cual el proyecto de ley pretende garantizar la procedencia de este mecanismo alternativo de solución de conflictos, como garantía de la unidad familiar. Esto, con fundamento en los siguientes argumentos:

La Ley 1542 de 2012 eliminó el carácter querellable y desistible de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria, tipificados en los artículos 229 y 233 del Código Penal, ordenando a las autoridades judiciales investigar de oficio este tipo de delitos.

<sup>2</sup> Comisarías de Familia Línea de Base Nacional 2 parte año 2012 Procuraduría General de la Nación.

De conformidad con lo anterior y con lo establecido en los artículos 37, 74 y 522 del C. P. P., la conciliación en el delito de violencia intrafamiliar, no es requisito de procedibilidad, pero por razones de política criminal, nuestra ley y la jurisprudencia nacional han considerado que se puedan seguir aplicando los efectos propios de la querrela (conciliación) para beneficio y reparación integral del injusto, tal y como lo establece el inciso 2° del numeral 3 del artículo 37 del C. P. P., que establece:

*“La investigación de oficio no impide aplicar, cuando la decisión se considere necesaria, los efectos propios de la querrela para beneficio y reparación integral de la víctima del injusto”.* (Subrayado fuera de texto).

Uno de los efectos de la querrela es la conciliación, tal como lo establece el artículo 522 del C. P. P., y atendiendo a que la investigación de oficio no impide, en caso de ser necesario, que se apliquen los efectos propios de la querrela, es dable argumentar que, si bien el delito de violencia intrafamiliar no es querrelable, sí puede ser sujeto de conciliación.

Por otro lado, “dada la extrema vulnerabilidad de quienes padecen el delito de violencia intrafamiliar”, es dable cuestionar si la conciliación en este tipo de procesos es favorable o no para las víctimas. Al respecto, la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-898 de 2011, Magistrado Ponente Nilson Pinilla Pinilla, argumenta al estudiar la constitucionalidad de los artículos 2°, 4°, 24, 25 y 30 (parciales) de la Ley 1142 de 2007, que:

*“Aunque en la exposición de motivos del proyecto presentado por el Gobierno y la Fiscalía General de la Nación se advertía que las conductas constitutivas de violencia intrafamiliar “no serán conciliables, lo cual se explica por la extrema vulnerabilidad de quienes la padecen”, no puede desconocerse el precedente contenido en la Sentencia C-425 de 2008, según el cual sí procede la conciliación, recalándose que siempre ha de consultarse el interés superior del menor y las garantías de la familia como núcleo esencial de la sociedad y que en aquellos comportamientos delictivos en los cuales el sujeto pasivo sea o haya sido un niño, una niña o un adolescente, deben los operadores judiciales tener presente, por su especialidad, las reglas consagradas en el Título II del Libro II de la Ley 1098 de 2006, por medio de la cual se expidió el Código de la Infancia y la Adolescencia, que fija unos procedimientos especiales para esas circunstancias”.*

Tal como lo ha argumentado la honorable Corte Constitucional, la posibilidad de conciliación

en el delito de violencia intrafamiliar, depende del interés superior del menor y las garantías de la familia como núcleo esencial de la sociedad, razón por la cual se hace necesario que nuestro ordenamiento jurídico establezca la figura de la conciliación, y no en un sentido imperativo, sino facultativo, es decir, permitir a las instancias administrativas y judiciales, que promuevan el mecanismo de la conciliación cuando se considere necesario “para beneficio y reparación integral de la víctima del injusto”<sup>3</sup>.

La violencia intrafamiliar es una realidad que no podemos ignorar, ocurre en el país, fuera de sus fronteras y en todos los estratos sociales, no obstante, los conflictos que desembocan en conductas enmarcadas en el delito de violencia intrafamiliar pueden ser susceptibles de arreglo o conciliación, esto, en pro de la unidad familiar. Sin embargo, el ordenamiento jurídico no es claro al establecer si es procedente o no la conciliación, aun cuando la falta de esta figura jurídica fomenta la desintegración familiar, razón por la cual es necesaria la propuesta planteada, siendo la conciliación un mecanismo alternativo de solución de conflictos, siempre que se trate de casos no reincidentes ni que constituyan la comisión de otro delito.

## V. DERECHO COMPARADO

La política criminal que se maneja en el ámbito internacional como correctivo para la violencia intrafamiliar, especialmente la ejercida en contra de mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas de la tercera edad y en condición de discapacidad, es la de sancionar y agravar las penas en el sistema penal que existe en cada país.

En América Latina, los niños son quienes a diario presentan los mayores registros de abuso dentro del núcleo familiar catalogado como violencia intrafamiliar, cuyos agresores son sus madres, padres, abuelos, tíos, etc.

Se resalta que la promoción legislativa en la región resulta ser prácticamente inmediata a la Convención de Belem do Pará, en razón a que los Estados Partes adquirieron la obligación de incluir dentro de sus legislaciones normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso (Organización de Estados Americanos, 1994).

<sup>3</sup> Artículo 37 del C. P. P.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES PROYECTO DE LEY NÚMERO 225 DE 2018  
CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la atención de los procesos de violencia intrafamiliar y se fortalece la capacidad institucional de las comisarías de familia.*

Proyecto de ley número 225 de 2018	PROPUESTA ARTICULADO PARA PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto:</p> <p>A. Garantizar y mejorar el acceso a las víctimas de violencia intrafamiliar a la justicia y a la administración, superando las barreras de la tramitología institucional y lograr que las medidas adoptadas por las autoridades competentes de proteger los miembros de la familia sean eficaces.</p> <p>B. Brindar herramientas legales que permitan a las comisarías de familia ejercer sus funciones más expeditamente con el propósito de garantizar la protección a las víctimas de violencia intrafamiliar, la disminución de impunidad y la no repetición de los hechos.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto:</p> <p>A. Garantizar y mejorar <u>el acceso a la administración de justicia de las víctimas de violencia intrafamiliar</u>, superando las barreras de la tramitología institucional y logrando que las medidas de protección adoptadas por las autoridades competentes sean eficaces.</p> <p>B. Brindar herramientas legales que permitan a las comisarías de familia ejercer sus funciones más expeditamente, con el propósito de garantizar la protección a las víctimas de violencia intrafamiliar, la disminución de la impunidad y la garantía de no repetición.</p>
<p><b>Artículo 2°.</b> <i>Modifíquese el artículo 229 de la Ley 599 de 2000.</i> Modificado por el artículo 1°, Ley 882 de 2004, modificado por el artículo 33, Ley 1142 de 2007, el cual quedará redactado así:</p> <p><b>Artículo 229. Violencia Intrafamiliar.</b> El que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar, <u>o a personas que de manera permanente se hallaren integrados a la unidad doméstica, aunque no convivan bajo el mismo techo</u>, incurrirá, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.</p> <p>La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes cuando la conducta recaiga sobre un menor, una mujer, una persona mayor de sesenta y cinco (65) años o que se encuentre en incapacidad o disminución física sensorial y psicológica o quien se encuentre en estado de indefensión.</p> <p><b>Parágrafo.</b> A la misma pena quedará sometido quien, no siendo miembro del núcleo familiar, sea encargado del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio o residencia, y realice alguna de las conductas descritas en el presente artículo.</p>	Sin modificaciones.
<p><b>Artículo 3°.</b> Modifíquese el artículo 4° de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 1° de la Ley 575 de 2000, modificado por el artículo 16 de la Ley 1257 de 2008, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 4°.</b> Toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico o síquico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá pedir, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, al comisario de familia del lugar donde ocurrieren los hechos <u>o del lugar del domicilio de la víctima a elección de esta</u> y a falta de este al juez civil municipal o promiscuo municipal, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que esta se realice cuando fuere inminente.</p> <p>Cuando en el domicilio de la persona agredida hubiere más de un despacho judicial competente para conocer de esta acción, la petición se someterá en forma inmediata a reparto.</p>	Sin modificaciones.

Proyecto de ley número 225 de 2018	PROPUESTA ARTICULADO PARA PRIMER DEBATE
<p><b>Parágrafo 1°.</b> No obstante la competencia anterior podrá acudir al Juez de Paz y al Conciliador en Equidad, con el fin de obtener, con su mediación, que cese la violencia, maltrato o agresión o la evite si fuere inminente. En este caso se citará inmediatamente al agresor a una audiencia de conciliación, la cual deberá celebrarse en el menor tiempo posible. En la audiencia deberá darse cumplimiento a las previsiones contenidas en el artículo 14 de esta ley.</p> <p>Podrá el Juez de Paz o el Conciliador en Equidad, si las partes lo aceptan, requerir de instituciones o profesionales o personas calificadas, asistencia al agresor, a las partes o al grupo familiar.</p> <p>Si el presunto agresor no compareciere o no se logra acuerdo alguno entre las partes, se orientará a la víctima sobre la autoridad competente para imponer medidas de protección, a quien por escrito se remitirá la actuación.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> En los casos de violencia intrafamiliar en las comunidades indígenas, el competente para conocer de estos casos es la respectiva autoridad indígena, en desarrollo de la jurisdicción especial prevista por la Constitución Nacional en el artículo 246.</p>	
<p><b>Artículo 4°.</b> Modifíquese el artículo 5° de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 2° de la Ley 575 de 2000 y por el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 5°. Medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar.</b> Si la autoridad competente determina que el solicitante o un miembro de un grupo familiar ha sido víctima de violencia, emitirá mediante providencia motivada una medida definitiva de protección, en la cual ordenará al agresor abstenerse de realizar la conducta objeto de la queja, o cualquier otra similar contra la persona ofendida u otro miembro del grupo familiar. El funcionario podrá imponer, además, según el caso, las siguientes medidas, sin perjuicio de las establecidas en el artículo 18 de la presente ley:</p>	Sin modificaciones.
<p>a) Ordenar al agresor el desalojo de la casa de habitación que comparte con la víctima, cuando su presencia constituye una amenaza para la vida, la integridad física o la salud de cualquiera de los miembros de la familia;</p> <p><u>Cuando el inmueble lugar de residencia de la víctima no tenga control de ingreso, el comisario de familia o la autoridad competente enviará copia de la medida provisional o definitiva decretadas a la Policía Nacional, con el objeto de evitar el acceso al lugar por parte del agresor, para lo cual la Policía Nacional ejecutará la orden de desalojo directamente, sin que sea necesario la presencia de la autoridad que emitió la orden;</u></p> <p>b) Ordenar al agresor abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima, cuando a juicio del funcionario dicha limitación resulte necesaria para prevenir que aquel perturbe, intimide, amenace o de cualquier otra forma interfiera con la víctima o con los menores, cuya custodia provisional le haya sido adjudicada;</p> <p>c) Prohibir al agresor esconder o trasladar de la residencia a los niños, niñas y personas discapacitadas en situación de indefensión miembros del grupo familiar, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar;</p> <p>d) Obligación de acudir a un tratamiento reeducativo y terapéutico en una institución pública o privada que ofrezca tales servicios a costa del agresor.</p> <p><u>Cuando el maltrato sea de gravedad o de alto riesgo en la afectación de su integridad física y/o psicológica, será obligatorio para la autoridad competente adoptar esta medida de protección;</u></p>	

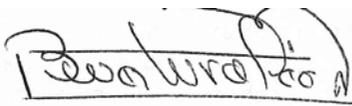
Proyecto de ley número 225 de 2018	PROPUESTA ARTICULADO PARA PRIMER DEBATE
<p>e) Si fuere necesario, se ordenará al agresor el pago de los gastos de orientación y asesoría jurídica, médica, psicológica y psíquica que requiera la víctima;</p> <p>f) Cuando la violencia o maltrato revista gravedad y se tema su repetición, la autoridad competente ordenará una protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía, tanto en su domicilio como en su lugar de trabajo, si lo tuviere;</p> <p>g) Ordenar a la autoridad de policía, previa solicitud de la víctima, el acompañamiento a esta para su reingreso al lugar de domicilio cuando ella se haya visto en la obligación de salir para proteger su seguridad;</p> <p>h) Decidir provisionalmente el régimen de visitas, la guarda y custodia de los hijos e hijas si los hubiere, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades, quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;</p> <p>i) Suspender al agresor la tenencia, porte y uso de armas, en caso de que estas sean indispensables para el ejercicio de su profesión u oficio, la suspensión deberá ser motivada;</p> <p>j) Decidir provisionalmente quién tendrá a su cargo las pensiones alimentarias, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades, quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;</p> <p>k) Decidir provisionalmente el uso y disfrute de la vivienda familiar, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;</p> <p>l) Prohibir, al agresor la realización de cualquier acto de enajenación o gravamen de bienes de su propiedad sujetos a registro, si tuviere sociedad conyugal o patrimonial vigente. Para este efecto, oficiará a las autoridades competentes. Esta medida será decretada por autoridad judicial;</p> <p>m) Ordenar al agresor la devolución inmediata de los objetos de uso personal, documentos de identidad y cualquier otro documento u objeto de propiedad o custodia de la víctima;</p> <p>n) Cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> En los procesos de divorcio o de separación de cuerpos por causal de maltrato, el juez podrá decretar cualquiera de las medidas de protección consagradas en este artículo.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Estas mismas medidas podrán ser dictadas en forma provisional e inmediata por la autoridad judicial que conozca de los delitos que tengan origen en actos de violencia intrafamiliar.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> La autoridad competente deberá remitir todos los casos de violencia intrafamiliar a la Fiscalía General de la Nación para efectos de la investigación del delito de violencia intrafamiliar y posibles delitos conexos”.</p>	
<p><b>Artículo 5°.</b> Modifíquese el artículo 7° de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 4° de la Ley 575 de 2000, adicionado un parágrafo el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 7°.</b> El incumplimiento de las medidas de protección dará lugar a las siguientes sanciones:</p> <p>a) Por la primera vez, multa entre dos (2) y diez (10) salarios mínimos legales mensuales, convertibles en arresto, la cual debe consignarse dentro de los cinco (5) días siguientes a su imposición. La conversión en arresto se adoptará de plano mediante auto que solo tendrá recursos de reposición, a razón de tres (3) días por cada salario mínimo;</p>	Sin modificaciones

<p><b>Proyecto de ley número 225 de 2018</b></p>	<p><b>PROPUESTA ARTICULADO PARA PRIMER DEBATE</b></p>
<p>b) Si el incumplimiento de las medidas de protección se repitiere en el plazo de dos (2) años, la sanción será de arresto entre treinta (30) y cuarenta y cinco (45) días.</p> <p>En el caso de incumplimiento de medidas de protección impuestas por actos de violencia o maltrato que constituyeren delito o contravención, al agresor se le revocarán los beneficios de excarcelación y los subrogados penales de que estuviere gozando.</p> <p><b>Parágrafo.</b> <u>Todas las solicitudes que efectúen los comisarios de familia al juez de familia o promiscuo de familia, o en su defecto, al civil municipal o al promiscuo para que se expida una orden de arresto por incumplimiento de las medidas de protección definitivas o provisionales de los agresores, tendrán trámite preferente, salvo respecto de los de tutela. Su inobservancia hará incurrir al juez o funcionario responsable en causal de mala conducta sancionable con destitución del cargo.</u></p>	
<p><b>Artículo 6°.</b> Modifíquese el artículo 14 de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 8° de la Ley 575 de 2000 adicionado un inciso el cual quedará así:</p> <p>Artículo 14. Antes de la audiencia y durante la misma, el comisario o el juez, según el caso, deberá procurar por todos los medios legales a su alcance, fórmulas de solución al conflicto intrafamiliar <u>o conciliación</u> entre el agresor y la víctima, a fin de garantizar la unidad y armonía de la familia, y especialmente que el agresor enmiende su comportamiento. En todos los casos, propiciará el acercamiento y el diálogo directo entre las partes para el logro de acuerdo sobre paz y la convivencia en familia. En la misma audiencia decretará y practicará las pruebas que soliciten las partes y las que de oficio estime conducentes.</p> <p><u>En todo caso, la autoridad competente para adelantar la conciliación y para dictar el fallo pertinente deberá tener en cuenta los criterios para tramitar la conciliación y determinar la medida de protección de conformidad con el artículo 8° del Decreto 652 de 2001. La conciliación no procede en casos de violencias sexuales.</u></p>	<p><b>Artículo 6°.</b> Modifíquese el artículo 14 de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 8° de la Ley 575 de 2000 adicionado un inciso el cual quedará así:</p> <p>Artículo 14. Antes de la audiencia y durante la misma, el comisario o el juez, según el caso, deberá procurar por todos los medios legales a su alcance, fórmulas de solución al conflicto intrafamiliar <del>o conciliación</del> entre el agresor y la víctima, a fin de garantizar la unidad y armonía de la familia, y especialmente que el agresor enmiende su comportamiento. En todos los casos, propiciará el acercamiento y el diálogo directo entre las partes para el logro de acuerdo sobre la paz y la convivencia en familia. En la misma audiencia decretará y practicará las pruebas que soliciten las partes y las que de oficio estime conducentes.</p> <p><u>Parágrafo 1°. Para efectos de este artículo, las autoridades administrativas y judiciales que conozcan de los procesos de violencia intrafamiliar, podrán procurar por la conciliación entre el agresor y la víctima, como beneficio y reparación integral de la misma, protegiendo siempre el interés superior de los menores y las garantías de la familia. Siempre que se trate de casos no reincidentes y que no constituyan la comisión de otro delito.</u></p> <p><u>En todo caso, la autoridad competente para adelantar la conciliación y determinar la medida de protección, deberá ceñirse a los criterios establecidos en el artículo 8° del Decreto 652 de 2001.</u></p>
<p><b>Artículo 7°.</b> Modifíquese el artículo 18 de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 12 de la Ley 575 de 2000, el cual quedará redactado así:</p> <p>Artículo 18. En cualquier momento, las partes interesadas, el Ministerio Público, el Defensor de Familia, demostrando plenamente que se han superado las circunstancias que dieron origen a las medidas de protección interpuestas, podrán pedir al funcionario que expidió la orden la terminación de los efectos de las declaraciones hechas y la terminación de las medidas ordenadas.</p> <p>Contra la decisión definitiva sobre una medida de protección que tomen los comisarios de familia o los jueces civiles municipales o promiscuos municipales, procederá en el efecto devolutivo, el recurso de apelación ante el juez de familia o promiscuo de familia.</p> <p>Serán aplicables al procedimiento previsto en la presente ley las normas procesales contenidas en el Decreto número 2591 de 1991, en cuanto su naturaleza lo permita.</p>	<p><b>Artículo 7°.</b> Modifíquese el artículo 18 de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 12 de la Ley 575 de 2000, el cual quedará redactado así:</p> <p>Artículo 18. En cualquier momento, las partes interesadas, el Ministerio Público, el Defensor de Familia, demostrando plenamente que se han superado las circunstancias que dieron origen a las medidas de protección interpuestas, podrán pedir al funcionario que expidió la orden la terminación de los efectos de las declaraciones hechas y la terminación de las medidas ordenadas.</p> <p>Contra la decisión definitiva sobre una medida de protección que tomen los comisarios de familia o los jueces civiles municipales o promiscuos municipales, procederá en el efecto devolutivo, el recurso de apelación ante el juez de familia o promiscuo de familia.</p> <p>Serán aplicables al procedimiento previsto en la presente ley las normas procesales contenidas en el Decreto número 2591 de 1991, en cuanto su naturaleza lo permita.</p>

Proyecto de ley número 225 de 2018	PROPUESTA ARTICULADO PARA PRIMER DEBATE
<p><b>Parágrafo 1°.</b> En cualquier estado del procedimiento de la medida de protección podrán las partes transigir. La transacción deberá solicitarse por quienes la hayan celebrado, dirigida al comisario de familia o juez competente que haya conocido de la medida de protección o de la respectiva actuación posterior a esta, según fuere el caso, precisando sus alcances o acompañando el documento que la contenga. El trámite para la transacción se hará de conformidad a lo establecido en el Código General del Proceso.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Cuando el procedimiento o la actuación que impone medida de protección, en cualquiera de sus etapas, permanezca inactivo en la secretaría del despacho de la comisaría de familia o del juzgado competente, porque no se solicita o realiza ninguna actuación durante el plazo de un (1) año, contados desde el día siguiente a la última notificación o desde la última diligencia o actuación, a petición de parte o de oficio, se decretará la terminación por desistimiento tácito sin necesidad de requerimiento previo.</p>	<p><b>Parágrafo 1°.</b> En cualquier estado del procedimiento de la medida de protección podrán las partes transigir. La transacción deberá solicitarse por quienes la hayan celebrado, dirigida al comisario de familia o juez competente que haya conocido de la medida de protección o de la respectiva actuación posterior a esta, según fuere el caso, precisando sus alcances o acompañando el documento que la contenga. El trámite para la transacción se hará de conformidad a lo establecido en el Código General del Proceso.</p>
<p><b>Artículo 8°.</b> Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>

## I. Proposición

Por las anteriores consideraciones, me permito solicitar a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 225 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la atención de los procesos de violencia intrafamiliar y se fortalece la capacidad institucional de las comisarías de familia*, junto con el pliego de modificaciones y el texto definitivo que se propone para primer debate adjuntos.



**BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**  
Representante a la Cámara  
Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 225 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la atención de los procesos de violencia intrafamiliar y se fortalece la capacidad institucional de las comisarías de familia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Objeto. La presente ley tiene por objeto:

A. Garantizar y mejorar el acceso a la administración de justicia de las víctimas de violencia intrafamiliar, superando las barreras

de la tramitología institucional y logrando que las medidas de protección adoptadas por las autoridades competentes sean eficaces.

B. Brindar herramientas legales que permitan a las comisarías de familia ejercer sus funciones más expeditamente, con el propósito de garantizar la protección a las víctimas de violencia intrafamiliar, la disminución de la impunidad y el derecho de no repetición.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 229 de la Ley 599 de 2000. Modificado por el artículo 1, Ley 882 de 2004, modificado por el artículo 33, Ley 1142 de 2007 el cual quedará redactado así:

**Artículo 229. Violencia intrafamiliar.** El que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar, o a personas que de manera permanente se hallaren integrados a la unidad doméstica, aunque no convivan bajo el mismo techo, incurrirá, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.

La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes cuando la conducta recaiga sobre un menor, una mujer, una persona mayor de sesenta y cinco (65) años o que se encuentre en incapacidad o disminución física, sensorial y psicológica o quien se encuentre en estado de indefensión.

**Parágrafo.** A la misma pena quedará sometido quien, no siendo miembro del núcleo familiar, sea encargado del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio o residencia, y realice alguna de las conductas descritas en el presente artículo.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 4° de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo

1° de la Ley 575 de 2000, modificado por el artículo 16 de la Ley 1257 de 2008, el cual quedará así:

**Artículo 4°.** Toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico o síquico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá pedir, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, al comisario de familia del lugar donde ocurrieren los hechos o del lugar del domicilio de la víctima, a elección de esta y a falta de este al juez civil municipal o promiscuo municipal, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que esta se realice cuando fuere inminente.

Cuando en el domicilio de la persona agredida hubiere más de un despacho judicial competente para conocer de esta acción, la petición se someterá en forma inmediata a reparto.

**Parágrafo 1°.** No obstante la competencia anterior podrá acudir al Juez de Paz y al Conciliador en Equidad, con el fin de obtener, con su mediación, que cese la violencia, maltrato o agresión o la evite si fuere inminente. En este caso se citará inmediatamente al agresor a una audiencia de conciliación, la cual deberá celebrarse en el menor tiempo posible. En la audiencia deberá darse cumplimiento a las previsiones contenidas en el artículo 14 de esta ley.

Podrá el Juez de Paz o el Conciliador en Equidad, si las partes lo aceptan, requerir de instituciones o profesionales o personas calificadas, asistencia al agresor, a las partes o al grupo familiar.

Si el presunto agresor no compareciere o no se logra acuerdo alguno entre las partes, se orientará a la víctima sobre la autoridad competente para imponer medidas de protección, a quien por escrito se remitirá la actuación.

**Parágrafo 2°.** En los casos de violencia intrafamiliar en las comunidades indígenas, el competente para conocer de estos casos es la respectiva autoridad indígena, en desarrollo de la jurisdicción especial prevista por la Constitución Nacional en el artículo 246.

**Artículo 4°.** Modifíquese el artículo 5° de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 2° de la Ley 575 de 2000 y por el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008, el cual quedará así:

**Artículo 5°.** *Medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar.* Si la autoridad competente determina que el solicitante o un miembro de un grupo familiar ha sido víctima de violencia, emitirá mediante providencia motivada una medida definitiva de protección, en la cual ordenará al agresor abstenerse de realizar la conducta objeto de la queja, o cualquier otra

similar contra la persona ofendida u otro miembro del grupo familiar. El funcionario podrá imponer, además, según el caso, las siguientes medidas, sin perjuicio de las establecidas en el artículo 18 de la presente ley:

a) Ordenar al agresor el desalojo de la casa de habitación que comparte con la víctima, cuando su presencia constituye una amenaza para la vida, la integridad física o la salud de cualquiera de los miembros de la familia.

Cuando el inmueble lugar de residencia de la víctima no tenga control de ingreso, el comisario de familia o la autoridad competente enviará copia de la medida provisional o definitiva decretadas a la Policía Nacional, con el objeto de evitar el acceso al lugar por parte del agresor, para lo cual la Policía Nacional ejecutará el orden de desalojo directamente, sin que sea necesario la presencia de la autoridad que emitió la orden;

b) Ordenar al agresor abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima, cuando a juicio del funcionario dicha limitación resulte necesaria para prevenir que aquel perturbe, intimide, amenace o de cualquier otra forma interfiera con la víctima o con los menores, cuya custodia provisional le haya sido adjudicada;

c) Prohibir al agresor esconder o trasladar de la residencia a los niños, niñas y personas discapacitadas en situación de indefensión miembros del grupo familiar, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar;

d) Obligación de acudir a un tratamiento reeducativo y terapéutico en una institución pública o privada que ofrezca tales servicios a costa del agresor.

Cuando el maltrato sea de gravedad o de alto riesgo en la afectación de su integridad física y/o psicológica, será obligatorio para la autoridad competente adoptar esta medida de protección;

e) Si fuere necesario, se ordenará al agresor el pago de los gastos de orientación y asesoría jurídica, médica, psicológica y psíquica que requiera la víctima;

f) Cuando la violencia o maltrato revista gravedad y se tema su repetición, la autoridad competente ordenará una protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía, tanto en su domicilio como en su lugar de trabajo, si lo tuviere;

g) Ordenar a la autoridad de policía, previa solicitud de la víctima, el acompañamiento a esta para su reingreso al lugar de domicilio cuando ella se haya visto en la obligación de salir para proteger su seguridad;

- h) Decidir provisionalmente el régimen de visitas, la guarda y custodia de los hijos e hijas si los hubiere, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades, quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;
- i) Suspender al agresor la tenencia, porte y uso de armas, en caso de que estas sean indispensables para el ejercicio de su profesión u oficio, la suspensión deberá ser motivada;
- j) Decidir provisionalmente quién tendrá a su cargo las pensiones alimentarias, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;
- k) Decidir provisionalmente el uso y disfrute de la vivienda familiar, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;
- l) Prohibir, al agresor la realización de cualquier acto de enajenación o gravamen de bienes de su propiedad sujetos a registro, si tuviere sociedad conyugal o patrimonial vigente. Para este efecto, oficiará a las autoridades competentes. Esta medida será decretada por autoridad judicial;
- m) Ordenar al agresor la devolución inmediata de los objetos de uso personal, documentos de identidad y cualquier otro documento u objeto de propiedad o custodia de la víctima;
- n) Cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.

**Parágrafo 1°.** En los procesos de divorcio o de separación de cuerpos por causal de maltrato, el juez podrá decretar cualquiera de las medidas de protección consagradas en este artículo.

**Parágrafo 2°.** Estas mismas medidas podrán ser dictadas en forma provisional e inmediata por la autoridad judicial que conozca de los delitos que tengan origen en actos de violencia intrafamiliar.

**Parágrafo 3°.** La autoridad competente deberá remitir todos los casos de violencia intrafamiliar a la Fiscalía General de la Nación para efectos de la investigación del delito de violencia intrafamiliar y posibles delitos conexos”.

**Artículo 5°.** Modifíquese el artículo 7° de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 4° de la Ley 575 de 2000 adicionado un parágrafo, el cual quedará así:

**Artículo 7°.** El incumplimiento de las medidas de protección dará lugar a las siguientes sanciones:

- a) Por la primera vez, multa entre dos (2) y diez (10) salarios mínimos legales mensuales, convertibles en arresto, la cual debe consignarse dentro de los cinco (5) días siguientes

a su imposición. La conversión en arresto se adoptará de plano mediante auto que solo tendrá recursos de reposición, a razón de tres (3) días por cada salario mínimo;

- b) Si el incumplimiento de las medidas de protección se repitiere en el plazo de dos (2) años, la sanción será de arresto entre treinta (30) y cuarenta y cinco (45) días.

En el caso de incumplimiento de medidas de protección impuestas por actos de violencia o maltrato que constituyeren delito o contravención, al agresor se le revocarán los beneficios de excarcelación y los subrogados penales de que estuviere gozando.

**Parágrafo.** Todas las solicitudes que efectúen los comisarios de familia al juez de familia o promiscuo de familia, o en su defecto, al civil municipal o al promiscuo para que se expida una orden de arresto por incumplimiento de las medidas de protección definitivas o provisionales de los agresores, tendrán trámite preferente, salvo respecto de los de tutela. Su inobservancia hará incurrir al juez o funcionario responsable en causal de mala conducta sancionable con destitución del cargo.

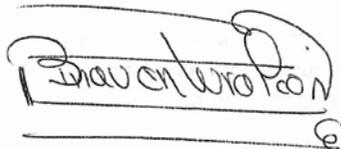
**Artículo 6°.** Modifíquese el artículo 14 de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 8° de la Ley 575 de 2000 adicionado un inciso el cual quedará así:

Artículo 14. Antes de la audiencia y durante la misma, el comisario o el juez, según el caso, deberá procurar por todos los medios legales a su alcance, fórmulas de solución al conflicto intrafamiliar entre el agresor y la víctima, a fin de garantizar la unidad y armonía de la familia, y especialmente que el agresor enmiende su comportamiento. En todos los casos, propiciará el acercamiento y el diálogo directo entre las partes para el logro de acuerdo sobre la paz y la convivencia en familia. En la misma audiencia decretará y practicará las pruebas que soliciten las partes y las que de oficio estime conducentes.

**Parágrafo 1°.** Para efectos de este artículo, las autoridades administrativas y judiciales que conozcan de los procesos de violencia intrafamiliar, podrán procurar por la conciliación entre el agresor y la víctima, como beneficio y reparación integral de la misma, protegiendo siempre el interés superior de los menores y las garantías de la familia, siempre que se trate de casos no reincidentes y que no constituyan la comisión de otro delito.

En todo caso la autoridad competente para adelantar la conciliación y determinar la medida de protección, deberá ceñirse a los criterios establecidos en el artículo 8° del Decreto 652 de 2001.

**Artículo 7°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



**BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 249 DE  
2018 CÁMARA**

*por medio del cual se establecen medidas para mejorar la inserción laboral de los jóvenes y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., noviembre de 2018

Doctor

JAIRO GIOVANY CRISTANCHO TARACHE

Presidente Comisión Séptima

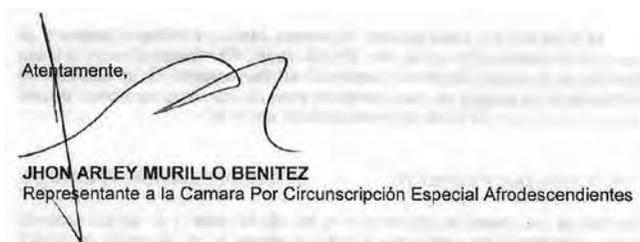
Cámara de Representantes

**Asunto: Ponencia para primer debate Proyecto de ley número 249 de 2018 Cámara, por medio del cual se establecen medidas para mejorar la inserción laboral de los jóvenes y se dictan otras disposiciones.**

Respetado doctor Cristancho:

Cumpliendo el honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 249 de 2018 Cámara, *por medio del cual se establecen medidas para mejorar la inserción laboral de los jóvenes y se dictan otras disposiciones* en los términos que se describen en el documento adjunto.

Atentamente,



Atentamente,  
**JHON ARLEY MURILLO BENITEZ**  
Representante a la Cámara Por Circunscripción Especial Afrodescendientes

**INFORME DE PONENCIA PARA  
PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 249 DE 2018 CÁMARA**

*por medio del cual se establecen medidas para mejorar la inserción laboral de los jóvenes y se dictan otras disposiciones.*

**1. ORIGEN DEL PROYECTO**

El Proyecto de ley es autoría del honorable Senador Álvaro Uribe Vélez y los honorables

Representantes Enrique Cabrales Baquero, Jennifer Kristin Arias Falla, Wadith Alberto Manzur Imbett, Margarita María Restrepo Arango, Óscar Darío Pérez Pineda, Juan Fernando Espinal Ramírez, Édward David Rodríguez Rodríguez, Gabriel Santos García, Christian Munir Garcés Aljure, Juan Pablo Celis Vergel, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Juan David Vélez Trujillo, John Jairo Bermúdez Garcés, Luis Emilio Tovar Bello; que fue radicado el 7 de noviembre de 2018, cuyo objeto es promover el desarrollo de incentivos dirigidos al fortalecimiento de la inserción laboral de los jóvenes entre 18 a 28 años a nivel nacional.

Al presente proyecto le correspondió el número 249 de 2018 en Cámara y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 978 de 2018. Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fui designado para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa el día 21 de noviembre de 2018.

**2. ESTRUCTURA DEL PROYECTO**

El proyecto de ley está integrado por ocho (8) artículos, el primer artículo establece el objeto del proyecto de ley. En adelante se comprende de cuatro títulos clasificados de la siguiente manera:

**TÍTULO I: PRÁCTICAS LABORALES** - Está integrado por los artículos dos, tres y cuatro de la siguiente forma:

- **Artículo 2°.** Modifica el inciso 1° del artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, en el cual se agrega que las prácticas laborales pueden ser desarrolladas por estudiantes de programas de educación media técnica, educación técnica profesional, educación tecnológica.
- **Artículo 3°.** Adiciona un párrafo al artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, mediante el cual las prácticas laborales que se realicen en ocasión a programas de educación no formal observarán las disposiciones establecidas en el artículo 15.
- **Artículo 4°.** Hace referencia a la Certificación de prácticas laborales como experiencia profesional, estas serán válidas en virtud de la continuidad en la especialidad o programa académico cursado desde la educación técnica hasta la educación superior de pregrado. La certificación será válida una vez se haya culminado y aprobado en su totalidad el programa de educación superior de pregrado.

Se le solicita al Ministerio de Trabajo, al Departamento Administrativo de la Función Pública y al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) que creen un Comité Interinstitucional, con la participación de entidades de los sectores

público, privado y de la sociedad civil. El comité será presidido por el Ministro de Trabajo o su delegado. Dicho comité se encargará de establecer un programa encaminado a promover la inserción laboral.

**TÍTULO II: FORTALECIMIENTO DE LA INSERCIÓN LABORAL DESDE LA EDUCACIÓN MEDIA** - Está integrado por los artículos cinco y seis de la siguiente forma:

- **Artículo 5°.** Le otorga al Gobierno nacional un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley para desarrollar y reglamentar una política dirigida al establecimiento de alianzas estratégicas para el fortalecimiento de la formación en capacidades especializadas, orientadas al empleo formal juvenil, al emprendimiento, al empleo por cuenta propia, y a las demás figuras integradas establecidas en la legislación colombiana como elementos fundamentales para su inserción en el mercado laboral.
- **Artículo 6°.** Le otorga al Gobierno nacional un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley para desarrollar y reglamentar una política dirigida a fortalecer las vocaciones y talentos de los jóvenes, tanto en la educación media académica como la educación media técnica, generando escenarios para la creación de pasantías, prácticas o experiencias vivenciales que les permitan poner en práctica los conocimientos y competencias teóricas adquiridas y lograr una transición más consciente e informada al mercado laboral y la educación superior. La experiencia obtenida como fruto de la aplicación de esta política será válida como experiencia laboral, con la finalidad de brindar mayores herramientas de cara a la inserción al mercado laboral.

**TÍTULO III - INCENTIVOS PARA LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES EN EL SECTOR PRIVADO.** Está integrado por el artículo siete de la siguiente forma:

- **Artículo 7°.** Respecto a la creación de un incentivo o puntuación adicional en los procesos que desarrollen dentro de las distintas modalidades de contratación pública establecidas en la ley, entre otras la Ley 1150 de 2007, se le pide reglamentarlo al Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y sus entidades adscritas y/o vinculadas; para aquellas personas naturales o jurídicas que empleen, al momento de la postulación, un 15% de jóvenes del total de su nómina. Dichos empleados deberán ser parte de la nómina, mínimo seis (6) meses antes de la respectiva postulación en el proceso de selección.

Parágrafo. El porcentaje establecido en el presente artículo, se certificará con el pago de la seguridad social.

**TÍTULO IV- VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** Está integrado por el artículo ocho de la siguiente forma:

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

### 3. CONSIDERACIONES GENERALES

La Constitución Política de Colombia establece sendos caminos con relación al derecho al trabajo y a los derechos de los adolescentes y jóvenes. El artículo 45 de la Constitución establece: “El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.<sup>1</sup>” Por otra parte, el artículo 25 dicta: “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas<sup>2</sup>”.

En Colombia, de acuerdo con la Ley 1622 de 2013 “Por medio de la cual se expide el estatuto de la ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones”, define al joven como:

“Toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía<sup>3</sup>”.

Por otra parte, el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, en su Convenio sobre la edad Mínima de 1973, que fue aprobado por Colombia por medio de la Ley 515 de 1999 establece como edad mínima para trabajar los 15 años. La Ley 1098 de 2006 “por medio de la cual se expide el Código de Infancia y Adolescencia” en su artículo 35 señala:

“La edad mínima de admisión al trabajo es los quince (15) años. Para trabajar, los adolescentes entre los 15 y 17 años requieren la respectiva autorización expedida por el Inspector de Trabajo o, en su defecto, por el Ente Territorial Local y gozarán de las protecciones laborales consagradas en el régimen laboral colombiano, las normas

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 45. Pg. 2 Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr001.html#45](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#45).

<sup>2</sup> *Ibíd.* Pg. 1

<sup>3</sup> Congreso de la República. (2013). Estatuto de Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1622\\_2013.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1622_2013.html)

que lo complementan, los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, la Constitución Política y los derechos y garantías consagrados en este código.

Los adolescentes autorizados para trabajar tienen derecho a la formación y especialización que los habilite para ejercer libremente una ocupación, arte, oficio o profesión y a recibirla durante el ejercicio de su actividad laboral.

Parágrafo. Excepcionalmente, los niños y niñas menores de 15 años podrán recibir autorización de la Inspección de Trabajo, o en su defecto del Ente Territorial Local, para desempeñar actividades remuneradas de tipo artístico, cultural, recreativo y deportivo. La autorización establecerá el número de horas máximas y prescribirá las condiciones en que esta actividad debe llevarse a cabo. En ningún caso el permiso excederá las catorce (14) horas semanales. [...] <sup>4</sup>”.

Con relación a la jornada laboral, el Código de infancia y Adolescencia establece en el artículo 114:

“La duración máxima de la jornada laboral de los adolescentes autorizados para trabajar, se sujetará a las siguientes reglas:

1. Los adolescentes mayores de 15 y menores de 17 años, sólo podrán trabajar en jornada diurna máxima de seis horas diarias y treinta horas a la semana y hasta las 6:00 de la tarde.
2. Los adolescentes mayores de diecisiete (17) años, sólo podrán trabajar en una jornada máxima de ocho horas diarias y 40 horas a la semana y hasta las 8:00 de la noche” <sup>5</sup>.

En este sentido, dentro de la legislación colombiana se contempla el derecho al trabajo y se establecen caminos para el empleo digno para los jóvenes. En este sentido la educación es un elemento crucial al obrar de puente para una inserción favorable al mercado laboral desde la preparación en competencias, habilidades y aprendizajes teórico-prácticos. El citado código, en el artículo 28 establece el derecho a la educación para niños, niñas y adolescentes a una educación de calidad, así como la gratuidad en las instituciones estatales de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política.

En efecto, la Constitución Política de Colombia en su artículo 67 hace énfasis en esta cuestión al anotar: “[...] La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del

ambiente. [...] <sup>6</sup>”. Desde la educación media, la ley 115 de 1994 en su artículo 27 comenta: “La educación media constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores y comprende dos grados, el décimo (10°) y el undécimo (11°). Tiene como fin la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo <sup>7</sup>”.

La importancia de fortalecer la adquisición de habilidades, herramientas y competencias en la educación media que permitan hacer más amigable, comprensible y útil el ingreso al mercado laboral a los jóvenes colombianos ha sido destacada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico:

Colombia debe reformar la educación media para crear una experiencia de aprendizaje que cumpla con las diversas necesidades de todos los estudiantes en una sociedad y economía que cambian con rapidez. Para ello, será necesario ampliar significativamente el acceso, a la vez que se modifique la calidad y la importancia de la educación media. Un enfoque general de la educación media será de vital importancia para consolidar las competencias básicas, mientras que un amplio aprendizaje con base en el trabajo y una orientación profesional más eficaz mejorarán la importancia de la educación media y una transición más sencilla de los estudiantes al mercado laboral <sup>8</sup>.

En este sentido, como bien lo describe el Ministerio de Educación en respuesta al Derecho de Petición número 2018-ER241396: Lo más eficiente, según la evidencia recopilada por esta Cartera Ministerial, implica, por ejemplo, la creación de pasantías o experiencias vivenciales en grados 10° y 11° en lugares de trabajo que respondan a sus intereses y a un proceso de orientación vocacional intencionado, con el propósito de acercar el conocimiento a la vida profesional y que también facilite la información de oferta de educación terciaria a los educadores y a los estudiantes. Esto se puede enmarcar desde el servicio social estudiantil obligatorio y sería una oportunidad para realizar convenios entre establecimientos educativos y el Sena, así como distintas empresas del sector público y privado para realizar prácticas que contribuyan a la generación de procesos que promuevan la innovación y los emprendimientos.

La acción conjunta y el fomento de alianzas estratégicas como una medida para asegurar una mejor inserción al mercado laboral y la

<sup>4</sup> Congreso de la República. (2006). Código de la Infancia y la Adolescencia. Recuperado de: [http://www.secretaria-senado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1098\\_2006.html#6](http://www.secretaria-senado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html#6)

<sup>5</sup> *Ibíd.*, artículo 114.

<sup>6</sup> *Op. Cit.* Constitución Política de Colombia. Artículo 67

<sup>7</sup> Congreso de la República. (1994). Ley 115 de 1994. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0115\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html)

<sup>8</sup> *Ibíd.* Página 215.

producción de opciones de empleo formal es de vital importancia y debe ser articulada dentro de una política que permita la formalización del empleo juvenil haciendo un énfasis en la vocación, el talento de los jóvenes y las necesidades del mercado. Tal como lo expresa la OIT con relación a los proyectos conjuntos ejecutados en Colombia: “[...]“Jesús y otros centenares de jóvenes evidencian el alcance e impacto que puede tener una alianza estratégica entre el sector público, el sector empresarial y un organismo como la OIT para promover la formación vocacional y adaptarlas a las necesidades de las empresas mientras se promueve la inclusión de los jóvenes en situación vulnerable en el mercado laboral”[...]”<sup>9</sup>”.

A pesar de que existe un amplio número de jóvenes que ingresa continuamente al mercado laboral, ciertas economías a nivel mundial no son lo suficientemente sólidas para crear empleos para todos. El caso de la mujer en este escenario es mucho más desalentador. Como bien lo dice el Informe Estado de la Población Mundial 2017, *Mundos Aparte*, del Fondo de Población de las Naciones Unidas, las jóvenes están propensas a un mayor riesgo de estar asociadas a dinámicas de: “[...] empleo informal y mal remunerado a causa de la desigualdad de género dominante en el mercado laboral las desventajas en materia de escolarización, sus propias responsabilidades en la crianza de los niños [...]”<sup>10</sup>”. Lo anterior, se acentúa cuando el 95% de los nacimientos producto de madres adolescentes a nivel mundial ocurre en países en desarrollo y 1.1 millones pertenecen a niñas menores de 15 años<sup>11</sup>.

Con respecto a América Latina y el Caribe, la tasa de desempleo juvenil ha alcanzado su punto más alto registrado oficialmente. 19,5%. Alrededor de 10 millones de personas entre 15 y 24 años están en la búsqueda constante y no lo obtienen<sup>4</sup>. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) los jóvenes representarán casi un quinto de la población total de la región en el año 2020<sup>12</sup>.

En el caso de Colombia, la tasa de desempleo juvenil fue de 16,4%. En el caso de los hombres alcanzó el 12,7% y la tasa de desempleo en el caso de las mujeres fue del 21,4% superando la tasa de desempleo juvenil de América Latina y el Caribe. Como se observa en la siguiente gráfica, con relación a la participación de la población ocupada joven, la actividad que más la jalona es el comercio, hoteles y restaurantes con 28,9%. Sin embargo, la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca tuvieron una variación porcentual negativa con 0,8% y 0,7% puntos porcentuales<sup>13</sup>.

### Gráfica Nro. 1. Participación, variación y contribución a la variación de la población ocupada joven según rama de actividad. Total nacional Trimestre móvil junio - agosto 2018

Rama de actividad	Participación (%)	Variación (%)	Contribución (p.p.) <sup>14</sup>
Total nacional	100,0	-1,4	-1,4
Industria manufacturera	12,2	9,2	1,0
Otras ramas*	3,1	3,2	0,1
Comercio, hoteles y restaurantes	28,9	0,1	0,0
Servicios comunitarios, sociales y personales	18,4	-0,3	-0,1
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	7,7	-5,6	-0,8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7,6	-7,7	-0,6
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	16,2	-4,5	-0,7
Construcción	5,9	-11,8	-0,8

Fuente: DANE, GEIH ^ Puntos porcentuales.

\* Otras ramas: Explotación de minas y canteras, suministro de electricidad, gas y agua e intermediación financiera. Nota: Por aproximación de decimales, la suma de las proporciones y contribuciones puede diferir ligeramente del total de la variación de los ocupados.

En este sentido, el fortalecimiento del empleo a nivel rural debe estar encaminada a brindar más herramientas para la juventud y su desarrollo socioeconómico como un instrumento de desarrollo personal y de este sector tan importante en Colombia. Cabe aclarar que según el Documento número 227 de Diagnóstico de la juventud rural en Colombia del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural:

La oferta de programas es mayor para los jóvenes urbanos que los rurales y en muchos casos el diseño de programas rurales se basa en condiciones urbanas sin adaptaciones a lo rural. Sobre los programas que desarrollan los distintos actores del nivel nacional con impacto sobre los jóvenes rurales, se puede ver que existe una alta desarticulación intersectorial e interinstitucional en la oferta. Las políticas, planes y programas no tienen un enfoque de género que busque abordar las inequidades evidentes para las mujeres jóvenes rurales<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Organización Internacional del Trabajo. (2018). Colombia: Superar las barreras para encontrar una oportunidad. Recuperado de: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS\\_647431/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_647431/lang--es/index.htm)

<sup>10</sup> UNFPA. (2017). Informe Estado de la Población Mundial 2017, *Mundos Aparte*. Pg. 78 Recuperado de: [https://www.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/UNFPA\\_PUB\\_2017\\_ES\\_SWOP\\_Estado\\_de\\_la\\_Poblacion\\_Mundial.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/UNFPA_PUB_2017_ES_SWOP_Estado_de_la_Poblacion_Mundial.pdf)

<sup>11</sup> *Ibíd.* Página 67.

<sup>12</sup> CEPAL (2018) En Banco Interamericano de Desarrollo (2018). ¿Qué pasa con el empleo joven en América Latina? Recuperado de: <https://blogs.iadb.org/trabajo/2018/07/06/que-pasa-con-el-empleo-joven-en-america-latina>

<sup>13</sup> BID. (2017). Índice de Mejores Trabajos-Colombia. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8611/Better-Jobs-IndexColombia>.

<sup>14</sup> RIMISP. (2017). Documento N° 227 de Diagnóstico de la juventud rural en Colombia. Pg. 29. Recuperado de: [https://rimisp.org/wpcontent/files\\_mf/1503000650Diagn%C3%B3sticodelajuventudruralenColombia.pdf](https://rimisp.org/wpcontent/files_mf/1503000650Diagn%C3%B3sticodelajuventudruralenColombia.pdf)

Teniendo en cuenta que la mayoría de jóvenes rurales trabaja por cuenta propia, y que además el nivel de escolaridad completo cursado con mayor participación para los jóvenes es la educación media, con 31% a nivel urbano y 21% a nivel rural; es importante fomentar medidas que robustezcan las competencias educativas y laborales dando relevancia a los talentos y el fortalecimiento de vocaciones. En este sentido, la iniciativa mundial desplegada por la Organización Internacional del Trabajo “Decent Jobs for Youth” dentro de sus prioridades para la acción cuenta con ocho prioridades “trabajos verdes para los jóvenes, habilidades digitales para los jóvenes, prácticas de calidad, jóvenes en situaciones de fragilidad, transición de los jóvenes hacia la economía formal, jóvenes en la economía rural, emprendimiento y empleo por cuenta propia y jóvenes en ocupaciones peligrosas”.<sup>15</sup>.

El reconocimiento de las prácticas laborales en los “programas integrados de formación técnica” resulta válido, habida cuenta que conforme al artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, los niveles de formación en los cuales aplica la regulación de las prácticas laborales, únicamente corresponde a la educación superior de pregrado y a la formación complementaria de las escuelas normales superiores.

Esto significa que la normatividad mencionada, no cubre la educación para el trabajo y el desarrollo humano ni a la formación profesional integral que brinda el Sena.

#### 4. PROPOSICIÓN

Bajo las anteriores consideraciones, rindo informe de ponencia favorable por lo que respetuosamente solicitamos a los miembros de la Comisión Séptima dar primer debate al Proyecto de ley número 249 de 2018 Cámara, *por medio del cual se establecen medidas para mejorar la inserción laboral de los jóvenes y se dictan otras disposiciones*.

Atentamente,

Atentamente  
  
**JHON ARLEY MURILLO BENITEZ**  
 Representante a la Cámara Por Circunscripción Especial Afrodescendientes

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 249 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas para mejorar la inserción laboral de los jóvenes y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto promover el desarrollo de incentivos dirigidos al fortalecimiento de la inserción laboral de los jóvenes entre 18 a 28 años a nivel nacional.

#### TÍTULO I

##### PRÁCTICAS LABORALES

Artículo 2°. *Naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral.*

Modifíquese el inciso 1° del artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

**Artículo 15. *Naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral.***

La práctica laboral es una actividad formativa desarrollada por un estudiante de programas de educación media técnica, educación técnica profesional, educación tecnológica, programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral.

Artículo 3°. *Prácticas laborales en la educación no formal.* Adiciónese un párrafo al artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

**Parágrafo 4°.** Las prácticas laborales que se realicen en ocasión a programas de educación no observarán las disposiciones establecidas en el presente artículo.

Artículo 4°. *Certificación de prácticas laborales como experiencia profesional.* Las prácticas laborales efectuadas, bajo el marco establecido por el artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, serán válidas como experiencia profesional en virtud de la continuidad en la especialidad o programa académico cursado desde la educación técnica hasta la educación superior de pregrado. La certificación será válida una vez se haya culminado y aprobado en su totalidad el programa de educación superior de pregrado. De lo contrario,

<sup>15</sup> OIT (2017). Decent Jobs for Youth. Pg. 3 Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/--ed\\_emp\\_msu/documents/publication/wcms\\_488464.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/--ed_emp_msu/documents/publication/wcms_488464.pdf)

las prácticas laborales solo serán válidas como experiencia laboral.

**Parágrafo.** El Ministerio del Trabajo, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) crearán un Comité Interinstitucional, con la participación de entidades de los sectores público, privado y de la sociedad civil. El comité será presidido por el Ministro de Trabajo o su delegado.

Dicho comité se encargará de establecer un programa encaminado a promover la inserción laboral en los siguientes aspectos: elaborar el proceso de validación de las prácticas laborales como experiencia profesional y laboral; y desarrollar un marco de articulación a nivel nacional que involucre a los jóvenes bachilleres, técnicos, tecnólogos y profesionales para la mejora continua de la inserción laboral, la satisfacción de oferta-demanda de empleo, teniendo en cuenta las vocaciones de los jóvenes y las necesidades del mercado laboral en el territorio nacional.

El Ministerio del Trabajo dentro de un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, expedirá el reglamento del Comité Interinstitucional de conformidad con las disposiciones establecidas en el presente artículo.

## TÍTULO II

### FORTALECIMIENTO DE LA INSERCIÓN LABORAL DESDE LA EDUCACIÓN MEDIA

Artículo 5°. *Promoción de alianzas estratégicas para la transición hacia el empleo de jóvenes entre 18 y 28 años.* El Gobierno nacional desarrollará y reglamentará, en un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, una política dirigida al establecimiento de alianzas estratégicas para el fortalecimiento de la formación en capacidades especializadas, orientadas al empleo formal juvenil, el emprendimiento, el empleo por cuenta propia, y las demás figuras integradas establecidas en la legislación colombiana como elementos fundamentales para su inserción en el mercado laboral, fundamentado en el bienestar y desarrollo socioeconómico, con la participación activa de los sectores público, privado y la sociedad civil.

Artículo 6°. *Fortalecimiento de la orientación vocacional y laboral en la educación media para la inserción laboral.* El Gobierno nacional desarrollará y reglamentará, en un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, una política dirigida a fortalecer las vocaciones y talentos de los jóvenes, tanto en la educación media académica como la educación

media técnica, generando escenarios para la creación de pasantías, prácticas o experiencias vivenciales que les permitan poner en práctica los conocimientos y competencias teóricas adquiridas y lograr una transición más consciente e informada al mercado laboral y la educación superior. Como lineamientos transversales, se fomentará el emprendimiento, la innovación, creatividad y la tecnología, brindando el conocimiento teórico-práctico para el desarrollo de estas iniciativas.

Parágrafo. La experiencia obtenida como fruto de la aplicación de esta política será válida como experiencia laboral, con la finalidad de brindar mayores herramientas de cara a la inserción al mercado laboral.

## TÍTULO III

### INCENTIVOS PARA LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES EN EL SECTOR PRIVADO

Artículo 7°. *Incentivo para la inserción laboral de jóvenes en el sector privado.* El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y sus entidades adscritas y/o vinculadas, reglamentará la creación de un incentivo o puntuación adicional en los procesos que desarrollen dentro de las distintas modalidades de contratación pública establecidas en la ley, entre otras la Ley 1150 de 2007, para aquellas personas naturales o jurídicas que empleen, al momento de la postulación, un 15% de jóvenes del total de su nómina. Dichos empleados deberán ser parte de la nómina, mínimo seis (6) meses antes de la respectiva postulación en el proceso de selección.

Parágrafo. El porcentaje establecido en el presente artículo, se certificará con el pago de la seguridad social.

## TÍTULO IV

### VIGENCIA Y DEROGATORIAS

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

De los honorables Congresistas,

Atentamente,

Atentamente,

JHON ARLEY MURILLO BENITEZ  
Representante a la Cámara Por Circunscripción Especial Afrodescendientes

**INFORME DE PONENCIA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 257 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de La Estrella, departamento de Antioquia, con motivo de los 333 años de su fundación y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., diciembre 14 de 2018

Doctor

ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Informe de Ponencia Primer Debate  
al Proyecto de ley número 257 de 2018 Cámara.**

Respetado Presidente:

En los términos de los artículos 150, 153 y 169 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 positiva para **primer debate** del Proyecto de ley número 257 de 2018 Cámara, *por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de La Estrella, departamento de Antioquia, con motivo de los 333 años de su fundación y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

Cordialmente,

  
CESAR EUGENIO MARTÍNEZ  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara  
Centro Democrático

  
GÉRMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Conservador

**INFORME DE PONENCIA PARA  
PRIMER DEBATE EN COMISIÓN  
SEGUNDA DE CÁMARA DE  
REPRESENTANTES AL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 257 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de La Estrella, departamento de Antioquia, con motivo de los 333 años de su fundación y se dictan otras disposiciones.*

Atendiendo a designación por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, del 27 de noviembre del año en curso, presentamos informe de ponencia positiva para primer debate en Comisión al Proyecto de ley número 257 de 2018 Cámara, *por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de La*

*Estrella, departamento de Antioquia, con motivo de los 333 años de su fundación y se dictan otras disposiciones.*

**I. PROYECTO**

Dicho proyecto de ley, contiene el siguiente título y articulado:

*por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de La Estrella, departamento de Antioquia, con motivo de los 333 años de su fundación y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** La nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de La Estrella, ubicado en el departamento de Antioquia, con motivo de la celebración de los trescientos treinta y tres (333) años de su fundación.

**Artículo 2°.** Autorícese al Gobierno nacional para que, en cumplimiento y de conformidad con los artículos 288, 334, 339, 341, 345, 346 y 366 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios y la Ley 819 de 2003, para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras de utilidad pública y de interés social, en beneficio de la comunidad del municipio de La Estrella, departamento de Antioquia:

1. Estudios, diseños y restauración de la Casa Consistorial.

**Artículo 3°.** Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, podrán celebrarse convenios interadministrativos o contratos entre la nación, el municipio de La Estrella y/o el departamento de Antioquia.

**Artículo 4°.** Las autorizaciones de gastos otorgadas 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, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, de acuerdo con las disposiciones que se produzcan en cada vigencia fiscal.

**Artículo 5°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

**II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

El proyecto de ley objeto de estudio surge de una iniciativa Congresional, presentada por el honorable Representante a la Cámara Juan Diego Echavarría Sánchez, el cual fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de

Representantes, el día 14 de noviembre de 2018, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 989 del 16 de noviembre del 2018.

El 27 de noviembre del año en curso la mesa directiva de la Comisión Segunda nos designó como ponentes del proyecto, siendo notificados de dicha decisión el 29 de noviembre.

### III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 3.1 Ubicación y generalidades

- Fundación: 1685
- Extensión: 35 km<sup>2</sup>
- Temperatura promedio: 20°C
- Altura: 1775 m.s.n.m
- Distancia de Medellín: 16 km
- Población: 54.000 habitantes
- Límites: Medellín, Itagüí, Envigado, Sabaneta, Caldas y Angelópolis
- Apelativo: Comarca de Tradición, Municipio Verde de Colombia -
- Nombre Antiguo: Anteriormente llevó el nombre de Ancón<sup>1</sup>



Fuente: [https://es.wikipedia.org/wiki/La\\_Estrella\\_\(Antioquia\)#/media/File:Colombia\\_-\\_Antioquia\\_-\\_La\\_Estrella.svg](https://es.wikipedia.org/wiki/La_Estrella_(Antioquia)#/media/File:Colombia_-_Antioquia_-_La_Estrella.svg)

El Municipio de La Estrella está conformado por 23 barrios en el área urbana y doce veredas en el área rural<sup>2</sup>.

Los barrios y veredas son:

Barrios		
• Ancón San Martín	• Escobar	• Primavera
• Villa Alicia Villa Mira	• Horizontes	• Quebrada Grande
• Bellavista	• La Chinca	• San Agustín
• Camilo Torres	• La Ferreira	• San Andrés
• Caquetá	• La Ferrería	• San Cayetano
• Centro	• La Ospina	• San Vicente
• Chile	• Las Brisas	• Zona Industrial
• El Dorado	• Monterrey	
• El Pedrero		
Veredas		
• San José	• La Bermejala	• La Tablacita
• Tierra Amarilla	• Peñas Blancas	• Juan XXIII
• El Guayabo	• La Culebra	• San Isidro
• Pueblo Viejo	• La Raya	• Sagrada Familia

#### 3.2 Historia

Atendiendo a la reseña histórica presentada en el proyecto de ley y a la información establecida en la página web del municipio de la Estrella, se evidencia lo siguiente:

**Fundación:** Septiembre 4 de 1685.

**Fundador:** Francisco Carrillo de Albornoz

**Población inicial:** 154 Personas<sup>3</sup>

“La fundación se logró mediante petición formulada al Gobernador de la Provincia de Antioquia, quien envió al señor José Vásquez Romero para que recorriera las tierras solicitadas por los Anaconas y estudiara la posibilidad de fundar un pueblo.

Una vez efectuado el censo, el 4 de septiembre de 1.685, se fundó el pueblo de Nuestra Señora de La Estrella.

El momento de la fundación corresponde al de la colonia y en consecuencia el acto de creación pertenece al régimen indiano o de leyes de Indias.

A la fundación se opusieron algunos indígenas dirigidos por don Juan Zapata y Múnera, el bachiller Esteban Jaramillo de Andrade y los herederos de don Diego Muñoz.

Los indígenas concentrados en el resguardo de “Poblados de indios de San Lorenzo de Aburrá” habían sido desalojados por la fuerza, de la orilla sur del río Aná (hoy: quebrada Santa Helena) y permanecieron pocos en su nuevo reducto, escapando posteriormente hacia el sitio donde queda localizado hoy el casco urbano del municipio de La Estrella, que pertenecía a las tribus Alarifes y Yamesíes.

<sup>1</sup> <http://www.laestrella.gov.co/institucional/Paginas/informaciondelmunicipio.aspx>

<sup>2</sup> <http://www.laestrella.gov.co/institucional/Paginas/informaciondelmunicipio.aspx>

<sup>3</sup> <http://www.laestrella.gov.co/institucional/Paginas/pasadopresenteyfuturo.aspx>

En este sitio, por orden del Gobernador de la provincia, don Francisco Carrillo de Albornoz, el Teniente General Alférez, Francisco Castaño Ponce de León, fundó el poblado que hoy identificamos como **La Estrella** (en recuerdo de una ciudad Toledana y Española del mismo nombre), desalojando a los mismos Alarifes y Yamesíes del sitio del “Ancón”.

Las tierras de La Estrella fueron de propiedad de doña María de Quesada, viuda del Capitán Juan Daza, la cual había adquirido a título de merced las tierras de Ancón, por decreto de don Francisco Herrera Campusano, oidor y visitador de las Provincias de Antioquia, con fecha del 16 de marzo de 1.616, recompensándole así las tierras que le habían sido quitadas en Tafetanes cuando se fundó Sopetrán.

La primitiva población de Nuestra Señora de La Estrella, ocupó una pequeña colonia que moría en el punto conocido con el nombre de Ancón.

Posteriormente fue trasladada al lugar que hoy ocupa, preferido por un clima más sano, mejor localidad y por sus aguas puras y abundantes.

Los Anaconas eran indígenas con un alto nivel de vida, ya que a diferencia de otros que vivían semidesnudos, estos estaban completamente vestidos con largas túnicas de algodón.

Con relación al nombre, también la tradición oral de los Siderenses dice que unos indígenas encontraron en un arroyo de los que recorren el municipio, una **Estrella de oro** y desde ese momento, tanto la quebrada como la población tomaron el nombre de **La Estrella**.

Algunos historiadores manifiestan que el retablo de Nuestra Señora de Chiquinquirá, fue un regalo hecho por el Señor Francisco Carrillo de Albornoz en el momento de la fundación.

Los límites establecidos por el Gobernador Don Francisco Carrillo de Albornoz para el resguardo de Nuestra Señora de La Estrella, fueron:

*“Les doy por resguardos y linderos la quebrada que llaman Nuestra Señora de La Estrella y que es la primera que está pasando la que hoy llaman la Ospina, que tendrá un corte de agua desde el río de Aburrá hasta donde más se acerca a la quebrada la Ospina y desde la Ospina, hasta las cumbres por una banda del río; y por la otra desde dicho río por el filo de la cuchilla que llaman del Pan de Azúcar hasta las cumbres de los montes y desde dichos linderos río de Aburrá arriba tres leguas de una banda y otra de dicho río y hasta las cumbres de los montes por una y otra banda donde quedan incluso los potreros que llaman de Viticoa*

*con todo lo anexo a dichas tierras de aguas, pesquerías, montes, cañaverales, sabanas y todo lo demás que se incluye debajo de los dichos linderos sin reservación de cosa alguna así por las causas referidas como por ser y haber sido las dichas tierras en que se reducen resguardos de indios”*<sup>4</sup> Decreto de 1.685 (4 septiembre).

Otra parte de este decreto hace mención a la posesión de las tierras donde los indios Anaconas pretendían hacer pueblo.

En el sitio de las sabanetas donde los indios Anaconas pretenden hacer pueblo el ayudante José Vásquez Romero, Alguacil Mayor, vino a dicho sitio por ante mí el presente escribano y en él dio posesión de las tierras señaladas para resguardo de dicho pueblo a don Diego Antonio de la Cruz, Capitán de dichos indios y Eusebio Jiménez, indio, los cuales en señal de que tomaban posesión arrancaron yerba, cortaron ramas, se pasearon e hicieron otras demostraciones por lo cual quedaron por sí y en nombre de los demás indios Anaconas en posesión actual.

Una vez tomada posesión de las tierras correspondió a don Diego Antonio de la Cruz, Capitán de los indios Anaconas y Pedro de Ibarra, Alcalde de ellos, realizar el primer censo de los indios Anaconas para la fundación de La Estrella”<sup>5</sup>.

#### IV. MARCO NORMATIVO

Respecto al proyecto de ley objeto de estudio se debe atender al estado del arte sobre las leyes de honores y a la asignación de partidas presupuestales para la ejecución de obras de interés público.

En primer lugar, respecto a las leyes de honores, la Corte ha dicho que su naturaleza 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.” (Corte Constitucional, Sentencia C-817/11) y las ha diferenciado en “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 celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios.” (Corte Constitucional, Sentencia C-817/11).

<sup>4</sup> Decreto de 1.685 4 de septiembre

<sup>5</sup> <http://www.laestrella.gov.co/institucional/Paginas/pasadopresenteyfuturo.aspx>

En cuanto al segundo punto es importante traer a colación las sentencias de la Corte Constitucional sobre inclusión de gastos en iniciativas legislativas, como la Sentencia C-729 de 2005:

*“Analizado el artículo 2° objetado, observa la Corte que dicha disposición se limita a autorizar al Gobierno nacional para que a partir de la sanción de la presente ley incluya, si lo desea, en el presupuesto un gasto. En efecto, dispone el artículo 2 del proyecto “Autorícese al Gobierno nacional para que incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a...” Es decir, la norma no establece un imperativo para el Gobierno nacional, sino que se trata simplemente de una autorización del gasto público para que sea el Gobierno, el encargado de incluir las partidas correspondientes, en ningún momento se conmina al Gobierno a hacerlo. La utilización del verbo “concurrir” en términos de la consolidada jurisprudencia de esta Corporación, autoriza al Gobierno a incluir partidas presupuestales para que la nación contribuya con una cantidad de dinero para la realización de las obras señaladas. La norma prevé que los proyectos sean ejecutados a partir del aporte de dinero tanto del municipio de Toledo-Antioquia como de la Nación. Por tanto, la objeción formulada por este aspecto se encuentra infundada. Asimismo, no puede aceptarse por la Corte, el argumento esbozado por el Presidente de la República en el sentido de que el artículo 2° objetado desconoce el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, en concordancia con el artículo 76 de la misma ley, pues en este caso la autorización se enmarca dentro de los supuestos a que alude la parte final del artículo 102, como excepción a dicha regla y específicamente a la posibilidad de cofinanciar determinadas obras de competencia de las entidades territoriales, ya que en él se está consagrando la opción a la nación de realizar las obras autorizadas a través del sistema de cofinanciación, como excepción a la restricción presupuestaria de que la nación asuma obligaciones que las entidades territoriales deben asumir con los recursos de las transferencias”.*

En otra sentencia la Corte manifestó:

*“La Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no*

*pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello” (Corte Constitucional, Sentencia C-197/01).*

Finalmente, en cuanto al sistema de cofinanciación manifestó la Corte, mediante la sentencia ya mencionada, C-729 de 2005, que:

*“Como ha sido explicado en la jurisprudencia de esta Corporación, ‘la duplicación del gasto en las distintas esferas y la falta de una precisa alinderación de responsabilidades políticas, administrativas y presupuestales, socava el modelo de la autonomía territorial consagrado en la Constitución Política’. Sin embargo, la norma citada prevé algunas excepciones (...) ||Es claro que mediante el Sistema de Cofinanciación la Nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen. A través de ese mecanismo la nación orienta la dinámica de la descentralización “al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales”, en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, todo lo cual es expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad señalados en el artículo 288 Superior. Sobre el particular la Corte ha señalado lo siguiente:*

*‘En ese orden de ideas, el mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional en la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (CP artículo 1°). En efecto, la cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (CP artículo 288). Sin embargo, la constitucionalidad prima facie del mecanismo de la cofinanciación no significa que cualquier regulación de la misma sea legítima, pues es obvio que esta debe adecuarse a la Carta, y en particular a los principios y reglas constitucionales que gobiernan el proceso presupuestal y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo”.*

## V. PROPOSICIÓN

En razón a lo anteriormente expuesto, proponemos a los honorables Representantes de la Comisión Segunda Constitucional Permanente dar **primer debate** al Proyecto de ley número 257 de 2018 Cámara, por medio de la cual la

*nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de La Estrella, departamento de Antioquia, con motivo de los 333 años de su fundación y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



CESAR EUGENIO MARTINEZ  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara  
Centro Democrático

GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Conservador

**TEXTO PROPUESTO PARA DEBATE EN COMISIÓN SEGUNDA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 257 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de La Estrella, departamento de Antioquia, con motivo de los 333 años de su fundación y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** La nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de La Estrella, ubicado en el departamento de Antioquia, con motivo de la celebración de los trescientos treinta y tres (333) años de su fundación.

**Artículo 2°.** Autorícese al Gobierno nacional para que, en cumplimiento y de conformidad con los artículos 288, 334, 339, 341, 345, 346 y 366 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios y la Ley 819 de 2003, para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras de utilidad pública y de interés social, en beneficio de la comunidad del municipio de La Estrella, departamento de Antioquia:

1. Estudios, diseños y restauración de la Casa Consistorial.

**Artículo 3°.** Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, podrán celebrarse convenios interadministrativos o contratos entre la nación, el municipio de La Estrella y/o el departamento de Antioquia.

**Artículo 4°.** Las autorizaciones de gastos otorgadas 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, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, de acuerdo con las disposiciones que se produzcan en cada vigencia fiscal.

**Artículo 5°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



CESAR EUGENIO MARTINEZ  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara  
Centro Democrático

GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Conservador

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 282 DE 2018**

*por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival de las Colonias encuentro de tres culturas en el municipio de Puerto Inírida, departamento de Guainía y se dictan otras disposiciones.*

OFI-AHL-000056

Bogotá, D. C., diciembre 12 de 2018

Doctora

OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES

Secretaria

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 282 de 2018, por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival de las Colonias encuentro de tres culturas en el municipio de Puerto Inírida, departamento de Guainía y se dictan otras disposiciones.**

Respetada doctora Olga Lucía:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, conforme al artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, y atendiendo los artículos 153 y 156 de la misma, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 282 de 2018, *Por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival de las Colonias encuentro de tres culturas en el municipio de Puerto Inírida, departamento*

de Guainía y se dictan otras disposiciones, en los siguientes términos:

### 1. OBJETO DEL PROYECTO

El objetivo de la presente iniciativa legislativa es la de conmemorar el Festival de las Colonias “Encuentro de Tres Culturas” que se realiza anualmente en el municipio de Inírida en el departamento de Guainía. Adicionalmente pretende que este evento cultural y tradicional, que integra diversas colonias en un solo evento, obtenga la categoría de patrimonio cultural de Colombia, y con ello contribuir al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación, no solo del festival, sino del departamento del Guainía.

El Festival de las Colonias “Encuentro de Tres Culturas” es un evento cultural y tradicional con el propósito de integrar las diversas colonias que viven en Inírida. Durante el desarrollo de esta celebración se organizan reinados, cabalgatas, corralejas, festival gastronómico, desfiles de comparsas, entre otras actividades que reúnen la participación artística y cultural de las colonias y habitantes del Guainía.

Por esta razón, esta iniciativa legislativa busca reconocer la importancia cultural del Festival de las Colonias Encuentro de Tres Culturas, y autoriza al Gobierno nacional para contribuir al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación y financiación del mismo.

### 2. MARCO LEGAL

Ahora bien, la Corte Constitucional en la Sentencia C-553 de 2014 establece que *“La protección del patrimonio cultural de la nación tiene especial relevancia en la Constitución, pues constituye un signo o una expresión de la cultura humana, de un tiempo, de circunstancias o modalidades de vida que se reflejan en el territorio, pero que desbordan sus límites y dimensiones (...) un bien que integra el patrimonio arqueológico y cultural de la nación, al ser inalienable, no puede ser negociado, ni vendido, ni donado, ni permutado. Si bien los artículos 8º y 70 superiores consagraron el deber del Estado de proteger las riquezas culturales de la nación y promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los ciudadanos, no señalaron fórmulas precisas para llegar a ese cometido, de ahí que deba entenderse que el Constituyente dejó al legislador o al ejecutivo a cargo de esa reglamentación. El legislador debe ponderar y armonizar derechos e intereses en tensión como son la libertad económica, el derecho a la propiedad, el medio ambiente y el patrimonio cultural de la nación”*.

Adicionalmente, la Ley 1185 de 2008 modificatoria de la Ley 397 de 1997, conocida como la Ley General de Cultura, establece que: *“El patrimonio cultural de la nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico”*. De igual manera, menciona que: *“La política estatal en lo referente al patrimonio cultural de la nación tendrá como objetivos principales la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro”*.

Así mismo, el artículo 72 de la Constitución Política señala que el patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado y que los bienes culturales conforman la identidad nacional, la cual pertenece a la nación.

De conformidad con lo expuesto en el proyecto de ley, esta iniciativa se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales que desarrollan principios fundamentales, tales como el Estado Social de Derecho, la democracia de participación y los principios de igualdad, solidaridad y concurrencia, entre otros.

Igualmente, nuestra Carta Política en su artículo 150 numeral 15 faculta al Congreso para decretar honores que exalten el aporte de ciudadanos a la construcción de la nacionalidad y, por lo tanto, es competente para presentar, debatir y aprobar el proyecto de ley en mención.

En consecuencia, esta iniciativa cumple con las disposiciones de nuestra Carta Fundamental, así como con los lineamientos legales establecidos en la Ley 715 de 2001 y la Ley 819 de 2003.

### 3. CONVENIENCIA SOCIAL, ECONÓMICA Y POLÍTICA

Ante estas premisas, es preciso aclarar que Guainía, departamento ubicado en el suroriente de Colombia, pertenece a la región

amazónica con alto potencial ecológico y turístico. Lamentablemente este departamento no ha contado con los recursos disponibles para desarrollar su potencial como destino ecoturístico a pesar de la gran e incalculable riqueza cultural que posee, pues su población con alto porcentaje indígena posee expresiones culturales dignas de ser consideradas como patrimonio cultural e inmaterial de la nación.

En especial, el Festival de las Colonias “Encuentro de Tres Culturas” ha permanecido en el anonimato durante años pero los desfiles, encuentros culturales, exposiciones históricas y tradiciones indígenas son la máxima expresión cultural que se realiza en el departamento de Guainía, y con él se recopilan una multiplicidad de factores tanto étnicos, raciales, sociales, económicos y humanos que suministran grandes aportes de identidad de la mezcla de la cultura indígena que dio origen a la población del Guainía.

El festival se celebra en el mes de noviembre, fecha en la cual, además de considerarse el aniversario del municipio de Inírida enaltece la cultura de las colonias que se instauraron en dicho municipio desde su fundación en 1963.

De manera que, este proyecto no solo se está protegiendo la cultura tal como lo consagra el artículo 7° de la Constitución Política Colombiana al establecer que: “*El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación*”, sino que además es un reconocimiento a los más de 62 pueblos indígenas que habitan la zona amazónica de Colombia y cuyas expresiones son exaltadas en este festival, además de las colonias llaneras y amazónicas que conforman el sur de Colombia.

La importancia de esta iniciativa radica en que con la salvaguarda y ayuda del Gobierno central en la difusión y realización de este Festival de las Colonias “Encuentro de Tres Culturas” se constituirá en una herramienta de apertura de esta región hacia Colombia y el mundo, lo cual contribuye no solo a la unión de nuestros pueblos con el centro del país, sino que garantiza un crecimiento económico para la región del Guainía.

Es así, como el objetivo de este proyecto de ley no solo consiste en la socialización de estas festividades con todas y todos los colombianos, sino también conservar la riqueza ambiental e histórica difundiendo la expansión turística de la región, que además tiene grandes atractivos como son:

1. La Estrella Fluvial de Oriente, Encuentro de los ríos Guaviare, Atabapo y Orinoco, nacimiento del gran Orinoco “denominado por Alexander von Humboldt, como la mayor reserva fluvial y ecológica del mundo”.
2. Coco Viejo: Comunidad Indígena de la Etnia Curripaco “tierra de artesanos” lugar milenario en donde elaboran piezas de cerámica que combinan con las fibras naturales de chiqui chiqui para elaborar hermosas piezas de artesanía; en esta comunidad y a orillas del río Inírida encontramos enormes rocas en donde los hombres milenarios grabaron las piedras con figuras petrográficas, de alto valor cultural y etnográfico, situadas al margen derecho del río. Desde allí podemos observar la desembocadura del río Inírida al río Guaviare “frontera natural entre la Orinoquia y la Amazonia”.
3. Sabanitas: Comunidad Indígena de la Etnia Curripaco y Yeral, en esta comunidad está el sendero ecológico y el sendero acuático, malocas tradicionales en donde se pueden hospedar hasta 20 personas, allí se realiza una muestra sobre la preparación de las comidas típicas del mañoco, el casabe y el moquiado.
4. Maloca Cultural de la Comunidad indígena el Paujil: que consiste en un pequeño museo donde se exponen instrumentos y muestras de esta comunidad indígena.
5. Caño Vitina y las Sabanas de la Flor de Inírida: Comunidad Indígena de la Etnia Puinaive, en un recorrido de 20 minutos encontramos la flor de Inírida y un refrescante caño de aguas color coca cola que viene del interior de la selva, allí también encontramos tepuyes.
6. Monumento a la Princesa Inírida: Ubicado en el parque de la zona indígena, lugar reconocido como la zona en donde se ubicaron los primeros pobladores de Inírida. Escultura que representa la mítica Princesa Inírida.

#### 4. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El presente proyecto de ley fue radicado por el honorable Representante a la Cámara Édgar Alexander Cipriano Moreno en Secretaría General de Cámara el 17 de marzo de 2015. Fue publicado en la *Gaceta* el 18 de marzo de 2015 bajo el número 120-15. Luego de ser asignado a la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fue designado como ponente el honorable Representante Leopoldo Suárez Melo. El 26 de mayo de 2015 fue publicada la ponencia para primer debate a través de la *Gaceta*

*del Congreso* número 345 de 2015 y aprobada en primer debate en sesión del 10 de junio de 2015 bajo la *Gaceta del Congreso* número 620 de 2015 y 193 de 2016. Posteriormente, el honorable Representante Andrés Felipe Villamizar Ortiz es designado ponente para segundo debate y se publica ponencia el 27 de abril de 2016. No obstante, aludiendo al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992, el 20 de junio de 2016 el proyecto de ley es archivado por tránsito de legislatura.

En este sentido, el proyecto de ley fue aprobado en primer debate en la sesión del día 10 de junio de 2015, según Acta número 33. El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo número 01 de 2003 para su discusión y votación, se hizo en la sesión del día 3 de junio de 2015, Acta número 32. Publicaciones reglamentarias: Texto proyecto de ley: *Gaceta del Congreso* número 120 de 2015. Ponencia primer debate Cámara *Gaceta del Congreso* número 345 de 2015.

Finalmente, el proyecto de ley fue radicado nuevamente el 28 de noviembre de 2018 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el honorable Representante Anatolio Hernández Lozano, y le fue asignado el número 282 de 2018 y realizada la publicación a través de la *Gaceta del Congreso* número 1080 de 2018. Posteriormente, mediante Oficio CSCP-3.2.02.425/2018 (IIS) del 11 de diciembre de 2018 fue designado para rendir informe de ponencia para primer debate en la Comisión Segunda Constitucional Permanente el honorable Representante del departamento de Guainía, Anatolio Hernández Lozano.

### PROPOSICIÓN

En virtud de las anteriores consideraciones, solicito atentamente a los honorables Representantes miembros de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 282 de 2018, *por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival de las Colonias encuentro de tres culturas en el municipio de Puerto Inírida, departamento de Guainía y se dictan otras disposiciones*, de acuerdo con el texto propuesto.

Del honorable Representante,

  
ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO  
Representante a la Cámara por el Departamento de Guainía  
Presidente de la Comisión Segunda Constitucional Permanente

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 282 DE 2018

*por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival de las Colonias Encuentro de Tres Culturas en el municipio de Puerto Inírida, departamento de Guainía y se dictan otras disposiciones.*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 282 DE 2018

*por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival de las Colonias Encuentro de Tres Culturas en el municipio de Puerto Inírida, departamento de Guainía y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** Declárese patrimonio cultural de la nación el Festival de las Colonias “Encuentro de Tres Culturas” en el municipio de Inírida, departamento de Guainía.

**Artículo 2º. Fomento.** Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, a contribuir al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación y financiación del Festival de las Colonias “Encuentro de Tres Culturas” en el municipio de Inírida, departamento de Guainía.

**Artículo 3º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Del honorable Representante,

  
ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO  
Representante a la Cámara por el Departamento de Guainía  
Presidente de la Comisión Segunda Constitucional Permanente

**CONTENIDO**

Gaceta número 1159 - jueves 27 de diciembre de 2018

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**Págs.**

**PONENCIAS**

<p>Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate en Comisión Tercera de Cámara de Representantes del proyecto de ley número 196 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea el seguro obligatorio para repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior .....</p> <p>Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 200 de 2018 Cámara, por la cual se mejora el acceso a la educación superior universitaria pública en población afrodescendiente .....</p> <p>Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al proyecto de ley Número 203 de 2018 Cámara, por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, las dedicadas a las industrias creativas y se dictan otras disposiciones.....</p> <p>Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 213 de 2018 Cámara, por medio del cual se adiciona la Ley 1176 de 2007, Sistema General de Participaciones, y se dictan otras disposiciones.....</p> <p>Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 216 de 2018 Cámara, por la cual se autoriza al Banco de la República para acuñar una moneda con fines conmemorativos o numismáticos, en razón de la exaltación del bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones.....</p>	<p>1</p> <p>5</p> <p>13</p> <p>23</p> <p>31</p>	<p>Informe de Ponencia y texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 223 de 2018 Cámara, por la cual se incluye la representación y participación de los jóvenes en el Sistema Nacional de Planeación y se dictan otras disposiciones.....</p> <p>Informe de ponencia, pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 225 de 2018 Cámara, por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la atención de los procesos de violencia intrafamiliar y se fortalece la capacidad institucional de las comisarías de familia.....</p> <p>Ponencia para primer debate y texto propuesto Proyecto de ley número 249 de 2018 Cámara, por medio del cual se establecen medidas para mejorar la inserción laboral de los jóvenes y se dictan otras disposiciones.....</p> <p>Informe de ponencia primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 257 de 2018 Cámara, por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de La Estrella, departamento de Antioquia, con motivo de los 333 años de su fundación y se dictan otras disposiciones.....</p> <p>Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 282 de 2018, por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival de las Colonias encuentro de tres culturas en el municipio de Puerto Inírida, departamento de Guainía, y se dictan otras disposiciones.....</p>	<p>37</p> <p>46</p> <p>57</p> <p>63</p> <p>68</p>
---	---	--	---