



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1018

Bogotá, D. C., viernes, 11 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 326 DE 2019 CÁMARA, 192 DE 2019 SENADO

por medio del cual la nación se asocia a la celebración del quinto centenario de fundación de la ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 10 de octubre de 2019

Señor

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA

Presidente

Comisión Segunda Senado

Ciudad

Referencia: ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 326 de 2019 Cámara, 192 de 2019 Senado, *por medio del cual la nación se asocia a la celebración del quinto centenario de fundación de la ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones.*

Señor Presidente,

En cumplimiento a la designación realizada el pasado veinticuatro (24) de septiembre de 2019 por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado, y de conformidad con lo señalado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a someter a consideración de los y las senadores el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 326 de 2019 Cámara y 192 de 2019 Senado, *por medio del cual la nación se asocia a la celebración del quinto centenario de fundación de la ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DEL PROYECTO

El trámite que se le ha dado al proyecto es el siguiente:

1. El Proyecto de ley número 326 de 2019 Cámara fue radicado el día 13 de marzo de 2019 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el honorable Representante José Luis Pinedo Campo y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 123 de 2019.
2. El 29 de marzo de 2019 fue designado para primer debate como ponente el Representante Jorge Enrique Benedetti. La ponencia fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 249 de 2019, se debatió y aprobó en sesión el día 22 de mayo de 2019.
3. El 22 de mayo de 2019 fue designado para segundo debate como ponente nuevamente al representante Jorge Enrique Benedetti. La ponencia fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 546 de 2019, se debatió y aprobó en sesión el día 2 de septiembre de 2019.
4. Se trasladó el proyecto a la Comisión Segunda de Senado el 18 de septiembre de 2019 donde fui designado como ponente para primer debate en Senado. La presente ponencia recoge las propuestas del Proyecto de ley número 225 de 2018 Senado y del Proyecto de ley número 262 de 2019 Senado, con el ánimo de consolidar una propuesta mucho más robusta en beneficio de los habitantes de Santa Marta.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene por finalidad los siguientes propósitos:

1. Celebrar el quinto centenario de fundación de la ciudad de Santa Marta y reconocerla por sus cualidades únicas y especiales.
2. Autorizar los recursos y disposiciones necesarias para la puesta en marcha de los proyec-

tos y convenios que ejecutarán la celebración del quinto centenario.

3. Creación de la Comisión Honorífica para la Celebración del Quinto Centenario de la Fundación de la Ciudad de Santa Marta, al igual que la creación de la Comisión Preparatoria que garantizará la coordinación para la celebración del quinto centenario.

III. JUSTIFICACIÓN

Como afirman los autores del proyecto y consecuentemente reiteró el ponente en Cámara de Representantes, el presente proyecto de ley se justifica en la medida que se reconoce a Santa Marta como la génesis de la historia de la República de Colombia, ser el mejor puerto sobre el litoral del Caribe colombiano, siendo fundamental para la colonización de los territorios internos y soporte para el desarrollo económico del país en la importación y exportación de productos. Otro aspecto son los valiosos hitos históricos de gran significado en la historia nacional que ha tenido Santa Marta en su evolución histórica:

- La ciudad más antigua existente, oficialmente fundada en el suelo Suramericano.
- La ciudad más antigua existente del Nuevo Reino de Granada.
- La primera ciudad plaza de armas para la conquista de Tierra Firme.
- La primera ciudad-puerto del litoral Tierra Firme.
- Cabeza de puente para la conquista de los territorios del Nuevo Reino de Granada.
- La primera ciudad que dio noticia del hallazgo de oro en el Nuevo Reino de Granada.
- La primera ciudad cabeza de obispado en el Nuevo Reino de Granada.
- La primera ciudad donde oficialmente se levantó una fortificación en el Nuevo Reino de Granada.
- La primera ciudad que fomentó la agricultura en el Nuevo Reino de Granada.
- Primera ciudad donde oficialmente se levantó una fortificación en el Nuevo Reino de Granada.
- La última de la Costa Caribe Colombiana en desprenderse de la Madre Patria.
- La penúltima ciudad en desprenderse de la Madre Patria.
- Sede del Virreinato de la Nueva Granada entre 1813 a 1818.
- Ciudad donde falleció nuestro libertador Simón Bolívar.
- Ciudad que revolucionó la economía del bano abriendo el siglo XX.
- Erección de su Catedral de Santa Marta como Basílica Menor en 1930.

- Puerto terminal de Ferrocarril del Atlántico desde 1961.

1. Motivos para la radicación del proyecto

El propósito de la presente iniciativa es vincular a la Nación en la celebración de los 500 años de fundación de la ciudad de Santa Marta, hoy Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, capital del departamento del Magdalena; rindiéndole un homenaje nacional de carácter público por su importante aporte en la historia del nacimiento de la República de Colombia.

2. Motivos para la radicación del proyecto

Así como lo ha señalado el autor y posteriormente los ponentes, los acontecimientos en América, sobre todo aquellos hitos que marcaron la construcción de nuestra historia han sido motivo de atención y preparación por sus respectivos países. Por ejemplo, como señala el autor, el Presidente César Gaviria designó la Comisión Preparatoria del Quinto Centenario del Descubrimiento de América, en donde se tomaron varias medidas para celebrar el patrimonio histórico de nuestra nación. Siguiendo esta tradición, los 500 años de Santa Marta, dados el año 2025, deben celebrar la gran tradición e historia de esta ciudad, la cual es patrimonio nacional.

3. Ubicación geográfica de la ciudad de Santa Marta

Como lo señala el autor del presente proyecto de ley, la ubicación geográfica de Santa Marta la hace poseedora de increíbles cualidades geológicas, biológicas y culturales. Por ejemplo, Santa Marta se encuentra explanada entre el mar Caribe y la Sierra Nevada de Santa Marta, la montaña litoral más alta del mundo a la orilla del mar. En la sierra habitan cuatro pueblos indígenas ancestrales: los Arhuacos, Wiwas, Koguis y Kankuamos. Adicionalmente, muy cerca se encuentra la Ciénaga Grande de Santa Marta, el complejo lagunar más grande de América del Sur, declarada Reserva de la Biósfera por la Unesco.

4. Importancia histórica

De acuerdo con el texto del proyecto, la ciudad de Santa Marta fue diferente a las primeras poblaciones españolas fundadas en América del Sur. Estos primeros asentamientos como San Sebastián de Urabá (1510) y Santa María la Antigua del Darién (1510) desaparecieron rápidamente dada su espontaneidad, el nombre de los fundadores de algunas es desconocido y como también sí tuvieron autorización de la Corona española. Caso distinto ocurrió con la ciudad de Santa Marta, cuyo fundador, Rodrigo de Bastidas, escribano del Barrio Triana en Sevilla, se convirtió en armador y empresario de negocio de las Indias Occidentales, obteniendo un permiso real el 5 de junio de 1500 para viajar a estas tierras sin ninguna ayuda económica de la Corona española.

Un conjunto de factores geográficos explica la elección del enclave para formalizar la ciudad más antigua que existe en la República de Colombia y beneficiarse desde entonces de las facilidades de comunicación intercontinental. Circunstancias

históricas determinaron su postración durante el período de dominación española, no obstante, su importante papel en los primeros años, cumpliendo las siguientes funciones:

- a) Plaza de armas.
- b) Primer puerto del litoral Caribe colombiano.
- c) Cabeza de la Gobernación de la Provincia de Santa Marta.
- d) Puente de penetración a los territorios internos.
- e) Eslabón entre la Metrópoli y la cadena de fundaciones en el Nuevo Reino de Granada.
- f) Base de abastecimiento, y
- g) Sede eclesiástica desde el año de 1533.

5. La fundación de la ciudad de Santa Marta por Rodrigo de Bastidas, 1525.

La necesidad de afianzar la posesión de los territorios recién descubiertos y adelantar la vasta empresa de poblamiento a través de fundaciones de ciudades llevó a Isabel de Castilla y Fernando de Aragón, conocidos como los Reyes Católicos a otorgar “Capitulaciones” a particulares donde se establecen los términos para descubrir, conquistar y gobernar un territorio, la obligación de fundar ciudades, villas y lugares, repartir encomiendas y aplicar la justicia civil a nombre de la monarquía.

Santa Marta hizo parte del grupo de ciudades en América fundada en la primera mitad del siglo XVI, que la reviste de gran significado histórico. Su fundación se realizó al pie del mar Caribe en el borde oeste de la llanura, ocupando hoy 239.335 hectáreas, delimitada por un anfiteatro montañoso, formado por las postreras estribaciones que se cierran dentro del mar, entre Punta Betín y Punta Gaira. La historia le reservaría a Rodrigo de Bastidas la tarea de fundar a Santa Marta, no obstante que la primera opción para poblar la provincia de Santa Marta se le había asignado a Gonzalo Fernández de Oviedo que la había solicitado en 1519 y finalmente desistiría de ella.

Bastidas fue protagonista del 4º Viaje Menor, a quien los Reyes Católicos habían dado autorización, el 5 de junio de 1500, para “ir a descubrir tierras en la región de Gracia o Paria”, infringiéndose las Capitulaciones convenidas con Cristóbal Colón. Convertido en armador y empresario de negocios en las Indias Occidentales, partió de Cádiz en octubre de 1500 con dos carabelas bien armadas, acompañado de Juan de Ledesma y asesorado por el piloto y cartógrafo Juan de la Cosa.

Al llegar a una hermosa bahía de dilatadas playas le dieron por nombre Santa Marta. Por Real Cédula del 22 de diciembre de 1521, se le otorgó a Bastidas la gobernación de este territorio, pero no pudo cumplir por su grave situación económica y la falta de personal, que lo obligaron a aplazar su proyecto. Los reyes españoles le reiteran la necesidad de poblar en Tierra Firme con una nueva Capitulación firmada el 6 de noviembre de 1524 en Valladolid. Su Majestad Carlos I, lo designa “capitán vitalicio y adelantado de la Provincia y Puerto de Santa Marta”,

autorizándolo para que viniera a poblarla y ejerciera actividades productivas.

Damos licencia y facultad a vos el dicho Rodrigo de Bastidas y a los dichos pobladores de la dicha provincia y tierra de Santa Marta, para que podáis contratar con vuestras mercaderías con la tierra-firme y todas las islas comarcanas, como lo pueden hacer los vecinos de la Isla Española¹.

La mayoría de las ciudades colombianas fundadas en la época de conquista española, se realizaron siguiendo las ritualidades prescritas por las ordenanzas oficiales. Bastidas realizó todo el protocolo, como elegir el mejor sitio, el tronco simbólico, la misa solemne y el acta de fundación.

6. Contexto histórico de la ciudad de Santa Marta

Así mismo, el proyecto destaca que la ciudad de Santa Marta debe su existencia al calado natural de su puerto apto para grandes embarcaciones. La bahía que sirve de antesala, fue el lugar escogido por los primeros navegantes españoles a cuyo remanso acudían las sedientas tripulaciones para refrescarse con las cristalinas aguas del río Manzanares. Allí hacían sus radas, aparejaban lo indispensable para las largas jornadas de incursión y conquista hacia los territorios internos a través de dos rutas: por el río Magdalena o incursionando los bosques infestados por aguerridos nativos.

La Corona de España tuvo en la ciudad de Santa Marta su primera plaza de armas para la conquista de los territorios recién descubiertos. Durante los primeros años fue cabeza de puente de la gobernación de la Provincia de Santa Marta, siendo dura la exploración y difícil apropiación de los territorios internos por parte de las huestes españolas, alucinadas por la colosal aventura y fantasmal quimera de Eldorado también como sitio para aprovisionar las compañías expedicionarias. De aquí, partió hacia el país de los Chibchas, D. Gonzalo Jiménez de Quezada, remontando el río Grande de la Magdalena, donde fundaría en 1538 a Santa Fe de Bogotá.

Santa Marta tuvo una notoria importancia geopolítica durante sus primeras tres décadas de existencia, pero decayó al escasear el oro y por estar rodeada de las más guerreras familias indígenas que opusieron la más tenaz resistencia a la milicia española.

Finalizando esta centuria, la situación de la ciudad era violenta, los enemigos de España no dejaron crecer el vecindario, ni mantener una dinámica urbana que permitieran consolidar las actividades económicas clave para su desarrollo. La historia registra alrededor de medio centenar de cruentos asaltos entre 1543 y 1779, los resultados fueron lamentables para su estabilidad desde saqueos, incendios, extorsiones para no destruirla

¹ (Capitulación otorgada por el Rey Rodrigo de Bastidas el 6 de noviembre de 1524 en Valladolid, refrendada de Cobos. Señalada del obispo de Osmao, y Carvajal, y Beltrán, y doctor Maldonado).

hasta el comercio forzado. El juego político de España justificó una irónica estrategia de “la defensa por indefensión”, consistente en que entre menos fortificada estuviera, menos codiciable era para los piratas y corsarios que rondaban sus aguas.

Durante el siglo XVII, la proximidad a la ciudad de Cartagena de Indias, la perjudicó considerablemente por su supremacía política y socioeconómica, que incidió en su relegación por más de dos siglos en las prioridades de la monarquía española. La situación económica se agravaría con la construcción del Canal del Dique promediando el siglo, que revolucionaría el comercio de Cartagena hacia el interior; año tras año aumentaba el volumen de carga a través de ese conducto. De esta manera el puerto de Santa Marta se abandona paulatinamente, al tocar fondo la Armada de los Galeones en puerto cartagenero, que transportaba hombres y mercancías al Nuevo Mundo, según por ofrecer un puerto más seguro. Sin la llegada de las flotas y por consiguiente abandonada del comercio e indefensa, Santa Marta se fue despoblando, al paso que crecía Cartagena, nuestra ciudad decrecía. Luego de la destrucción de Santa Marta en 1655 por el vicealmirante inglés William Goodson, muchas de las principales familias emigraron a Maracaibo, Cartagena, Mompox, Honda y Tenerife.

Finalizando el siglo XVIII, experimentó una corta resurrección urbana gracias a las reformas borbónicas de los monarcas Carlos III y su hijo Carlos IV, interrumpida con los primeros brotes de independencia. Irónicamente a pesar del abandono de la Corona española, Santa Marta se mantuvo fiel a la causa real, fue la penúltima en desprenderse del cordón umbilical de la Madre Patria, mientras que Cartagena de Indias a quien la monarquía le dedicó enormes esfuerzos militares y económicos, fue la primera en declarar su rebeldía. Como reconocimiento su gobernador D. Víctor de Somodevilla la nombró como “la muy noble, la muy fiel y la muy leal” en 1808, donde el rey de España tendría su más firme plaza, hasta el día 10 de noviembre de 1820, cuando definitivamente fueron ocupadas por las fuerzas patriotas.

La disposición de los samarios frente a las nuevas ideas, era entregar sus vidas y bienes para sostener la religión y a su amado monarca; irónicamente los indígenas que tanto sufrieron siglos atrás, fueron leales a esta causa, quizás porque su población comprendió, que en su historia jamás había gozado de una prosperidad, traducida en las obras urbanas, religiosas, defensivas y de beneficio económico que en su momento gozaba. La noble causa de la Emancipación, truncó el momento próspero que gozaba Santa Marta, gracias a que la monarquía había vuelto los ojos hacia ella. Aún con el breve renacer urbano y comercial de su puerto a principios del siglo XIX y durante el tiempo que duró la República de la Nueva Granada (1831-1856), esta ciudad jamás volvió a disfrutar de las mieles del progreso.

La segunda mitad del siglo XIX, pasó por Santa Marta dejando las huellas de la violencia política en los albores de la República, que nunca dejó en pensar en futuro; la apertura de la aduana en Barranquilla en 1870, junto a su ferrocarril que conectaba con el río Magdalena, desviando a esa ciudad el comercio marítimo proveniente de Europa y las Antillas, originó un momento de depresión económica en la ciudad, que incidió en la migración hacia esa ciudad de las familias comerciante más prósperas de Santa Marta, agravando la situación.

Aparece la idea de construir un ferrocarril que, partiendo del muelle de esta ciudad, pasara por Ciénaga, Pivijay, Media Luna y saliera al río Magdalena por la vía a El Banco y todo el comercio hacia el interior del país se hiciera por esta ciudad en detrimento del transporte fluvial de Barranquilla. El contrato fue suscrito entre el Estado del Magdalena y los socios Robert Joy & Manuel Julián De Mier, luego el Gobierno nacional mediante la Ley 51 de 1887, modificó el contrato inicial del ferrocarril, abriendo las puertas para la inversión extranjera, siendo adquirido por la empresa inglesa Greenwood & Co. con el nombre The Santa Marta Railway Co. Lmtd. en 1890, extendiendo sus ramales hasta río Frío en 1892 y Sevilla en 1894.

El propósito de sacar el tren al río no se cumplió, solo llegó a la población de Fundación, al aparecer los primeros cultivos de banano que revolucionarían la economía de Santa Marta y la región. Bellas formas señoriales entran a reemplazar la muda racionalidad de la vieja ciudad, como queriendo borrar un ingrato pasado, expresión admonitoria de pobreza. La ciudad se resiente con una oleada migratoria de gentes de diferentes lugares del país atraídos por la oferta laboral, se extiende configurando nuevos barrios, superando el reciente borde urbano constituido por la vía férrea.

El fin de la economía del banano era inminente, el turismo se avistaba como la nueva economía redentora, por ello se contrata promediando el siglo XX, la formulación y elaboración del Plan Piloto de Santa Marta con el arquitecto Fernando Martínez Sanabria, fue interpretada como el momento preciso para construir la ciudad del futuro basado en su potencial geográfico, fomentando la actividad turística, quedando el fenómeno urbanístico de El Rodadero con todos sus errores. Desafortunadamente la dirigencia local no supo direccionar esas políticas urbanas planteadas, dedicándose a sacar el proyecto de ampliación portuaria y fortalecer la agroindustria; poco en la ciudad se sabía sobre la industria sin chimeneas, tampoco se alcanzaba a dimensionar los dividendos que podría generar.

Hoy día, Santa Marta es una de las tres terminales portuarias que tiene la República de Colombia sobre el Océano Atlántico, por su café proveniente del interior del país y el carbón, mineral explotado en las minas de la península de La Guajira; todos estos productos con destino a los mercados de Estados Unidos y Europa. También el turismo, industria que se desarrolla gracias al invaluable patrimonio

natural a través del Parque Nacional Tayrona que tiene hermosas enseñas ideales para el ecoturismo, como: Bahía Concha, Chengue, Gairaca, Naguanje, Cinto, Guachaquita, Palmarito, Arrecifes y El Cabo, bellezas naturales que son los más relajantes lugares, destino turístico de nuestro país. Y al patrimonio cultural representado en su historia y en la zona arqueológica de Ciudad Perdida, antiguo asentamiento de la familia Tayrona que habitaron en la Sierra Nevada de Santa Marta, protagonistas de las más sangrientas batallas durante la época de la conquista española, maestros en las obras líricas y el buen manejo urbanístico adaptado a la topografía.

Santa Marta está llamada a convertirse en uno de los destinos turísticos del Caribe con los proyectos de desarrollo turístico que se adelantan, entre ellos su vinculación a la ruta de turismo de cruceros internacionales en el área del Caribe.

IV. CONSIDERACIONES

Como se mencionó anteriormente, la presente ponencia recoge las propuestas del Proyecto de ley 225 de 2018 Senado y del Proyecto de ley 262 de 2019 Senado con el ánimo de consolidar una propuesta mucho más robusta en beneficio de los habitantes de Santa Marta. Los contenidos y objetivos de cada iniciativa se describen a continuación:

Proyecto de ley número 225 de 2018 Senado

La iniciativa es de autoría del Senador Miguel Ángel Pinto Hernández y los Representantes a la Cámara Franklin del Cristo Lozano de la Ossa y José Luis Pinedo Ocampo. Fue radicada el 13 de diciembre de 2018 ante la Secretaría General del Senado y enviada posteriormente a la Comisión Segunda.

El ponente para primer debate fue el Senador Lidio Arturo García. En debate de la ponencia de primer debate, se decidió que para segundo debate se incorporaría como ponente al Senador Antonio Sanguino, uno de los autores del Proyecto de ley número 262 de 2019 y quien retiraría dicha iniciativa con el ánimo de conciliar los articulados y permitir que avanzara en el trámite el Proyecto de ley número 225. Para la discusión del segundo debate se evidenció que la propuesta articulado sugerida por el Senador Sanguino no fue tenida en cuenta y tampoco se había designado como ponente, dicha situación condujo a que, en sesión plenaria del 7 de octubre de 2019, se solicitara la conformación de una subcomisión para unificar los 3 articulados y avanzar en el que estuviese más adelantado, para la fecha es el 326 de 2019 Cámara.

Proyecto de ley número 262 de 2019 Senado

La iniciativa es de autoría de los Senadores Antonio Sanguino Páez, Feliciano Valencia, Julián Gallo, Alexander López Maya, Victoria Sanguino y Aída Abella y de los Representantes a la Cámara León Fredy Muñoz, María José Pizarro, David Ricardo Racero y Carlos Carreño. La iniciativa se da como respuesta de los parlamentarios al pacto suscrito con el exalcalde samario y exrector de la Universidad del Magdalena, Carlos Caicedo Omar y

el alcalde Rafael Martínez, para apoyar la ejecución del Plan Santa Marta 500 años en beneficio de todos los samarios. El proyecto de ley fue radicado el 25 de abril de 2019 ante la Secretaría General del Senado y enviada posteriormente a la Comisión Segunda.

Conforme se expuso en el punto anterior, el proyecto se retiró por parte de los autores con el fin de que las propuestas se pudieran unificar con las que llevaban un mayor trámite legislativo, y así, llevar a feliz término una única iniciativa que recoja todo lo mejor de las propuestas en beneficio del pueblo samario.

La presente ponencia recoge entonces las propuestas de los tres proyectos en trámite.

V. MARCO NORMATIVO

Conforme consta en la exposición de motivos de la iniciativa y en las dos ponencias que anteceden la presente, el presente proyecto de ley se fundamenta en:

1. Marco Constitucional

En primer lugar, la Constitución Política establece en su artículo 70 el deber que tiene el Estado de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

Específicamente, sobre el carácter y régimen especial de la ciudad de Santa Marta, el artículo 328 de la Constitución, modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo número 02 de 2018, le reconocen naturaleza y normatividad como Distrito Turístico, Cultural e Histórico.

Adicionalmente, los artículos 150 y 154 constitucionales revisten a los Congresistas de la facultad de presentar proyectos de ley y/o de acto legislativo; así mismo, nuestro sistema legal otorga al Congreso de la República la competencia de interpretar, reformar y derogar las leyes. También la Constitución establece herramientas en los artículos 334 y 366 para que el Estado propenda por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los administrados.

2. Marco Normativo Nacional

De conformidad con la Ley 1617 de 2013, la celebración del quinto centenario de la fundación de la ciudad de Santa Marta en el año 2025 es un proyecto estratégico de interés nacional. Por esta razón se le concedieron las herramientas necesarias al Gobierno nacional para la creación del **Plan Maestro Quinto Centenario para Santa Marta**.

3. Jurisprudencia constitucional

En Sentencia C-766 de 2010, la Corte Constitucional manifestó que: “*Esta clase de leyes, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto, y desde el punto de vista material, no crean, extinguen ni modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o*

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

La Corte Constitucional, en Sentencia C-782 de 2001, resalta los objetivos de las leyes de honores y analiza sus posibles implicaciones en materia de gasto público. En dicha providencia la Sala Plena del Tribunal Constitucional establece que:

“En el presente caso, el balance que debe existir entre la rama legislativa y ejecutiva en materias que involucran la creación de gastos se mantiene, pues es a través de una ley de la República (la 609 de 2000) que se está autorizando el gasto público a favor de ciertas obras y causas de alguna forma relacionadas con la memoria del personaje al que se rinde honores. Al hacerlo, el Congreso ejerce una función propia (artículo 150 numeral 15 C.P.) que en todo caso guarda proporción con las demás disposiciones en la materia, pues se mantienen incólumes la facultad del legislador para establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración (artículo 150 numeral 11 C.P.), la imposibilidad de hacer en tiempo de paz ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso (artículo 345 C.P.), y la necesidad de incluir en la Ley de Apropiações partidas que correspondan a un gasto decretado conforme ley anterior (artículo 346 C.P.). También se preservan las atribuciones del Gobierno nacional en materia de hacienda pública pudiendo, entre otras cosas, elaborar anualmente el Presupuesto de Gastos y Ley de Apropiações que habrá de presentar ante el Congreso (artículo 346 C.P.)”.

Asimismo, en las Sentencias C-755 y C-948 de 2014, la Corte Constitucional precisó que:

“De lo anterior se desprende, por una parte, que la Constitución no requiere iniciativa gubernamental para todas las leyes que decreten gasto. Por otra parte, que los gastos se materializan año a año cuando se incorporan las respectivas partidas a la ley de apropiaciones. En esa medida, tal y como lo sostuvieron en sus respectivos informes el Senado y la Cámara, y lo dijo el Procurador en su concepto, la Constitución distingue entre dos momentos legislativos diferentes. En un primer momento, se expiden diversas leyes que autorizan o decretan gastos, cumpliendo con el principio de legalidad de los mismos. En un segundo momento, el Congreso aprueba o desaprueba las partidas presupuestales en la ley de apropiaciones. El requisito constitucional establecido en el artículo 154 de la Carta exige que haya iniciativa gubernamental única y exclusivamente en el segundo momento, es decir, en el proceso de creación de la ley de apropiaciones. La Sentencia C-409 de 1994, antes citada, dice al respecto: “Podría sostenerse que la función del Congreso de “establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración” (CP artículo 15-11), referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto - a la cual se remite el citado literal -, cuya función se contrae a estimar

para el respectivo período fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicarán, todo lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos.” Las excepciones son de interpretación restrictiva, máxime si ellas suspenden o limitan el principio democrático de la libre iniciativa legislativa, que como tal tiene el carácter de regla general. En este orden de ideas, la interpretación del Gobierno no se compagina con el tenor de la función constitucional contenida en el numeral 11 del artículo 150 de la Carta, que solo contempla la ley general de presupuesto, mas no así las leyes impositivas y las que decretan gasto público, las cuales sin embargo sirven de base para que se puedan establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración”.

Por lo expuesto, la reserva que existe en materia presupuestal no puede analógicamente extenderse a otras materias, aunque las mismas le sirvan de fundamento”.

VI. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia constitucional el Congreso de la República tiene iniciativa en materia de gasto público. En consecuencia, el legislativo se encuentra facultado para presentar y aprobar proyectos de ley que comporten gasto, sin perjuicio que la inclusión de dicho gasto en las partidas presupuestales anuales sea iniciativa exclusiva del Gobierno.

Así lo ha confirmado la Corte Constitucional en sentencias como la C-343 de 1995, C-360 de 1996, C-782 de 2001, C-015A de 2009 y las previamente citadas, entre otras, en las que concluye que a través de iniciativa parlamentaria se pueden promover leyes que decreten gasto público, y que sirven como “título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”².

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Presentamos a la Comisión Segunda del Senado la propuesta de articulado en los siguientes términos:

- Artículo 6°. Se incluye al Alcalde o Alcaldesa del Distrito de Santa Marta como integrante de la Comisión Honorífica para la Celebración del Quinto Centenario.
- Artículo 7°. En el párrafo transitorio del párrafo 3° se completó la palabra Plan Maestro con “Quinto Centenario” ya que es así como se denomina el instrumento aprobado hasta la fecha.
- Se adiciona un artículo nuevo que para efectos del articulado queda denominado con el número 15, en él, se declaran algunos bienes como de Interés Cultural.
- El artículo 15 se convierte en el 16 que es el que contiene la vigencia.

² Sentencia C-343 de 1995, Corte Constitucional.

TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO
<p>Artículo 1°. Objeto. Declárese el asocio de la Nación a la celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta (hoy declarada como Distrito Turístico, Cultural e Histórico), acontecimiento histórico sucedido el día veintinueve (29) de julio de mil quinientos veinticinco (1525) en cabeza del escribano español Rodrigo de Bastidas; ciudad ubicada en el litoral del Caribe colombiano, territorio conocido en su época como gobernación de Nueva Andalucía.</p>	Se mantiene igual
<p>Artículo 2°. Reconocimiento. La Nación hace un reconocimiento al Distrito Turístico e Histórico de Santa Marta, declarado patrimonio cultural de la Nación por ser la ciudad sobreviviente más antigua fundada por España en América del Sur y en razón a su riqueza biogeográfica y ecológica, a su diversidad cultural con presencia de los pueblos indígenas Kogui, Arhuaca, Arzaria, Chimila y Wayúu y de población afrocolombiana.</p>	Se mantiene igual
<p>Artículo 3°. El Gobierno nacional con ocasión de la promulgación de la presente ley, y sin exclusión de lo señalado en las leyes y disposiciones especiales aplicables exclusivamente al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; promoverá la celebración de acuerdos, convenios, tratados internacionales y otros que desarrollen la declaratoria del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta en el año 2025 como proyecto estratégico de interés nacional, para lo cual expedirá los actos administrativos necesarios que garanticen su adecuada implementación.</p>	Se mantiene igual
<p>Artículo 4°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza al Gobierno nacional, la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación, el departamento del Magdalena, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y sus localidades.</p>	Se mantiene igual
<p>Artículo 5°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con la Constitución Política y de la legislación vigente, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias para ejecutar proyectos de carácter social, agroindustrial, cultural, ambiental y de infraestructura en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; que permitan cumplir con el objetivo de esta ley.</p>	Se mantiene igual
<p>Artículo 6°. Créase la Comisión Honorífica para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la ciudad de Santa Marta, conformada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) El Presidente de la República. j) El Ministro/a de Relaciones Exteriores. k) El Ministro/a de Cultura. l) Los invitados enunciados en el parágrafo transitorio del presente artículo. <p>Parágrafo transitorio. La <u>Alcaldía Distrital</u> de Santa Marta, una vez aprobada la presente ley, surtirá las invitaciones a las siguientes instituciones históricas <u>asociadas a la conmemoración del Quinto Centenario de fundación de la ciudad</u>; para que hagan parte de la comisión honorífica de esta celebración:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Su Santidad, Papa de la Iglesia Católica. b) El Rey de España. c) El Embajador/a de España en Colombia. d) El Obispo de la Diócesis de Santa Marta. e) El Presidente de la Academia Colombiana de Historia. f) El Alcalde/sa de Sevilla (España). g) El Alcalde/sa de Santo Domingo (República Dominicana). 	<p>Artículo 6°. Créase la Comisión Honorífica para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la ciudad de Santa Marta, conformada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) El Presidente de la República. j) El Ministro/a de Relaciones Exteriores. k) El Ministro/a de Cultura. l) <u>El Alcalde/sa Distrital de Santa Marta.</u> m) Los invitados enunciados en el parágrafo transitorio del presente artículo. <p>Parágrafo transitorio. La <u>Alcaldía Distrital</u> de Santa Marta, una vez aprobada la presente ley, surtirá las invitaciones a las siguientes instituciones históricas <u>asociadas a la conmemoración del Quinto Centenario de fundación de la ciudad</u>; para que hagan parte de la comisión honorífica de esta celebración:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Su Santidad, Papa de la Iglesia Católica. b) El Rey de España. c) El Embajador/a de España en Colombia. d) El Obispo de la Diócesis de Santa Marta. e) El Presidente de la Academia Colombiana de Historia. f) El Alcalde/sa de Sevilla (España). g) El Alcalde/sa de Santo Domingo (República Dominicana).

<p>TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE CÁMARA</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO</p>
<p>Artículo 7º. Confórmese la Comisión Preparatoria que garantizará la coordinación para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta. Esta Comisión será la máxima instancia de articulación Nación - Territorio. Tendrá competencias para preparar, diseñar, coordinar, gestionar y estructurar los planes, proyectos y eventos a realizar con motivo de esta celebración. La Comisión estará integrada por: a) Un/a delegado/a del Presidente de la República. b) Un/a delegado/a del Ministro/a de Cultura c) Un/a delegado/a del Ministro/a de Industria, Comercio y Turismo. d) Gobernador/a del departamento del Magdalena. e) Alcalde/sa Distrital de Santa Marta. f) Un/a delegado de la Academia de Historia del Magdalena. g) Un Representante de las Universidades Públicas con asiento en el Distrito de Santa Marta. h) Un Representante de las Universidades Privadas con asiento en el Distrito de Santa Marta. i) Un representante de las comunidades indígenas con asentamiento en la Sierra Nevada de Santa Marta. j) Un Representante del Sector Cultural del distrito de Santa Marta. k) Un Representante por los gremios económicos. Parágrafo 1º. La Comisión sesionará en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, ordinariamente dos veces al año, una primera vez entre los meses febrero y marzo y la segunda entre octubre y noviembre o, cuando se determine, de manera extraordinaria. Esta comisión deberá darse su propio reglamento interno que orientará su funcionamiento y podrá invitar a sus sesiones a quienes considere necesarios. Parágrafo 2º. Existirá quórum decisorio con la asistencia de la mayoría de sus miembros. Las decisiones se tomarán por mayoría simple. La asistencia a las sesiones es obligatoria, para los funcionarios públicos no asistir será causal de mala conducta y para los particulares, será suficiente para excluirlos de la Comisión. Parágrafo 3º. La Secretaría Técnica de la Comisión Preparatoria para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta estará a cargo de la Academia de Historia del Magdalena. Parágrafo transitorio. La Comisión tendrá su primera sesión, dentro de los tres primeros meses de entrada en vigencia la presente ley, la cual será convocada por su respectiva Secretaría Técnica. En esta primera sesión deberá priorizarse la determinación de los proyectos a realizar, los cuales deben estar limitados dentro de los proyectos presentados en el Plan Maestro de la Alcaldía.</p>	<p>Artículo 7º. Confórmese la Comisión Preparatoria que garantizará la coordinación para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta. Esta Comisión será la máxima instancia de articulación Nación - Territorio. Tendrá competencias para preparar, diseñar, coordinar, gestionar y estructurar los planes, proyectos y eventos a realizar con motivo de esta celebración. La Comisión estará integrada por: a) Un/a delegado/a del Presidente de la República. b) Un/a delegado/a del Ministro/a de Cultura c) Un/a delegado/a del Ministro/a de Industria, Comercio y Turismo. d) Gobernador/a del departamento del Magdalena. e) Alcalde/sa Distrital de Santa Marta f) Un/a delegado de la Academia de Historia del Magdalena. g) Un Representante de las Universidades Públicas con asiento en el Distrito de Santa Marta. h) Un Representante de las Universidades Privadas con asiento en el Distrito de Santa Marta. i) Un representante de las comunidades indígenas con asentamiento en la Sierra Nevada de Santa Marta. j) Un Representante del Sector Cultural del distrito de Santa Marta. k) Un Representante por los gremios económicos. Parágrafo 1º. La Comisión sesionará en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, ordinariamente dos veces al año, una primera vez entre los meses febrero y marzo y la segunda entre octubre y noviembre o, cuando se determine, de manera extraordinaria. Esta comisión deberá darse su propio reglamento interno que orientará su funcionamiento y podrá invitar a sus sesiones a quienes considere necesarios. Parágrafo 2º. Existirá quórum decisorio con la asistencia de la mayoría de sus miembros. Las decisiones se tomarán por mayoría simple. La asistencia a las sesiones es obligatoria, para los funcionarios públicos no asistir será causal de mala conducta y para los particulares, será suficiente para excluirlos de la Comisión. Parágrafo 3º. La Secretaría Técnica de la Comisión Preparatoria para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta estará a cargo de la Academia de Historia del Magdalena. Parágrafo transitorio. La Comisión tendrá su primera sesión, dentro de los tres primeros meses de entrada en vigencia la presente ley, la cual será convocada por su respectiva Secretaría Técnica. En esta primera sesión deberá priorizarse la determinación de los proyectos a realizar, los cuales deben estar limitados dentro de los proyectos presentados en el Plan Maestro <u>Quinto Centenario</u> de la Alcaldía.</p>
<p>Artículo 8º. Autorícese al Ministerio de Cultura para asumir el liderazgo técnico y operativo de parte del Gobierno nacional para el impulso e implementación de la presente ley, e iniciar las acciones pertinentes para su puesta en marcha de manera inmediata, con el apoyo de todos los sectores del Gobierno nacional que sean requeridos.</p>	<p>Se mantiene igual</p>
<p>Artículo 9º. Autorícese al Gobierno nacional a adoptar mediante decreto, dentro de los seis meses a la expedición de esta ley, el Plan Maestro Quinto Centenario de Santa Marta que deberá incluir los proyectos determinados por la Comisión Preparatoria que crea esta ley, así como los recursos para su efectiva ejecución, de conformidad con el artículo 111 de la Ley 1617 de 2013.</p>	<p>Se mantiene igual</p>

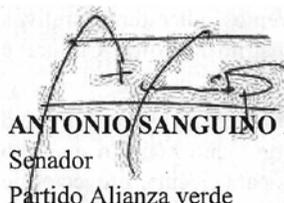
TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO
Artículo 10. Autorícese al Banco de la República para acuñar moneda metálica de curso legal con fines conmemorativos o numismáticos por este acontecimiento, con fundamento en la Ley 31 de 1992.	Se mantiene igual.
Artículo 11. Ordénese al Ministerio de Educación Nacional para que en un período máximo de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, inicie la articulación con la Secretaría de Educación Distrital de Santa Marta y la Academia de Historia del Magdalena, para la implementación en las Instituciones Educativas Distritales de publicaciones, foros, conversatorios, talleres y, demás actividades académicas necesarias, para concienciar a los niños y jóvenes sobre la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta, así como acciones investigativas en relación a las manifestaciones históricas, patrimoniales, artísticas y culturales de la ciudad.	Se mantiene igual.
Artículo 12. Autorícese al Ministerio de Cultura y la Autoridad Nacional de Televisión su articulación para adelantar la coordinación de acciones de difusión de la historia de la ciudad de Santa Marta y la celebración del Quinto Centenario de su fundación.	Se mantiene igual
Artículo 13. Ordénese al Ministerio de Relaciones Exteriores realizar las gestiones formales para la invitación al Rey de España, que, en conjunto con las autoridades nacionales, presidirá protocolariamente los actos de celebración del Quinto Centenario de la Fundación de la Ciudad Santa Marta, por ser la ciudad existente más antigua, fundada oficialmente en territorio suramericano durante la colonización española y, así mismo, le extienda la invitación que se requiera al/ a la Embajador/a de España en Colombia, al/ a la Alcalde/sa de Sevilla (España), al/ a la Alcalde/sa de Santo Domingo (República Dominicana).	Se mantiene igual
Artículo 14. Ordénese al Ministerio de Relaciones Exteriores para que, en coordinación con la Conferencia Episcopal de Colombia, realicen las gestiones formales para la invitación a su Santidad El Papa que, en conjunto con las autoridades nacionales, presidirá protocolariamente los actos de celebración del Quinto Centenario de la Fundación de la Ciudad Santa Marta, por ser la ciudad donde tuvo asiento el primer obispado en América del Sur.	Se mantiene igual
	Artículo 15. El Ministerio de Cultura declarará como Bienes de Interés Cultural, los siguientes inmuebles que se encuentran en el Distrito de Santa Marta: a) <u>Fuerte de San Fernando.</u> b) <u>Fuerte del Morro.</u> c) <u>La Iglesia Catedral.</u> d) <u>La Iglesia San Juan de Dios.</u> e) <u>El Claustro San Juan Nepomuceno o Real Seminario.</u> f) <u>La iglesia del Pueblo de Indios de Taganga.</u> g) <u>Iglesia del Pueblo de Indios de Mamatoco.</u>
Artículo 15. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 16. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

VIII. PROPOSICIÓN FINAL

Por los argumentos esbozados anteriormente, presentamos **PONENCIA POSITIVA CON MODIFICACIONES** al articulado y solicitamos a la Comisión Segunda Constitucional Permanente dar primer debate en Senado al Proyecto de ley número 326 de 2019 CÁMARA, 192 de 2019 Senado, *por medio del cual la nación se asocia a la celebración del quinto Centenario de Fundación de la ciudad*

de Santa Marta, departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,


ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador
Partido Alianza verde

VIII. ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO, PROYECTO DE LEY NÚMERO 326 DE 2019 CÁMARA, 192 DE 2019 SENADO

por medio del cual la nación se asocia a la celebración del Quinto Centenario de fundación de la ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Declárese el asocio de la Nación a la celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta (hoy declarada como Distrito Turístico, Cultural e Histórico), acontecimiento histórico sucedido el día veintinueve (29) de julio de mil quinientos veinticinco (1525) en cabeza del escribano español Rodrigo de Bastidas; ciudad ubicada en el litoral del Caribe colombiano, territorio conocido en su época como gobernación de Nueva Andalucía.

Artículo 2º. Reconocimiento. La Nación hace un reconocimiento al Distrito Turístico e Histórico de Santa Marta, declarado patrimonio cultural de la Nación por ser la ciudad sobreviviente más antigua fundada por España en América del Sur y en razón a su riqueza biogeográfica y ecológica, a su diversidad cultural con presencia de los pueblos indígenas Kogui, Arhuaca, Arzaria, Chimila y Wayúu y de población afrocolombiana.

Artículo 3º. El Gobierno nacional con ocasión de la promulgación de la presente ley, y sin exclusión de lo señalado en las leyes y disposiciones especiales aplicables exclusivamente al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; promoverá la celebración de acuerdos, convenios, tratados internacionales y otros que desarrollen la declaratoria del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta en el año 2025 como proyecto estratégico de interés nacional, para lo cual expedirá los actos administrativos necesarios que garanticen su adecuada implementación.

Artículo 4º. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza al Gobierno nacional, la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación, el departamento del Magdalena, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y sus localidades.

Artículo 5º. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con la Constitución Política y de la legislación vigente, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias para ejecutar proyectos de carácter social, agroindustrial, cultural, ambiental y de infraestructura en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; que permitan cumplir con el objetivo de esta ley.

Artículo 6º. Créase la Comisión Honorífica para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la ciudad de Santa Marta, conformada por:

- i) El Presidente de la República.
- j) El Ministro/a de Relaciones Exteriores.
- k) El Ministro/a de Cultura.
- l) El Alcalde/sa Distrital de Santa Marta.
- m) Los invitados enunciados en el parágrafo transitorio del presente artículo.

Parágrafo transitorio. La Alcaldía Distrital de Santa Marta, una vez aprobada la presente ley, surtirá las invitaciones a las siguientes instituciones históricas asociadas a la conmemoración del quinto centenario de fundación de la ciudad; para que hagan parte de la comisión honorífica de esta celebración:

- a) Su Santidad, Papa de la Iglesia Católica.
- b) El Rey de España.
- c) El Embajador/a de España en Colombia.
- d) El Obispo de la Diócesis de Santa Marta.
- e) El Presidente de la Academia Colombiana de Historia.
- f) El Alcalde/sa de Sevilla (España).
- g) El Alcalde/sa de Santo Domingo (República Dominicana).

Artículo 7º. Confórmese la Comisión Preparatoria que garantizará la coordinación para la celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta. Esta Comisión será la máxima instancia de articulación nación-territorio. Tendrá competencias para preparar, diseñar, coordinar, gestionar y estructurar los planes, proyectos y eventos a realizar con motivo de esta celebración.

La Comisión estará integrada por:

- a) Un/a delegado/a del Presidente de la República.
- b) Un/a delegado/a del Ministro/a de Cultura.
- c) Un/a delegado/a del Ministro/a de Industria Comercio y Turismo.
- d) Gobernador/a del departamento del Magdalena.
- e) Alcalde/sa Distrital de Santa Marta.
- f) Un/a delegado/a de la Academia de Historia del Magdalena.
- g) Un Representante de las universidades públicas con asiento en el Distrito de Santa Marta.
- h) Un representante de las universidades privadas con asiento en el Distrito de Santa Marta.
- i) Un representante de las comunidades indígenas con asentamiento en la Sierra Nevada de Santa Marta.
- j) Un Representante del sector cultural del Distrito de Santa Marta.
- k) Un representante por los gremios económicos

Parágrafo 1º. La Comisión sesionará en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa

Marta, ordinariamente dos veces al año, una primera vez entre los meses de febrero y marzo y la segunda entre octubre y noviembre o, cuando se determine, de manera extraordinaria. Esta Comisión deberá darse su propio reglamento interno que orientará su funcionamiento y podrá invitar a sus sesiones a quienes considere necesarios.

Parágrafo 2º. Existirá quórum decisorio con la asistencia de la mayoría de sus miembros. Las decisiones se tomarán por mayoría simple. La asistencia a las sesiones es obligatoria, para los funcionarios públicos no asistir será causal de mala conducta y para los particulares, será suficiente para excluirlos de la Comisión.

Parágrafo 3º. La Secretaría Técnica de la Comisión Preparatoria para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta estará a cargo de la Academia de Historia del Magdalena.

Parágrafo transitorio. La Comisión tendrá su primera sesión dentro de los tres primeros meses de entrada en vigencia la presente ley, la cual será convocada por su respectiva Secretaría Técnica. En esta primera sesión deberá priorizarse la determinación de los proyectos a realizar, los cuales deben estar limitados dentro de los proyectos presentados en el Plan Maestro Quinto Centenario de la Alcaldía.

Artículo 8º. Autorícese al Ministerio de Cultura para asumir el liderazgo técnico y operativo de parte del Gobierno nacional para el impulso e implementación de la presente ley, e iniciar las acciones pertinentes para su puesta en marcha de manera inmediata, con el apoyo de todos los sectores del Gobierno nacional que sean requeridos.

Artículo 9º. Autorícese al Gobierno nacional a adoptar mediante decreto, dentro de los seis meses a la expedición de esta ley, el Plan Maestro Quinto Centenario de Santa Marta que deberá incluir los proyectos determinados por la Comisión Preparatoria que crea esta ley, así como los recursos para su efectiva ejecución, de conformidad con el artículo 111 de la Ley 1617 de 2013.

Artículo 10. Autorícese al Banco de la República para acuñar moneda metálica de curso legal con fines conmemorativos o numismáticos por este acontecimiento, con fundamento en la Ley 31 de 1992.

Artículo 11. Ordénese al Ministerio de Educación Nacional para que en un período máximo de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, inicie la articulación con las Secretaría de Educación Distrital de Santa Marta y la Academia de Historia del Magdalena, para la implementación en las instituciones educativas distritales de publicaciones, foros, conversatorios, talleres y, demás actividades académicas necesarias, para concienciar a los niños y jóvenes sobre la Celebración del Quinto Centenario de Fundación

de la Ciudad de Santa Marta, así como acciones investigativas en relación a las manifestaciones históricas, patrimoniales, artísticas y culturales de la ciudad.

Artículo 12. Autorícese al Ministerio de Cultura y la Autoridad Nacional de Televisión su articulación para adelantar la coordinación de acciones de difusión de la historia de la ciudad de Santa Marta y la celebración del quinto centenario de su fundación.

Artículo 13. Ordénese al Ministerio de Relaciones Exteriores realizar las gestiones formales para la invitación al Rey de España, que, en conjunto con las autoridades nacionales, presidirá protocolariamente los actos de celebración del Quinto Centenario de la Fundación de la Ciudad Santa Marta, por ser la ciudad existente más antigua, fundada oficialmente en territorio suramericano durante la colonización española y, así mismo, le extienda la invitación que se requiera al/a la Embajador/a de España en Colombia, al/a la Alcalde/sa de Sevilla (España), al/a la Alcalde/sa de Santo Domingo (República Dominicana).

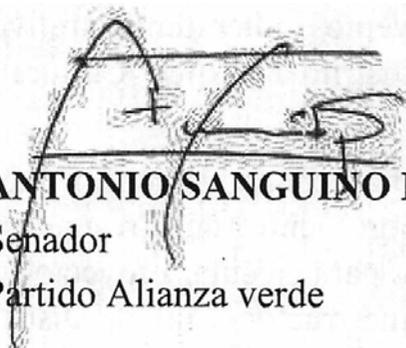
Artículo 14. Ordénese al Ministerio de Relaciones Exteriores para que, en coordinación con la Conferencia Episcopal de Colombia, realicen las gestiones formales para la invitación a su Santidad el Papa que, en conjunto con las autoridades nacionales, presidirá protocolariamente los actos de celebración del Quinto Centenario de la Fundación de la Ciudad Santa Marta, por ser la ciudad donde tuvo asiento el primer obispado en América del Sur.

Artículo 15. El Ministerio de Cultura declarará como bienes de interés cultural, los siguientes inmuebles que se encuentran en el Distrito de Santa Marta:

- a) Fuerte de San Fernando.
- b) Fuerte del Morro.
- c) La Iglesia Catedral.
- d) La Iglesia San Juan de Dios.
- e) El Claustro San Juan Nepomuceno o Real Seminario.
- f) La Iglesia del Pueblo de Indios de Taganga.
- g) Iglesia del Pueblo de Indios de Mamatoco.

Artículo 16. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del Congresista,



ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador
Partido Alianza verde

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN
SÉPTIMA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 0167 DE
2019 SENADO**

*Ley para la prevención y protección de la
niñez, incluyendo la niñez indígena, frente a la
mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo
forzado.*

Bogotá, D. C., 9 de octubre de 2019.

Doctor:

FABIÁN GERARDO CASTILLO SUÁREZ

Presidente

Comisión Séptima

Senado de la República.

Doctor:

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario

Comisión Séptima

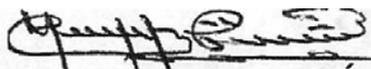
Senado de la República.

Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate en la Comisión Séptima del Senado de la República del Proyecto de ley número 0167 de 2019, *Ley para la prevención y protección de la niñez, incluyendo la niñez indígena, frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado. Comunicación 28382 del 25/09/2019.*

Honorable Presidente:

En los términos del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de ley Senado número 0167 de 2019, *Ley para la prevención y protección de la niñez, incluyendo la niñez indígena, frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado.*

Cordialmente,



MANUEL BITERVO PALCHUCÁN CHINGAL

Senador de la República

**INFORME DE PONENCIA DEL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 167 DE 2019 SENADO,
LEY PARA LA PREVENCIÓN Y
PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ, INCLUYENDO
LA NIÑEZ INDÍGENA, FRENTE A LA
MENDICIDAD, INDIGENCIA, TRATA DE
PERSONAS Y TRABAJO FORZADO.**

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 0167 de 2019 Senado, denominado: *Ley para la prevención y protección de la niñez, incluyendo la niñez indígena, frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado*, fue presentado ante el honorable Presidente

del Senado de la República, el día 28 de agosto de 2019, por el suscrito Senador de la República por la jurisdicción especial indígena, Manuel Bitervo Palchucan Chingal.

**2. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 167 DE 2019 SENADO**

El Proyecto de ley número 167 Senado fue radicado por el Senador de la República Manuel Bitervo Palchucan Chingal, el pasado 28 de agosto de 2019 ante la Secretaría General del Senado de la República.

El día 25 de septiembre de 2019, la Mesa Directiva, conformada por los honorables Senadores Fabián Gerardo Castillo Suárez (Presidente) y José Aulo Polo Narváez (Vicepresidente), conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 974 de 2005, tuvieron el honor de designar al suscrito Senador de la República, Manuel Bitervo Palchucan Chingal, como ponente para **primer debate** del proyecto de ley de la referencia.

**3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y ASPECTOS
GENERALES DEL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 0167 DE 2019 SENADO**

El Proyecto de ley número 167 de 2019 Senado, fue justificado y expuesto por su autor de la siguiente manera:

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto de ley da cuenta que diariamente miles de niños son sometidos en Colombia a mendicidad, indigencia, trabajo forzado o trata de personas, generalmente, con o por sus familias. Una cantidad significativa, no estimada oficialmente, son niños indígenas de brazos, de corta edad, que durante extenuantes jornadas son expuestos al frío, la lluvia, la contaminación y el ruido vehicular de las grandes ciudades, situaciones que conllevan accidentes, enfermedades pulmonares, gastroenteritis, muchas de las cuales son mortales. Es probable que varios de estos niños, inclusive indígenas, sean sedados con sustancias automedicadas para que permitan a sus vulnerables madres practicar la mendicidad en las calles de nuestro país. Los niños más grandes se ven obligados a limitar su circulación y recreación a diminutos espacios a la intemperie, para no alejarse de sus madres y hermanos pequeños mientras mendigan.

Acto seguido se plantea que el proyecto de ley no es de contenido sancionatorio o punitivo en ninguna de las esferas del derecho. Refiere que la aplicación del Código de Infancia y Adolescencia ha sido abiertamente insuficiente para dispensar la protección adecuada a la niñez sometida a estas prácticas que implican riesgos para sus derechos constitucionales y fundamentales.

Luego de referenciar las estadísticas de acciones emprendidas por parte de la Policía Nacional para la prevención y atención de casos de mendicidad infantil, trabajo forzado y trata de niños, concluye que es imperativo y urgente dar trámite al proyecto

de ley denominado “*Ley para la prevención y protección de la niñez frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluida la niñez indígena*”.

2. Objeto del proyecto de ley

El proyecto de ley tiene como objeto establecer medidas especiales de política pública en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar para la prevención, protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales constitucionales de la niñez, incluida la niñez indígena, contra conductas graves que atentan contra los derechos fundamentales, como actos de mendicidad, trabajo forzado, trata de personas e indigencia, cometidos por parte de terceros o inclusive por sus familiares. No tiene sanciones de ningún tipo.

3. Contenido del proyecto de ley

El Proyecto de ley número 167 de 2019 contiene la “*Ley para la prevención y protección de la niñez frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluida la niñez indígena*”.

4. Aspectos generales del proyecto de ley

El proyecto de ley contiene una exposición de motivos que refleja una radiografía social, jurídica, y estadística de la realidad de la mendicidad, trabajo forzado y trata de niños en Colombia, particularmente, de la niñez indígena en el contexto de ciudad. Contiene así mismo definiciones legales sobre los fenómenos de mendicidad infantil, trata de personas, trabajo forzado de niños, de acuerdo a los parámetros del derecho internacional y el ordenamiento jurídico colombiano.

5. Breve análisis de la problemática de la mendicidad, trabajo forzado, trata de personas, especialmente de la niñez indígena en Colombia

Es común encontrar niños y familias indígenas en situación de mendicidad en las calles de las grandes ciudades, problemática que, contrario a disminuir, aumenta, máxime con el fenómeno de la migración de personas de nacionalidad venezolana en Colombia, cuya magnitud ha pasado a un segundo plano la mendicidad indígena. Las autoridades, salvo escasos esfuerzos de carácter local, no han logrado frenar la dimensión de esta problemática social, sino que esta crece cada día más.

Solamente con el fortalecimiento de la articulación, coordinación, concurrencia de la actuación estatal en los niveles nacional, territorial de las diferentes entidades y agencias, se podrá afrontar con mayor éxito esta problemática. Lo anterior, por supuesto, con el impulso del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

El proyecto de ley plantea una modificación a dos artículos al Código de Infancia y Adolescencia, que apuntan a fortalecer el enfoque diferencial étnico, así como la protección del interés superior del niño, ambos principios constitucionales (artículos 7° y 44 C. P.).

La desarticulación de las entidades es significativa. La oficina del Senador Manuel Bitervo Palchucan Chingal emitió sendos requerimientos a entidades como el ICBF, Fiscalía General de la Nación y Policía Nacional, resultado de lo cual las entidades indicaron de manera general haber atendido durante 2019 los siguientes casos de mendicidad o trabajo infantil forzoso (ICBF 1.710 casos, Policía Nacional 164.707 acciones), y en el caso de la Fiscalía General, trece (13) casos de trata de personas.

6. Beneficios del proyecto de ley

El proyecto de ley apunta certeramente a fortalecer el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, crear instancias de coordinación nacional y local, que permitan la acción articulada de las entidades estatales con responsabilidades frente a la problemática. De igual manera, es positivo que el proyecto no contemple normas de contenido punitivo, sino, de fortalecimiento del accionar estatal frente a una problemática que requiere el concurso de múltiples entidades estatales para su adecuada solución.

De igual manera, el proyecto sacará a muchas familias y niños de las calles y hará más rigurosa la actividad del Estado ante situaciones de mendicidad y trabajo forzado, las cuales deben dejar de estar en el ámbito de la indiferencia tanto de la sociedad como de las autoridades del Estado colombiano.

7. Articulación del proyecto de ley

Finalmente, el proyecto consta de 11 artículos:

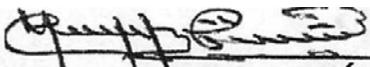
- Artículo 1°. Objeto.
- Artículo 2°. Enfoque diferencial étnico.
- Artículo 3°. Definiciones.
- Artículo 4°. Adicionar el artículo 60 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así:
- Artículo 5°. Comisión interinstitucional de alto nivel para la coordinación, implementación y monitoreo de medidas para prevenir y superar la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños, incluida la niñez indígena.
- Artículo 6°. Comités departamentales, distritales y municipales para la coordinación, implementación y monitoreo de medidas para prevenir y superar la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños, incluida la niñez indígena.
- Artículo 7°. Grupos interinstitucionales de detección, prevención y protección frente a la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños.
- Artículo 8°. Creación en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de la Dirección Nacional y Subdirecciones Territoriales contra la Trata de Personas, el Trabajo Forzado, la Indigencia y Mendicidad de NNA.
- Artículo 9°. Defensoría de la Niñez.

- Artículo 10. Módulo étnico del Sistema de Información de Restablecimiento de Derechos.
- Artículo 11. Vigencia y derogatorias.

8. Proposición

Con base en las anteriores consideraciones y en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5ª de 1992, presento **ponencia positiva**, sin modificaciones, al Proyecto de ley número 0167 de 2019 Senado 2019, *Ley para la prevención y protección de la niñez, incluyendo la niñez indígena, frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado*, y en consecuencia solicito muy atentamente dar el trámite legal correspondiente establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 y se someta a consideración de los honorables Congresistas que conforman la Comisión Séptima del Senado de la República, dar primer debate al proyecto de ley de la referencia, acogiendo el texto propuesto.

Cordialmente,



MANUEL BITERVO PALCHUCÁN CHINGAL

Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 167 DE 2019 SENADO

Ley para la prevención y protección de la niñez frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluida la niñez indígena.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer medidas especiales de política pública en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, para la prevención, protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales constitucionales de la niñez, incluida la niñez indígena, contra conductas graves que atentan contra los derechos fundamentales, como actos de mendicidad, trabajo forzado, trata de personas e indigencia, cometidos por parte de terceros o inclusive por sus familiares.

La presente ley no tiene efectos punitivos ni sancionatorios. Establece mecanismos que contribuyen a una mejor organización del accionar estatal a nivel nacional y territorial, el fortalecimiento de capacidades institucionales y facilitar la coordinación interinstitucional, que permitan un mayor logro de resultados en la prevención y protección de la niñez, incluida la niñez indígena, frente a las situaciones de peligro y desprotección establecidas en la presente ley, así como el acceso preferente a los derechos fundamentales.

Artículo 2º. Enfoque diferencial étnico. Los mecanismos establecidos en la presente ley

contienen también medidas de política pública diferencial para prevenir y proteger a los niños y niñas pertenecientes a pueblos étnicos sometidos a actos de mendicidad, indigencia, trata de personas o trabajo forzado y que pertenezcan a población indígena o afrodescendiente, negra, raizal o palenquera.

Los mecanismos de protección deben comprender la vinculación de personas que interpreten los idiomas de las etnias involucradas en la problemática regulada mediante la presente ley, desde el abordaje inicial y durante los procesos derivados de la presente política pública.

En el caso de etnias, se considera como sujeto de protección, no solamente a los niños y niñas, sino a sus madres y entorno familiar cercano cuando afronten amplias barreras para su reintegración local en los contextos urbanos.

Artículo 3º. Definiciones. Conductas graves que atentan contra los derechos humanos de los niños sin un hogar o por fuera de este:

Mendicidad: En general, se define como la acción de pedir sin contraprestación alguna dinero, alimento o similares a personas extrañas, enmarcándose en la carencia absoluta de estos, en uso de espacios públicos o abiertos al público. De acuerdo al artículo 20 de la Ley 1098 de 2006 –Código de la Infancia y la Adolescencia–, “Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra la explotación económica por parte de sus padres, representantes legales, quienes vivan con ellos, o cualquier otra persona. Serán especialmente protegidos contra su utilización en la mendicidad”.

Indigencia: De acuerdo con el artículo 2º de la Ley 1641 de 2016, es habitante de la calle toda persona sin distinción de sexo, raza o edad, que hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria.

Trata de personas: De acuerdo con el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, se entiende por trata de personas “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

Trabajo forzado: Adóptese como definición de trabajo forzado, las definiciones establecidas en la Resolución número 3597 del 3 de octubre de 2013, del Ministerio del Trabajo, “por la cual se señalan y actualizan las actividades consideradas como

peores formas de trabajo infantil y se establece la clasificación de actividades peligrosas y condiciones de trabajo nocivas para la salud e integridad física o psicológica de las personas menores de 18 años de edad”.

Artículo 4º. Adicionar el artículo 60 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así:

“Artículo 60B. Procedimiento inmediato de protección en casos de mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado y trata de la niñez, incluida la niñez indígena. Frente a una solicitud de protección elevada por cualquier persona o la detección oficiosa de situaciones en las cuales se encuentren niños y niñas en estado de mendicidad, indigencia, trata de personas o trabajo forzado, independientemente de la cantidad o que se encuentren con sus familias y con el fin de asegurar la identificación, intervención y cesación inmediata y urgente de situaciones que pongan en riesgo o afecten el goce de los derechos humanos de los niños y niñas, se aplicará el siguiente procedimiento administrativo:

1. **Verificación inmediata del posible acto de mendicidad, trata de personas, trabajo forzado, estado de indigencia de un niño o niña.** Los equipos interinstitucionales del nivel territorial, con el apoyo y liderazgo de la Policía Nacional y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) se desplazarán de manera inmediata, urgente y prevalente al lugar de los hechos donde tenga ocurrencia alguna de las situaciones de trabajo forzado, mendicidad, indigencia o trata de personas en las cuales participen uno o más niños o niñas y verificará de manera directa y sumaria mediante la solicitud de exhibición del documento de identificación, la identidad del niño sometido a posibles actos de mendicidad, trabajo forzado, trata de personas o indigencia, así como de las demás personas involucradas en los hechos. Producto de la diligencia de verificación, el servidor público que actúe como primer respondiente, diligenciará un informe escrito sobre las circunstancias de lugar, fecha, dirección, tipo de hecho detectado y tomará registro fotográfico y/o de video de la situación, registro que debe hacerse desde momentos antes del abordaje para registrar en forma previa los hechos objeto de conocimiento o denuncia ciudadana y constatar la participación de otras personas en los hechos.

La actuación estatal se desarrollará, preferencialmente, mediante los equipos interinstitucionales conformados por las entidades que hacen parte de los Comités Territoriales creados en la presente ley, bajo el liderazgo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con el apoyo de la Policía Nacional. Cuando la actuación se desarrolle en horario no hábil y días festivos y feriados en los cuales no se programen jornadas especiales o no exista disponibilidad por parte de los

Comités Territoriales, el ICBF y la Policía Nacional tienen responsabilidades de primer respondiente.

En caso de que el niño o niña, su familiar o persona que se encuentre involucrado en los actos de mendicidad, indigencia, trabajo forzado o trata de personas, interprete alguno de los dialectos nativos de que trata el artículo 10 de la Constitución Política, se procederá obligatoriamente al abordaje de la diligencia con apoyo de un servidor público traductor o persona que traduzca al castellano, quien firmará el acta de registro como traductor. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los departamentos y municipios, deben contar con los servicios de personal multilingüe que conozca uno o varios dialectos étnicos para el apoyo en estas diligencias. En caso de que el traductor no comprenda el dialecto nativo, podrá apoyarse en los delegados de los pueblos y comunidades étnicas que conforman los Comités Territoriales de que trata la presente ley.

En caso de que excepcionalmente las autoridades no cuenten con personal bilingüe que oficie como traductor durante las diligencias de protección, procederán de acuerdo a lo establecido en el artículo 2.2.3.12.9 del Decreto 1166 de 2016.

2. **Identificación inmediata de las personas que someten al niño a mendicidad, trabajo forzado, trata de personas o les inducen o mantienen en estado de indigencia.** Posteriormente a las diligencias de registro previo e identificación del niño y/o niña, la Policía Nacional y/o el ICBF verificará de manera inmediata la identidad de las personas que someten al niño a mendicidad o indigencia, con la verificación de los documentos de identidad u otros medios tecnológicos disponibles. En caso de que la persona que somete al niño a mendicidad o indigencia, o responsable de mendicidad o indigencia de niños, no porte el respectivo documento de identidad original como la cédula de ciudadanía, cédula de extranjería, permiso de residencia en el país o registro civil de nacimiento o tarjeta de identidad en caso de ser también un niño, o no se trate de sus padres o alguno de ellos, será trasladará inmediatamente a un Centro de Atención Inmediata (CAI), o al lugar dispuesto previamente por la Policía Nacional para lograr su plena identificación.

En caso de que un responsable de someter a un niño o niña a mendicidad, indigencia, trata de personas o trabajo forzado, no pueda ser plenamente identificado o no exhiba su documento de identidad original, será puesto, de acuerdo con la ley, a órdenes de las autoridades de investigación correspondiente para el inicio de la acción penal por el presunto ilícito de trata de personas. Ninguna autoridad podrá abstenerse de actuar por el hecho de no identificarse plenamente al responsable de sometimiento de un niño o niña a mendicidad, indigencia, trabajo forzado, o de trata de niños. En caso de que se trate

de integrantes de comunidades o pueblos étnicos que no hablen castellano, previamente se solicitará apoyo al Ministerio Público y a los delegados de los pueblos étnicos en los Comités Territoriales de que trata la presente ley, para garantizar la orientación y asesoría a las familias involucradas en los hechos.

Cuando uno o varios niños o niñas sean detectados en estado de indigencia, mendicidad, trata de personas o trabajo forzado, sin la compañía de un adulto, las autoridades competentes o la Policía Nacional procederán a adoptar las medidas necesarias para ubicar al responsable de la mendicidad, indigencia o trabajo forzado en las inmediaciones del lugar y actuará de acuerdo con el procedimiento establecido en la presente ley. En caso de no lograrse ubicar al responsable de la mendicidad, indigencia, trata de personas o trabajo forzado del niño o niña, se procederá a la aplicación de los numerales 1, 3, 4 y 5 del presente artículo, independientemente de que el niño o niña porte o no su documento de identidad. Tratándose de situaciones que involucren niños integrantes de comunidades y pueblos indígenas, podrán adoptarse medidas de protección diferencial según lo solicite el Defensor de la Niñez, con sustento en un concepto previo emitido por un antropólogo u otro profesional idóneo y con el aval de las autoridades tradicionales de la comunidad o pueblo al que pertenezca el niño y su madre.

3. **Traslado inmediato del niño a un centro asistencial de salud.** Todo niño que se encuentre sometido a mendicidad o indigencia tenga signos visibles de somnolencia, estupro, inconciencia, estrés u otra presunta afectación visible y que no reaccione en forma consciente en un plazo razonable, independientemente de que el responsable de la mendicidad o indigencia sea o no familiar, será remitido en forma inmediata a un centro asistencial para que se practique una valoración médica de urgencia y se realicen mediante los procedimientos establecidos, las valoraciones nutricionales y psicológicas, se proceda por parte de la Secretaría de Salud a la inclusión en el Sistema de Seguridad Social en Salud, en los términos del artículo 27 y 46 de la Ley 1098 de 2006.

Se permitirá el acompañamiento del niño o niña al centro asistencial de un familiar, siempre y cuando se encuentre debidamente identificado o se trate de integrantes de pueblos o comunidades étnicas que no hablen el castellano.

4. **Proceso de inmediato de restablecimiento de derechos.** Al momento de identificarse una situación de mendicidad, indigencia, trabajo forzado o trata de niños, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar procederá a designar un Defensor de la Infancia y Adolescencia de que trata la presente ley, para el inicio del acompañamiento al niño o niña y defienda los intereses del niño en cuanto al

proceso de imposición de medidas de restablecimiento de derechos de que trata el Capítulo II de la Ley 1098 de 2006.

5. **Medidas especiales de protección contra la mendicidad y la indigencia.** En caso de sometimiento de un niño o niña a mendicidad, trabajo forzado, trata de personas o indigencia y que como resultado de las subsiguientes valoraciones de salud física, emocional o nutricional se determinen afectaciones significativas en cualquiera de dichos componentes de la salud, se podrá prescindir de las medidas de protección consistentes en amonestación, efectos del incumplimiento de la amonestación y se podrá proceder directamente con las medidas de protección previstas en los artículos 57 y siguientes de la Ley 1098 de 2006.

Tratándose de situaciones que involucren niños integrantes de comunidades y pueblos indígenas, podrán adoptarse otras medidas de protección según lo solicite el Defensor de la Niñez, con sustento en un concepto previo emitido por un antropólogo u otro profesional idóneo y con el aval de las autoridades tradicionales de la comunidad o pueblo al que pertenezca el niño y su madre.

5. **Verificación de derechos, caracterización y registro para el acceso preferencial a programas sociales, restitución y reparación.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con el apoyo de las demás entidades que conforman los Comités Territoriales de que trata la presente ley, diligenciará los instrumentos de recolección de información o formularios de caracterización de los niños y las familias sometidos a mendicidad, indigencia o trabajo forzado, con el fin de identificar plenamente a quienes incurren en dichas actividades, se proceda a su inscripción en el Sistema de Información de Restablecimiento de Derechos de que trata el artículo 77 de la Ley 1098 de 2006 y se constate el nivel de acceso a los derechos sociales, como acceso al sistema educativo, de salud, jardines infantiles, identificación y registro del estado civil, el derecho a la asistencia y reparación integral en caso de tratarse de víctimas de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, especialmente la reparación y el retorno, así como a otros programas sociales.

6. **Remisión y acceso preferencial a derechos sociales y medidas de asistencia y reparación.** Las entidades que conforman los Comités Territoriales de que trata la presente ley, una vez caracterizados en los instrumentos técnicos pertinentes, accederán de manera preferencial a los derechos de que trata el anterior numeral, así como a medidas de asistencia y reparación integral de daños causados en el marco de la Ley 1448 de 2011, para lo cual, la Unidad para la Atención a las Víctimas debe modificar sus procedimientos internos e incluir dentro de los rangos de ma-

yor prioridad el criterio de priorización establecido en la presente ley.

7. **Inscripción en el Sistema de Información de Restablecimiento de Derechos.** Con el objeto de llevar un registro de información, pero no como un requisito para el acceso prevalente a los derechos fundamentales, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar implementará y administrará un módulo sobre mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado y trata de personas en el *Sistema de Información de Restablecimiento de Derechos* de que trata el artículo 77 de la Ley 1098 de 2006, instrumento que servirá para adelantar las acciones de monitoreo de la efectividad de las medidas para la superación de la mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado y trata de personas contra la niñez, incluida la niñez indígena sometida a estas acciones.

El Gobierno nacional establecerá mediante decreto el procedimiento para dar por superada la situación de mendicidad, indigencia, trabajo forzado o trata de personas.

Artículo 5°. Conformase una comisión interinstitucional de alto nivel, con el fin de coordinar, implementar en forma armónica y monitorear los resultados de las medidas de prevención, protección de la niñez en las situaciones objeto de la presente ley.

La Comisión estará integrada por:

1. Ministro del Interior o su delegado.
2. Consejero Presidencial para los Derechos Humanos o su delegado.
3. Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o su delegado.
4. Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
5. Director de la Policía Nacional o su delegado para la Infancia y la Adolescencia.
6. Director del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena).
7. El Fiscal General de la Nación, quien podrá delegar al Fiscal para la Infancia y la Adolescencia.
8. El Procurador General o el Procurador para la Infancia y la Adolescencia.
9. El Director de la Unidad para la Atención y la Reparación a las Víctimas.
10. Un representante de las comunidades y pueblos indígenas de la Mesa Permanente de Concertación.
11. Un representante de las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras o raizales, elegido por las organizaciones negras.
12. El Defensor del Pueblo o su delegado.
13. El Director de Migración Colombia o su delegado.
14. El Registrador Nacional del Estado Civil o su delegado.

Los servidores públicos delegados deben ser de nivel directivo y tener capacidad decisoria.

Artículo 6°. *Comités departamentales, distritales y municipales para la coordinación, implementación y monitoreo de medidas para prevenir y superar la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños, incluida la niñez indígena.* El Gobierno nacional, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, promoverá la creación de los Comités territoriales con el fin de coordinar las acciones de las entidades que tienen responsabilidades en la prevención de la mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado y trata de personas en el nivel departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para la superación de estas situaciones violatorias de los derechos de los niños.

Los Comités estarán conformados por:

1. El Gobernador o el Alcalde quien lo presidirá, según el caso.
2. El Secretario de Gobierno departamental o municipal, según el caso.
3. El Secretario de Desarrollo Social departamental o municipal, según el caso.
4. El Secretario de Salud departamental o municipal, según el caso.
5. El Secretario de Educación departamental o municipal, según el caso.
6. El Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción.
7. El Director Regional o Coordinador del Centro Zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
8. El Director Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena).
9. El Personero Municipal.
10. El Defensor Regional del Pueblo.
11. Dos representantes de los pueblos étnicos.
12. Un delegado del Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
13. El Director Territorial de Migración Colombia.
14. El Registrador del Estado Civil municipal o distrital.
15. Defensor de Familia y Defensor de la Niñez.
16. Comisaría de Familia.

Los servidores públicos delegados deben ser de nivel directivo y tener capacidad decisoria.

Parágrafo 1°. Los Comités de que trata el presente artículo, podrán convocar a representantes o delegados de otras entidades que en el marco de la presente ley contribuyan a prevenir la mendicidad, indigencia, trata de personas o trabajo forzado de la niñez, incluida la niñez indígena y en general a organizaciones cívicas o a las personas o representantes que considere convenientes.

Parágrafo 2°. El Director Regional o Coordinador del Centro Zonal del ICBF realizará la Secretaría Técnica de los Comités Territoriales,

para lo cual diseñarán un instrumento que les permita hacer seguimiento a los compromisos de las entidades que hacen parte del Comité. La Secretaría Técnica convocará sesiones trimestrales de los Comités Territoriales y se examinarán los reportes de las autoridades que conforman los Grupos Interinstitucionales de Detección, Prevención y Protección frente a la Mendicidad, Indigencia, Trabajo Forzado y Trata de Niños.

Artículo 7°. Grupos Interinstitucionales de Detección, Prevención y Protección Frente a la Mendicidad, Indigencia, Trabajo Forzado y Trata de Niños. Los comités territoriales de que trata la presente ley, con el apoyo del ICBF conformarán grupos interinstitucionales de detección, prevención y protección de la niñez, incluida la niñez indígena, frente a la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños y participará en los trámites de protección establecidos en el artículo 4° de la presente ley.

Artículo 8°. Creación en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de la Dirección Nacional y Subdirecciones Territoriales contra la Trata de Personas, el Trabajo Forzado, la Indigencia y Mendicidad de NNA. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tendrá una dirección nacional y subdirecciones territoriales contra la trata de personas, el trabajo forzado, la indigencia y mendicidad de niños y niñas, cuyas funciones son las siguientes:

1. Promover, junto con la Policía de Infancia y Adolescencia y otras autoridades, las medidas efectivas para la prevención de la mendicidad, el trabajo forzado, la indigencia y trata de personas.
2. Adoptar medidas de prevención y protección especial de los NNA contra la mendicidad, la indigencia, trabajo forzado y trata de personas contra niños.
3. Liderar las acciones de coordinación interinstitucional en el nivel nacional y territorial que permitan la adopción de medidas eficaces para la prevención y protección de NNA.
4. Diseñar, difundir e implementar campañas de sensibilización a la ciudadanía y a las autoridades del nivel nacional y territorial sobre la gravedad de las afectaciones que producen actos como el trabajo forzado, trata de personas, mendicidad e indigencia de niños y niñas en el territorio nacional, así como la difusión y apropiación de los protocolos especiales de procedimiento frente a estas situaciones que adopte el Gobierno nacional.
5. Las demás que determine el Gobierno nacional.

Artículo 9°. Defensoría de la Niñez. Adicionar el artículo 79 de la Ley 1098 de 2006, en los siguientes términos:

“**Artículo 79B. Defensoría de la Niñez.** Créase en el ICBF la Defensoría de la Niñez, cuya función

especial consiste asistir, acompañar y proteger al niño sometido a estas violaciones graves a sus derechos humanos prevalentes de que trata el artículo 1° de la presente ley. Los Defensores de la Niñez estarán adscritos a la Dirección nacional y subdirecciones territoriales contra la trata de personas, el trabajo forzado, la indigencia y mendicidad de la niñez, incluida la niñez indígena.

Artículo 10. Módulo Étnico del Sistema de Información de Restablecimiento de Derechos. Créase el Módulo Étnico del Sistema de Información de Restablecimiento de Derechos, para inscribir las conductas de mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado infantil contra la niñez indígena. La información será administrada por la Dirección Nacional contra la Mendicidad, la Indigencia, Trata de Personas o Trabajo Forzado contra la Niñez del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como una base de datos oficial, de carácter confidencial, que contiene información sobre los siguientes aspectos y que servirá para orientar la política pública social hacia la niñez sometida a los actos de vulneración de derechos humanos objeto de aplicación de la presente ley:

1. Nombres completos, número y tipo de documento de identidad, fecha de nacimiento e identificación de niños o niñas que hayan sido sometidos a actos de trabajo forzado, presunta trata de personas, mendicidad o indigencia.
2. Nombres completos, número y tipo de documento de identidad de las personas responsables de actos de mendicidad, indigencia, trabajo forzado o presunta trata de personas.
3. Nombres completos, número y tipo de documento de identidad de las personas con sentencia judicial por el delito de trata de personas.
4. Datos de ubicación, contacto del niño, niña sometido a actos de indigencia, mendicidad, trabajo forzado o presunta trata de personas y del responsable de tal acto.
5. La base de datos debe indicar si la persona incluida se encuentra en otras bases de datos como el Registro Único de Víctimas, Registro de Personas con Discapacidad, Sisbén, afiliación o no a servicios de salud y seguridad social y otras bases de datos.

Artículo 11. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Del ponente,



MANUEL BITERVO PALCHUCÁN CHINGAL

Senador de la República

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., nueve (9) del mes de octubre del año dos mil diecinueve (2019).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en *Gaceta del Congreso de la República***, informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate.

Número del proyecto de ley: 167 de 2019 Senado.

Título del proyecto: *Ley para la prevención y protección de la niñez frente a la mendicidad,*

indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluida la niñez indígena.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO COMISIÓN SÉPTIMA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2019 SENADO, 037 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se otorga seguridad jurídica y financiera al Seguro Agropecuario y se dictan otras disposiciones a favor del agro.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá. D.C.

Honorable Congresista

CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

Congreso de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Ciudad.

Asunto: Comentarios al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de ley número 172 de 2019 Senado, 037 de 2018 Cámara, por medio de la cual se otorga seguridad jurídica y financiera al Seguro Agropecuario y se dictan otras disposiciones a favor del agro.

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con el artículo 1°, el objeto de la iniciativa es establecer “*el Seguro Agropecuario en Colombia, como instrumento para incentivar y proteger la producción de alimentos, buscar el mejoramiento económico del sector agropecuario y/o rural, promover el ordenamiento económico del sector agropecuario y/o rural y como estrategia para coadyuvar al desarrollo global del país. (...)*”, siendo el objeto de este seguro “*la protección de la totalidad o parte de las inversiones agropecuarias, financiadas con recursos de crédito provenientes del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario o con*

recursos propios del productor, el reconocimiento del daño emergente y el lucro cesante o el ingreso esperado del productor, siempre y cuando este sea objeto de un acuerdo expreso dentro del respectivo contrato de seguro, previendo las necesidades de producción, transformación y comercialización nacional e internacional y el desarrollo integral del sector económico primario (...)”.

A continuación, y previo análisis de orden de inconstitucionalidad e inconveniencia de la propuesta legislativa, es importante exponer algunas consideraciones respecto al establecimiento en materia de seguridad jurídica y financiera del seguro agropecuario.

I. Consideraciones generales frente al Seguro Agropecuario

En términos generales, este Ministerio comparte el loable propósito de la norma para incentivar y proteger la producción de alimentos en beneficio del sector agropecuario del país, en especial, la incorporación de la figura del lucro cesante como una manera de protección de las inversiones agropecuarias, financiadas con recursos de crédito provenientes del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario o con recursos propios del producto, y como parte integral del objeto del contrato de seguro agropecuario, lo cual contribuye a construir una expresa concordancia entre lo establecido en el artículo 3° de la Ley 69 de 1993¹ y el artículo 1088 del Código de Comercio, pues la cobertura del seguro agropecuario ampara también el lucro cesante.

Adicionalmente, es preciso tener presente que, aunque bajo la normatividad vigente del seguro de daños es posible cubrir el lucro cesante previo acuerdo de las partes, incluir esta posibilidad de manera expresa en la ley, contribuye a generar seguridad jurídica respecto de la interpretación de la

¹ Por la cual se establece el Seguro Agropecuario en Colombia, se crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones en materia de crédito agropecuario.

norma relacionada con el establecimiento de dicho seguro e incentiva a las entidades aseguradoras a incluir el lucro cesante en la cobertura de los seguros agropecuarios.

Sin perjuicio de lo anterior, se considera que incluir la expresión “(...) o el ingreso esperado (...)” sobra en la redacción de la norma, toda vez que esto podría estar contenido en el lucro cesante, razón por la cual se sugiere su eliminación.

De otra parte, los párrafos 1° y 2° del artículo 1° de la iniciativa establecen:

*“Parágrafo 1°. El seguro agropecuario podrá ofrecerse bajo la modalidad de seguro paramétrico o por Índice, de manera que el pago de la Indemnización se hará exigible ante la realización de un índice definido en el contrato de seguro, el cual deberá estar correlacionado con el daño o la pérdida, teniendo en cuenta para el pago, la suma fija predeterminada en la póliza. Esta modalidad de seguro podrá ser tomada por cualquier persona natural o jurídica de Derecho Privado o de Derecho Público. En este último caso, la entidad de derecho público podrá actuar como tomador, asegurado y/o beneficiario del **seguro agropecuario paramétrico**, asumir el pago de la prima del seguro y disponer de los recursos recibidos por concepto de indemnización para resarcir a las personas o infraestructura afectada por el riesgo amparado en el seguro, en cuyo caso, tal erogación se entenderá como gasto público social.*

*Parágrafo 2°. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, definirá las condiciones para acceder al Seguro Agropecuario, considerando la modalidad de **seguro paramétrico o por Índice**, la protección de la infraestructura y bienes dedicados a la actividad agropecuaria y/o rural, la multiactividad, así como la protección de la actividad de los pequeños productores y su protección en caso de accidentes personales en desarrollo de la misma (seguros inclusivos), con el fin de garantizar que el diseño del Incentivo apoye la política de Gestión de Riesgos Agropecuarios trazada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”. (Negrilla fuera de texto).*

En lo que tiene que ver con el seguro agropecuario paramétrico o por índice, se considera absolutamente relevante su inclusión, toda vez que este tipo de seguros contiene una serie de elementos propios de su especial diseño y naturaleza, que deben ser desarrollados detalladamente desde el punto de vista legal con el objetivo de contribuir al desarrollo de los mismos. Sobre el particular, es preciso mencionar que la oferta de seguros en el sector rural es limitada, en gran parte debido a fallas de mercado tales como la falta de información agroclimática, la baja cultura financiera y de manejo de riesgos, y las barreras geográficas, entre otras.

En este sentido, la experiencia internacional ha destacado que el uso de los seguros paramétricos es una alternativa para superar estas barreras y ampliar el acceso y uso de instrumentos de protección, especialmente para cubrir los siniestros derivados

del cambio climático en el sector rural e incluso facilitar la cobertura de riesgos catastróficos, los cuales resultan muy onerosos de cubrir a través de un seguro tradicional. En efecto, dado que el seguro paramétrico se basa en una medida objetiva que no requiere una tasación ni de una evaluación individual de las pérdidas, los costos operativos asociados a este tipo de seguros son sustancialmente menores que aquellos en los que se incurre al ofrecer un seguro tradicional, el cual exige la realización de inspección y peritajes de daños, como por ejemplo, que se alcance un índice de lluvia determinado.

Por su parte, el artículo 2° del proyecto de ley indica:

“Artículo 2° Modifíquese el artículo 3° de la Ley 69 de 1993, modificado por el artículo 75 de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 3°. Cobertura del seguro agropecuario. El seguro agropecuario ampara los perjuicios causados por riesgos meteorológicos, geológicos, biológicos, y también podrá cubrir riesgos de mercado, comercialización y antrópicos, entre otros, resultantes de factores extraordinarios e incontrolables al productor, ajenos al control del tomador y que afecten la producción agropecuaria y la estabilidad de los Ingresos de los productores, siempre y cuando tengan posibilidad de ocurrencia y grado determinado de probabilidad. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará la aplicación de esta norma”.

Respecto a la facultad que esta disposición le otorga al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y, con el ánimo de evitar diferentes interpretaciones legales sobre el particular, sería pertinente modificar dicha facultad y, en su lugar, establecer de manera expresa que será el Gobierno nacional quien reglamente la cobertura del seguro agropecuario, de manera que el proceso de reglamentación posterior de la ley se realice de forma más eficiente.

II. Creación y fuentes de financiación del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios (FNRA)

a) Creación del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios

Ahora bien, respecto al artículo 3° que crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios (FNRA), como un fondo cuenta administrado por el Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), sin personería jurídica ni planta de personal, resulta pertinente advertir que el FNRA fue creado por el artículo 6° de la Ley 69 de 1993²² bajo la naturaleza jurídica de Fondo-Cuenta administrado por Finagro, sin personería jurídica ni planta de personal. Adicionalmente, el artículo 5°

²² Por la cual se establece el Seguro Agropecuario en Colombia, se crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones en materia de crédito agropecuario.

de la Ley 1731 de 2014³ autorizó al FNRA para “(...) otorgar subsidios, apoyos o incentivos para la implementación de instrumentos de gestión de riesgos en el sector agropecuario, forestal, pesquero y de la acuicultura, tales como derivados financieros climáticos, coberturas de precios o de riesgo cambiado. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario reglamentará estas cofinanciaciones, subsidios, apoyos o incentivos. En todo caso, se tendrán en cuenta los recursos aprobados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector agropecuario (...)”.

De suerte que, la propuesta del artículo 3° de la iniciativa está regulada en el ordenamiento jurídico, por lo que se considera inconveniente su inclusión ya que se generaría duplicidad normativa, lo cual va en contravía del principio de seguridad jurídica de nuestro ordenamiento jurídico. Por lo anterior, se sugiere respetuosamente la eliminación de este artículo.

b) Fuentes de financiación del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios

Frente a las fuentes de financiación del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, el artículo 4° de la iniciativa establece:

“Artículo 4°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 69 de 1993, sobre los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, el cual quedará así:

Artículo 8°. Recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios.

1. Las partidas que le sean asignadas en el Presupuesto Nacional, en los términos del artículo 86 de la Ley 101 de 1993.

2. Un porcentaje de los recursos provenientes de las primas pagadas en seguros agropecuarios a que se refiere esta ley, determinado periódicamente por el Gobierno nacional, y sin exceder el 20% del valor neto de las mismas.

3. No menos del 2% de las utilidades del Gobierno nacional en las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, financieras y no financieras, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional a través del documento Conpes de distribución de utilidades.

4. No menos del 10% de las utilidades en cada ejercicio anual que liquide el Banco Agrario de Colombia.

5. Los recursos que tome a título de créditos internos o mediante cualquier mecanismo financiero, que se desarrolle para obtener con cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas que regulen el crédito público.

6. Las donaciones, aportes y contrapartidas que le otorguen organismos nacionales o internacionales, multilaterales, privados o públicos.

7. Recursos aportados por las entidades públicas o particulares a través de convenios o transferencias.

8. Las utilidades del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios.

Parágrafo. Los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios que le sean transferidos por parte del Presupuesto General de la Nación serán hechos a título de capitalización. Así mismo, se considerarán como recursos ejecutados aquellos recursos comprometidos, los cuales quedarán obligados” (Subraya fuera de texto).

Según este artículo, las principales fuentes de financiación con las cuales se nutrirá el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios provienen de i) las partidas que le sean asignadas en el Presupuesto General de la Nación; ii) un porcentaje de los recursos provenientes de las primas pagadas en seguros agropecuarios determinadas por el Gobierno nacional, sin exceder el 20% del valor neto de las mismas; iii) un porcentaje de las utilidades del Gobierno nacional en las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado; iv) no menos del 10% de las utilidades en cada ejercicio anual que liquide el Banco Agrario de Colombia, y v) las utilidades del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, entre otras.

En ese orden de ideas, respecto al uso de los recursos del PGN para financiar el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, es necesario advertir que este hecho presiona negativamente las finanzas públicas. En este sentido, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), qué partidas se deben incluir en el PGN. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001, sostuvo lo siguiente:

“(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender

³ Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica).

debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996-, preceptúa que “Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993”.

Asimismo, ha establecido ese Alto Tribunal que:

“(...) respecto de leyes o proyectos de ley que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, 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 (...)”⁴.

A ello también agregó que: “La aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo. En efecto, según el artículo 345 de la C.P., no puede hacerse erogación alguna con cargo al Tesoro que no se halle incluida en la ley del presupuesto. Igualmente, corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 C.P)”⁵.

En este mismo sentido, es necesario dar cumplimiento a los artículos 39 y 47 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), que indican:

“Artículo 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a este, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo pueden ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y

Crédito Público y del Ministro del ramo, en forma conjunta (Ley 179 de 1994, artículo 18)”.

“Artículo 47. Corresponde al gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este Presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que pretendan incluir en el proyecto de Presupuesto. (Ley 38 de 1989, artículo 27, Ley 179 1994, artículo 20)”.

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica de Presupuesto (LOP), los gastos autorizados por leyes preexistentes serán incorporados al PGN de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades que fije el Gobierno nacional al momento de elaborar el proyecto de ley de presupuesto, de tal modo que no puede obligarse a este último a incluir partidas en el PGN. Así las cosas, el Congreso de la República, utilizando un lenguaje que no sea Imperativo, podrá “autorizar” a la Nación para dar cumplimiento a compromisos de financiación, tales como la asignación de recursos del PGN para financiar el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, a que hace referencia el numeral 1 del artículo 4° en comento.

Así también, el artículo 97 del Estatuto Orgánico del Presupuesto señala:

“(...) Las utilidades de las empresas industriales y comerciales societarias del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional, son de propiedad de la Nación en la cuantía que corresponda a las entidades estatales nacionales por su participación en el capital de la empresa (...)”. (Subraya fuera de texto).

En este sentido, en relación con lo contemplado en el numeral 3 del referido artículo 4° sobre las utilidades del Gobierno nacional en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta del orden nacional, cabe precisar que son de propiedad de la Nación y, por lo tanto, cualquier intento de modificación podría vulnerar la reserva de la LOP de acuerdo con el artículo 151⁶ y 352⁷ de la Constitución

⁶ Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

⁷ Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2001.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 1998.

Política, pues las mismas hacen parte del proceso de programación, aprobación, modificación, ejecución del Presupuesto General de la Nación, y cualquier disposición en contrario de carácter ordinario, vicia el trámite legislativo tornándolo inconstitucional. Respecto a este tema la Corte Constitucional expresó:

“(...) Cabe reiterar que la ley orgánica se diferencia de la ley anual de presupuesto en que, “mientras que la ley orgánica regula el proceso presupuestal como tal, esto es, establece la manera como se prepara, aprueba, modifica y ejecuta el presupuesto, el contenido propio de las leyes anuales de presupuesto es diverso, pues a estas corresponde estimar los ingresos y autorizar los gastos del período fiscal respectivo. En relación con la ley orgánica del presupuesto ha sostenido la Corte en efecto que esta, tiene características constitucionales especiales: “En primer término, la misma Constitución le confiere ese alcance por estar determinada a condicionar el ejercicio de la actividad legislativa. De este carácter preeminente se desprenden varias consecuencias importantes: a) la ley orgánica, condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad (...)”.

En todo caso, las partidas presupuestales necesarias para atender las necesidades del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y, en general, los recursos destinados a este Fondo, eventualmente, por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, serán con cargo a las apropiaciones de los proyectos de inversión que esa entidad destine a los subsidios sobre la prima de la respectiva póliza, los cuales deberán estar supeditados a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia fiscal asignadas, y deberán guardar coherencia con las cifras del Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigentes.

Adicionalmente, debe precisarse frente al condicionamiento impuesto sobre mínimo el 10% de las utilidades que liquide anualmente el Banco Agrario de Colombia, que este Banco está conformado como una sociedad de economía mixta sujeta al régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado, señalando el artículo 233 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, lo siguiente:

“Artículo 233. Naturaleza Jurídica “Banco Agrario de Colombia S. A.”. El Banco Agrario de Colombia S.A. (Banagrario) es una sociedad de economía mixta del orden nacional, sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado, organizado como establecimiento de crédito bancario y vinculado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”.

En el mismo sentido, el artículo 38 de la Ley 489 de 1998⁸, dispuso la integración del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, así:

“Artículo 38. Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, esté integrada por los siguientes organismos y entidades:

1. *Del Sector Central: (...)*
2. *Del Sector descentralizado por servicios:*
 - a) *Los establecimientos públicos;*
 - b) *Las empresas industriales y comerciales del Estado: (...)*
 - f) *Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta (...)* (Subraya fuera de texto).

En cuanto a la naturaleza jurídica de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, el artículo 85 de la Ley 489 de 1998 establece:

“Artículo 85. Empresas industriales y comerciales del Estado. Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características:

Personería jurídica.

Autonomía administrativa y financiera.

Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución.

El capital de las empresas industriales y comerciales del Estado podrá estar representado en cuotas o acciones de igual valor nominal”. (Subraya fuera de texto).

Aunado a lo anterior, los artículos 86 y 87 del mismo cuerpo normativo señalan:

“Artículo 86. Autonomía administrativa y financiera. La autonomía administrativa y financiera de las empresas industriales y comerciales del Estado se ejercerá conforme a los actos que las rigen: en el cumplimiento de sus actividades, se ceñirán a la ley o norma que las creó o autorizó y a sus estatutos internos; no podrán destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en la ley o en sus estatutos internos; además de las actividades o actos allí previstos, podrán desarrollar y ejecutar todos aquellos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto asignado”.

⁸ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Artículo 87. Privilegios y prerrogativas. Las empresas industriales y comerciales del Estado como integrantes de la Rama Ejecutiva del Poder Público, salvo disposición legal en contrario, gozan de los privilegios y prerrogativas que la Constitución Política y las leyes confieren a la Nación y a las entidades territoriales, según el caso.

No obstante, las empresas industriales y comerciales del Estado, que por razón de su objeto compitan con empresas privadas, no podrán ejercer aquellas prerrogativas y privilegios que impliquen menoscabo de los principios de igualdad y de libre competencia frente a las empresas privadas". (Subraya fuera del texto).

En suma, las disposiciones traídas a colación dejan en evidencia que las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado -como el caso del Banco Agrario de Colombia-, aparte de integrar la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del derecho privado. Así también, a pesar de que estas sociedades cuentan con autonomía administrativa y financiera en el cumplimiento de sus actividades, les fue impuesta una restricción para destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en la ley o en sus estatutos internos y, en todo caso, en la ley de creación y/o en sus estatutos no se previó una destinación de sus utilidades.

En consecuencia, las empresas industriales y comerciales del Estado (o con este régimen), que por razón de su objeto compitan con empresas privadas (como lo es el Banco Agrario de Colombia), no podría ejercer aquellos privilegios que impliquen menoscabo de los principios de igualdad y de libre competencia, ni mucho menos que la ley establezca una destinación específica de sus utilidades, so pena de ser declarado inconstitucionalidad en los términos considerados por la Corte Constitucional:

"(...) la aplicación de normas de derecho privado a entidades públicas, como lo establece la disposición acusada, tiene fundamento en la naturaleza de las actividades que pueden desarrollar, ya que sería inconveniente que se rijan únicamente por las reglas del derecho público, en virtud de las actividades propias de los servicios públicos y la concurrencia con los particulares en el mercado. De ahí que el legislador pueda otorgarles a estas entidades capacidad de acción y gestión inmediatas para competir en igualdad de condiciones con las empresas del sector privado (...)"⁹

Bajo esta misma línea de análisis, vale la pena resaltar que el documento Conpes 3851 de 2015 establece: *"(...) La OCDE también destaca como una buena práctica garantizar la igualdad de condiciones entre las empresas del Estado y las empresas de propiedad totalmente privada. Esto implica minimizar las ventajas o desventajas que el*

marco normativo de las empresas estatales pueda generarles con respecto al de las empresas privadas. (...)".

De esta manera, el citado numeral 4 impondría una clara desventaja para el Banco Agrario respecto a los establecimientos de crédito privados, especialmente para el cumplimiento de las normas que ha emitido el Gobierno nacional en uso de la facultad establecida en el literal c) del numeral 1 del artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF). Al establecer una destinación obligatoria de las utilidades del Banco Agrario al Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, se dificulta y encarece la capitalización adecuada de la sociedad en comparación al resto de las entidades bancadas con las cuales compete.

Aunado a lo anterior, se puede manifestar que esta medida:

1. No atiende las necesidades del Banco año a año puesto que ordena una distribución de utilidades sin ningún análisis de la situación del Banco.
2. Vulnera los derechos de los accionistas privados del Banco al establecer una repartición obligatoria de utilidades en su detrimento.
3. Lo descapitaliza arbitrariamente limitando su capacidad de crecer y ofrecer servicios en mejores condiciones.
4. Con la descapitalización el Banco puede tener que salir a buscar fondeo más costoso (que a su vez se podría transferir a los clientes), y
5. No le permite al Banco competir con otras empresas del sector privado en igualdad de condiciones.

Además de lo antes expuesto, el mencionado numeral 4 no tiene en cuenta las potenciales situaciones del Banco, los niveles adecuados del patrimonio que debe tener el mismo; la limitación a la que se hace alusión es que, en el evento hipotético que el Banco tuviera que, en cumplimiento de un plan de adecuación patrimonial, cumplir el mismo, estaría limitado a tener que destinar utilidades sin reestablecer el patrimonio, lo cual a su vez va en contravía de los instrumentos de intervención que tiene el Gobierno nacional y que están establecidos, principalmente, en el literal c) del artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Por tanto, no es viable determinar una distribución de utilidades obligatoria sin que se tengan en cuenta elementos tales como:

1. La situación financiera del Banco.
2. Las posibles desventajas que se le impondría al Banco frente a sus competidores.
3. Los accionistas minoritarios.
4. Los Instrumentos de intervención del Gobierno nacional, y
5. Las recomendaciones de la OCDE.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-306 de 2019.

III. Impacto fiscal del proyecto de ley

a) Frente a las fuentes de financiación del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios

En cuanto a las fuentes establecidas en los numerales 3 y 4 del artículo 4° a saber: “(...) *No menos del 2% de las utilidades del Gobierno nacional en las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, financieras y no financieras, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional a través del documento Conpes de distribución de utilidades*” y “(...) *No menos del 10% de las utilidades en cada ejercicio anual que liquide el Banco Agrario de Colombia*”, respectivamente, debe manifestarse que la modificación del porcentaje de participación de las fuentes al 2% de las utilidades del Gobierno nacional en las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, financieras y no financieras, representa un costo cercano a los **\$79 mil millones de pesos**¹⁰; además, adicionar una nueva fuente que condiciona que sea al menos el 10% de las utilidades que liquide anualmente el Banco Agrario de Colombia, generaría una presión fiscal adicional, máxime si se tiene en cuenta que durante el año 2018 las utilidades de dicho Banco fueron de **\$18 mil millones de pesos**, aproximadamente.

b) Frente al Sistema de información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios

Sobre este particular, el artículo 6° del Proyecto de Ley establece:

“Artículo 6°. Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios. Créase el Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios (SIGRA), con el propósito de fomentar el conocimiento, la generación, el análisis y el uso de la información sobre los distintos riesgos que afectan la actividad agropecuaria, como una herramienta para apoyar la toma de decisiones (...).”

Para determinar el costo del *Sistema de información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios*, se recurrió a información proveniente del Ministerio del Interior¹¹ y de la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia¹². Según el Ministerio del Interior, la estructuración y puesta en marcha de un sistema de cobertura nacional asciende a la suma de **\$16,1 mil millones** que incluye la compra de equipos, diagnóstico, arquitectura, integración con otras fuentes de Información, minería de datos y producción por el primer año.

A partir del segundo año, según la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia, los gastos recurrentes de una plataforma tecnológica representan costos de **\$10 mil millones** anuales que comprenden disponibilidad de servicios de

conectividad, servicios de licenciamiento y el mantenimiento de la plataforma tecnológica.

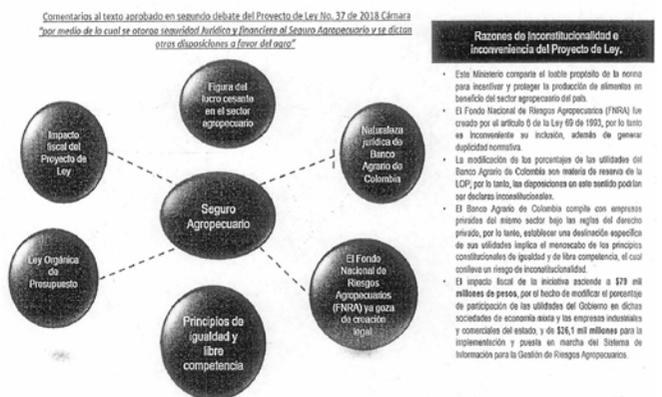
En este sentido, para este Ministerio la iniciativa afectaría las finanzas de la Nación, pues generaría costos fiscales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los Sectores. Además, de acuerdo con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe Incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la Iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. Sin embargo, no se observa el cumplimiento de estos requisitos.

IV. Consideraciones finales

En este orden de ideas, recapitulando lo expuesto en precedencia, para este Ministerio el proyecto de ley tiene aspectos de inconstitucionalidad e inconveniencia, como se muestra a continuación:

Gráfico número 1

Proyecto de ley número 37 de 2018 Cámara



En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita la eliminación del artículo 3°, numerales 1, 3, 4 y parágrafo de los artículos 4°, y 6° del proyecto de ley del asunto, por resultar contrarios a la Constitución Política e inconvenientes con la realidad fiscal del país, no sin antes reiterar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
 Viceministro General

Con copia:

- Honorable Representante **Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Autor**
- Honorable Representante **Diela Liliana Benavides Solarte, Autor**
- Honorable Representante ante **Wadith Alberto Manzur Imbett, Autor**

¹⁰ Datos con corte a diciembre de 2018.
¹¹ Oficio enviado el 3 de febrero de 2017 por el Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos (Dirección de Consulta Previa) del Ministerio del Interior.
¹² Oficio número S-2016-294519/DIPON-OFPLA-40.1 enviado el 27 de octubre de 2016.

Honorable Representante José Gustavo Padilla Orozco, Autor

Honorable Senador Carlos Felipe Mejía Mejía, Ponente

Honorable Representante Germán Alcides Blanco Álvarez, Autor

Honorable Representante Jaime Felipe Lozada Polanco, Autor

Honorable Representante Juan Carlos Rivera Peña, Autor

Honorable Representante Félix Alejandro Chica Correa, Autor

Honorable Representante Buenaventura León León, Autor

Honorable Representante Adriana Magali Matiz Vargas, Autor

Honorable Senadora Nora María García Burgos, Ponente

Doctora Delcy Hoyos Abad, Secretaria de la Comisión Quinta del Senado de la República, para que obre en el expediente.

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 49 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se establece el documento técnico para el cumplimiento de las guías minero-ambientales como requisito previo del inicio de la etapa de exploración minera y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., 8 de octubre de 2019

Presidente

CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA

Comisión Quinta

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8 - 68 “Edificio Nuevo del Congreso”

Ciudad.

Asunto: Radicado 2019-20593 Concepto Proyecto de ley número 49 de 2019 Senado, *por medio de la cual se establece el documento técnico para el cumplimiento de las guías minero-ambientales como requisito previo del inicio de la etapa de exploración minera y se dictan otras disposiciones.*

Cordial Saludo.

Por medio de la presente, nos permitimos remitir las consideraciones al Proyecto de ley número 49 de 2019 Senado, *por medio de la cual se establece el documento técnico para el cumplimiento de las guías minero-ambientales como requisito previo del inicio de la etapa de exploración minera y se dictan otras disposiciones*, de conformidad con las funciones y competencias asignadas en la Ley 99 de 1993, en

concordancia con lo dispuesto en el Decreto-ley 3570 de 2011, en los siguientes términos:

1. ANTECEDENTES NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

El texto del proyecto de ley aprobado se encuentra compuesto por 6 artículos, a través de los cuales se propone establecer el documento técnico para el cumplimiento de las guías minero-ambientales en la etapa de exploración, con la expedición de Ley 685 de 2001, en la que se determinó que la etapa de exploración de las actividades mineras únicamente estarían sometidas a la aplicación de las guías minero-ambientales que para el efecto expidan los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

A través de la Resolución número 18-0861 de 2002, el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente, expidieron las guías minero-ambientales para la etapa de exploración, las cuales son orientadoras de la gestión minera sin constituirse en un instrumento de comando y control de la actividad.

También hay en proceso el Proyecto de ley número 038 de 2018, *por la cual se crea la licencia ambiental para exploración minera.*

2. CONSIDERACIÓN FRENTE A LA NORMATIVA

El Proyecto de ley número 49 de 2019 Senado, debería armonizarse con el Proyecto de ley número 038 de 2018 de la licencia ambiental en etapa de exploración para proyectos de gran minería, por tanto, se recomienda especificar que la aplicación de las guías minero-ambientales en etapa de exploración como instrumento de control y seguimiento es para los proyectos de pequeña y mediana minería, y licencia ambiental para la exploración de gran minería; por lo cual, la etapa de exploración para los proyectos mineros de gran minería de acuerdo con su dimensión, tecnologías, tipo de mineral que se explora y la sensibilidad de la zona de exploración y las zonas influenciadas, entre ellas las de aguas abajo de los proyectos, ameritan que esta actividad requiera licencia ambiental, como instrumento de prevención, comando y control de los impactos ambientales.

El Proyecto de ley número 49 de 2019 Senado, transforma la guía minero-ambiental de exploración como requisito previo a la etapa de exploración con aprobación previa, mediante acto administrativo por parte de la autoridad ambiental del documento técnico que adapta los lineamientos de la guía a cada proyecto.

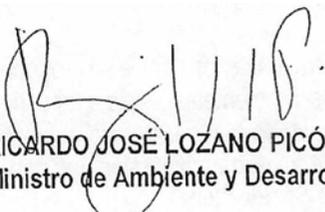
3. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

Desde esta cartera Ministerial se considera que los dos Proyectos de ley números (038 de 2018 y 49 de 2019) relacionados con licencia ambiental para exploración de gran minería y guías minero-ambientales para la exploración de mediana y

pequeña minería, deberían ser armonizados, precisando que el documento técnico que adapta la guía a cada proyecto será objeto de concepto técnico a través de acto administrativo de la autoridad ambiental, con las otras particularidades del Proyecto de ley número 49 de 2019 Senado.

Quedamos atentos a suministrar cualquier información adicional que sea requerida para el ejercicio de su control político y legislativo.

Cordialmente,



RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Copia:

Doctora Delcy Hoyos Abad, Secretaria Comisión V Cámara de Senado, carrera 7ª N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso.

Honorable Senadora Angélica Lozano carrera 7ª N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Honorable Senador Luciano Grisales carrera 7ª N° 8 - 68 Edificio Nuevo del Congreso

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA), AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 70 DE 2019 SENADO

por medio del cual se crea la Feria Nacional de las Cosechas en el marco del Día Nacional del Campesino.

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO

Senado de la República

Comisión Quinta Constitucional

Carrera 7ª N° 8-68

Edificio Nuevo del Congreso Oficina 311

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto Institucional Proyecto de ley número 70 de 2019 Senado, por medio del cual se crea la Feria Nacional de las Cosechas en el marco del Día Nacional del Campesino.

Honorable Senador Pacheco:

En atención a su comunicación con radicado 01-1-2019-020103 del 27 de septiembre de 2019, NIS 2019-01-313505, mediante la cual solicita emitir concepto sobre la creación de la Comisión Intersectorial de la Feria Nacional de las Cosechas para la protección al campesino agricultor con relación al Proyecto de ley número 70 de 2019 Senado, por medio del cual se crea la Feria Nacional de las Cosechas en el marco del Día Nacional del Campesino, al respecto le informo lo siguiente:

El Proyecto de ley número 70 de 2019 Senado, busca crear en el país la Feria Nacional de las Cosechas, con el propósito de incentivar el agro colombiano a través de la tecnificación de cultivos, siembra, recolección, cosecha y comercialización nacional e internacional de los productos agrícolas, atendiendo las necesidades del consumidor nacional y la demanda internacional y así posicionar a Colombia como la despensa del mundo mediante la participación de pequeños y medianos productores agropecuarios e industriales.

La Feria Nacional de las Cosechas busca generar espacios de encuentro para la comercialización, ruedas de negocios y capacitación, entre otros, que permitan un acercamiento directo entre los más de 300.000 productores pequeños y medianos con grandes superficies y la industria nacional e internacional.¹

Ahora bien, el artículo 5° del Proyecto de ley número 70 de 2019 Senado, señala:

“Artículo 5°. *Créase la Comisión Intersectorial de la Feria Nacional de las Cosechas, la cual estará a cargo de las siguientes autoridades públicas.*

- a) *El Ministro de Agricultura o su delegado*
- b) *El Director del SENA o su delegado.*
- c) *El Director del ICA, o su delegado.*
- d) *El Director del Banco Agrario o su delegado.*
- e) *El Director, Gerente o Representante legal de las asociaciones y agrupaciones de cooperativas y gremios productores agrícolas del país”.*

Al respecto, la Ley 489 de 1998² regula el ejercicio de la función administrativa y determina la estructura, principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública que es aplicable a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas.

El artículo 45³ de la Ley 489 de 1998 faculta al Gobierno nacional para crear comisiones

¹ Artículo 3° texto Proyecto de ley número 70 de 2019 Senado.

² Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

³ Artículo 45. Comisiones Intersectoriales. El Gobierno nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por man-

intersectoriales para la coordinación y orientación en la ejecución de ciertas funciones que por mandato legal o por sus características estén a cargo de dos o más Ministerios, Departamentos Administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos, y determina la integración de las comisiones intersectoriales, la cual puede estar compuesta por Ministros, Directores de Departamento Administrativo, Superintendentes y representantes legales de los organismos y demás entidades que tengan a su cargo las funciones y actividades en referencia.

Así mismo, los organismos y entidades descentralizadas participan en la formulación de la política, en la elaboración de los programas sectoriales y en la ejecución de los mismos, bajo la orientación de los Ministerios y Departamentos Administrativos respectivos.⁴

Por lo anterior, en virtud a lo contemplado en el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, el Gobierno nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones de las entidades y programas y determina su composición, en consecuencia se recomienda revisar el contenido del artículo 5° del proyecto de Ley 070/2019 Senado.

De otro lado, el SENA es un establecimiento público⁵ del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio del Trabajo su misión, funciones y términos en que deben cumplirse, están señaladas en la Ley 119 de 1994, correspondiéndole al SENA invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, a través de programas de formación técnica profesional y tecnológica, entre otros.

La Entidad impulsa la promoción social del trabajador a través de la formación profesional integral y brinda capacitación en aspectos socioempresariales a los productores y comunidades del sector informal urbano y rural⁶.

dato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos. // El Gobierno podrá establecer la sujeción de las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes a la previa adopción de los programas y proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial y delegarle algunas de las funciones que le corresponden. // Las comisiones Intersectoriales estarán integradas por los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de los organismos y entidades que tengan a su cargo las funciones y actividades en referencia.

⁴ Artículo 45 de la Ley 489 de 1998.

⁵ Artículo 1° Ley 119 de 1994.

⁶ Numerales 1, 3 y 8 del artículo 4° Ley 119 de 1994.

El SENA ofrece capacitación a los campesinos, y a continuación se relaciona el número de programas que tenemos en ejecución en formación complementaria y titulada a nivel nacional en los Centros de Formación de vocación agropecuaria:

TITULADA			COMPLEMENTARIA	
NIVEL	ÁREA	PROGRAMAS		
TÉCNICOS	AGRICULTURA	15	AGRICULTURA	90
	AMBIENTAL	9	AMBIENTAL Y/O FORESTAL	83
	PECUARIA	10	PECUARIA	181
	AGROINDUSTRIALES	4	AGROINDUSTRIALES	59
	ACUICOLA	5	ACUICOLA	50
OPERARIO	AGRICULTURA	2	TOTAL	468
	PECUARIA	4		
	AGROINDUSTRIALES	1		
AUXILIAR	AGRICULTURA	2		
	AGRICULTURA	3		
	TOTAL	55		

De esta manera, el SENA en cumplimiento de su misión y funciones brinda capacitación a los campesinos, por consiguiente estamos prestos a apoyar en temas de formación del sector Agropecuario para esta Feria.

Agradecemos mucho su atención,


ÓSCAR JULIÁN CASTAÑO BARRETO
Director Jurídico

Copia: H.S. Eduardo Emilio Pacheco Cuello eduardopachecoc@gmail.com, Delcy Hoyos Abad, comisionquinta@senado.gov.co.

CONTENIDO

Gaceta número 1018 - viernes, 11 de octubre de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

- Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 326 de 2019 Cámara, 192 de 2019 Senado, por medio del cual la nación se asocia a la celebración del quinto centenario de fundación de la ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones..... 1
- Informe de ponencia y texto propuesto del proyecto de ley número 167 de 2019 Senado, ley para la prevención y protección de la niñez, incluyendo la niñez indígena, frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado 12

CONCEPTOS JURÍDICOS

- Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de ley número 172 de 2019 Senado, 037 de 2018 Cámara, por medio de la cual se otorga seguridad jurídica y financiera al Seguro Agropecuario y se dictan otras disposiciones a favor del agro 19
- Concepto Jurídico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al Proyecto de ley número 49 de 2019 Senado, por medio de la cual se establece el documento técnico para el cumplimiento de las guías minero-ambientales como requisito previo del inicio de la etapa de exploración minera y se dictan otras disposiciones..... 26
- Concepto Jurídico del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), al Proyecto de ley número 70 de 2019 Senado, por medio del cual se crea la Feria Nacional de las Cosechas en el marco del Día Nacional del Campesino 27