



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 731

Bogotá, D. C., martes, 18 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 36 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

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 144 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 44 y se modifica el artículo 250 de la Constitución Política de Colombia para la protección de los niños y niñas víctimas de delitos sexuales.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 44 de la Constitución Política de Colombia.

*“Parágrafo. En todos los casos en los que resulten como víctimas de delitos sexuales los niños y niñas, se mantendrá la competencia en cabeza de los jueces penales de jurisdicción ordinaria”.*

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 250 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

*Artículo 250. La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por*

*parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías. Se exceptúan los delitos cometidos por Miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.*

*En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación, deberá:*

- 1. Solicitar al juez que ejerza las funciones de control de garantías las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas.*

*El juez que ejerza las funciones de control de garantías, no podrá ser, en ningún caso, el juez de conocimiento, en aquellos asuntos en que haya ejercido esta función.*

*La ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar excepcionalmente capturas; igualmente, la ley fijará los límites y eventos en que proceda la captura. En estos casos el juez que cumpla la función de control de garantías lo realizará a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.*

- 2. Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos el juez que ejerza las funciones de control de garantías efectuará el control posterior respectivo, a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.*
- 3. Asegurar los elementos materiales probatorios, garantizando la cadena de custodia mientras se ejerce su contradicción. En caso de requerirse medidas adicionales que impliquen afectación de derechos fundamentales, deberá*

obtenerse la respectiva autorización por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías para poder proceder a ello.

4. Presentar escrito de acusación ante el juez de conocimiento, con el fin de dar inicio a un juicio público, oral, con inmediación de las pruebas, contradictorio, concentrado y con todas las garantías.
5. Solicitar ante el juez de conocimiento la preclusión de las investigaciones cuando según lo dispuesto en la ley no hubiere mérito para acusar.
6. Solicitar ante el juez de conocimiento las medidas judiciales necesarias para la asistencia a las víctimas, lo mismo que disponer el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados con el delito.
7. Velar por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal, la ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa.
8. Dirigir y coordinar las funciones de Policía Judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.
9. **Ejercer la acción penal, en todos los supuestos de delitos sexuales en donde resulten como víctimas niños y niñas, promoviendo la protección de los mismos a través del proceso penal ordinario**.
10. Cumplir las demás funciones que establezca la ley.

El Fiscal General y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

En el evento de presentarse escrito de acusación, el Fiscal General o sus delegados deberán suministrar, por conducto del juez de conocimiento, todos los elementos probatorios e informaciones de que tenga noticia incluidos los que le sean favorables al procesado.

**Parágrafo.** La Procuraduría General de la Nación continuará cumpliendo en el nuevo sistema de indagación, investigación y juzgamiento penal, las funciones contempladas en el artículo 277 de la Constitución Nacional.

**Parágrafo 2º.** Atendiendo la naturaleza del bien jurídico o la menor lesividad de la conducta punible, el legislador podrá asignarle el ejercicio de la acción penal a la víctima o a otras autoridades distintas a la Fiscalía General de la Nación. En todo caso, la Fiscalía General de la Nación podrá actuar en forma preferente.

**Artículo 3º.** El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que les sean contrarias.



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Introducción**

El presente proyecto de reforma a la Constitución surge de la necesidad de reforzar la protección que –en el marco de un Estado Social de Derecho– como el colombiano debe garantizarse a la niñez. Así, y siendo consecuentes con los parámetros que desde la promulgación de la Norma Suprema venían constituyendo una línea clara, pero que, dada la realidad nacional actual se ha venido diluyendo, por lo que resulta más que pertinente reiterar la prevalencia del principio del interés superior del menor.

Son diversos los flagelos de los que son víctimas los niños y las niñas de Colombia, haciendo necesario que el Estado observe especial cuidado en la protección de sus derechos, lo anterior, ha llevado al desarrollo de una serie de medidas de protección y de manera complementaria al diseño de una Política Criminal, a través de la cual se ha logrado en los últimos años (i) crear nuevos delitos para proteger a los menores, (ii) aumentar las penas de delitos ya existentes, (iii) privar a los autores de los delitos contra los menores de beneficios de índole penal, procesal y penitenciarios.

Con todo, puede afirmarse que uno de los fenómenos criminales, tal como se precisará en la exposición de motivos, que más afecta a los menores es el relativo a la violencia sexual, por lo que puede inferirse que desconocer la competencia, al régimen jurídico penal ordinario, que se ha estructurado y reformado para lograr la

prevalencia del interés superior del menor, llevaría a un retroceso en términos de garantías.

## 2. Objeto del Proyecto

En tal orden de ideas, se promueve la incorporación de: por una parte un párrafo al artículo 44 de la Constitución que busca determinar de manera incondicional la competencia a los jueces penales de la jurisdicción ordinaria teniendo como fundamento la prevalencia de los derechos de los niños, pero, además, y como ya se mencionó que es este régimen jurídico el que se ha venido fortaleciendo en pro de nuestros niños y niñas, quitar la competencia a esta jurisdicción no podría sino derivar en un desconocimiento a las pautas dadas por el Estado colombiano (a través del desarrollo jurisprudencial y legal) en el marco del proceso penal. Lo anterior, a través de la incorporación del siguiente párrafo:

*“Parágrafo. En todos los casos en los que resulten como víctimas de delitos sexuales los niños y niñas, se mantendrá la competencia en cabeza de los jueces penales de jurisdicción ordinaria”.*

Por otra parte, y a través de la modificación del artículo 250 de la Constitución y adicionándole un numeral, se pretende reafirmar que es en cabeza de la Fiscalía General de la Nación como titular de la acción penal señalando *“9. Ejercer la acción penal, en todos los supuestos de delitos sexuales en donde resulten como víctimas niños y niñas, promoviendo la protección de los mismos a través del proceso penal ordinario”.* Solo así se garantizará que no se dé un retroceso en términos de protección de víctimas y medidas de participación que a través de esta entidad se han consolidado.

## 3. SOBRE EL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR

### 3.1. Planteamientos de la Corte Constitucional sobre el Principio del Interés Superior del Menor

La prevalencia de los derechos de los niños y niñas ha sido reconocida y abordada por las diferentes Cortes Nacionales y en igual sentido por instancias internacionales de Derechos Humanos. En primer lugar, la Corte Constitucional, partiendo del artículo 44 superior<sup>1</sup> ha indicado que los

derechos de los niños deberán prevalecer sobre los derechos de los demás, esto, bajo el entendido de su condición de indefensión<sup>2</sup> y vulnerabilidad<sup>3</sup>, materializando el principio del interés superior del menor<sup>4</sup>, entendido además como criterio de interpretación jurídica<sup>5</sup>.

Dicho principio ha sido definido como aquel según el cual al menor “se le debe otorgar un trato preferente, acorde con su caracterización jurídica en tanto sujeto de especial protección, de forma tal que se garantice su desarrollo integral y armónico como miembro de la sociedad. El interés superior del menor no constituye un ente abstracto, desprovisto de vínculos con la realidad concreta, sobre el cual se puedan formular reglas generales de aplicación mecánica. Al contrario: el contenido de dicho interés, que es de naturaleza real y relacional, solo se puede establecer prestando la debida consideración a las circunstancias individuales, únicas e irrepetibles de cada menor de edad, que, en tanto sujeto digno, debe ser atendido por la familia, la sociedad y el Estado con todo el cuidado que requiere su situación personal”<sup>6</sup>.

Frente a las principales características del mencionado principio, se dice que el mismo debe ser: (i) **real**, en cuanto se relaciona con las particulares necesidades del menor y con sus especiales aptitudes físicas y psicológicas; (ii) **independiente** en tanto se trata de intereses jurídicamente autónomos; (iii) **relacional**, pues la garantía de su protección se predica frente a la existencia de intereses en conflicto cuyo ejercicio de ponderación debe ser guiado por la protección de los derechos del menor; y finalmente, (iv) **integral** atendiendo a la personalidad del menor<sup>7</sup>.

En consecuencia, el menor se hace acreedor de un trato preferente ligado a su caracterización jurídica como sujeto de especial protección, de la cual se deriva además la titularidad de un conjunto de derechos que deben ser contrastados con las

---

pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-587 de 1998, Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-979 de 2001, Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

<sup>4</sup> Este principio encuentra sustento en el Derecho Internacional, derivándose de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Amplíese en: Corte Constitucional Sentencia T-044 de 2014 Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-557 de 2011. Magistrado ponente: María Victoria Calle.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-510 de 2003. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-408 de 1995. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>1</sup> Artículo 44 de la Constitución Política: Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio

circunstancias específicas tanto del menor como de la realidad en la que se encuentra<sup>8</sup>.

Esto ha llevado a que se estructure como uno de los fines esenciales del Estado el reconocimiento de la prevalencia de los derechos fundamentales de los niños y niñas, atendiendo a las condiciones especiales requeridas por estos para su crecimiento, formación, y garantizando el desarrollo de su personalidad al máximo grado<sup>9</sup>. Para lo anterior el Estado, buscando establecer cuáles son las condiciones que mejor satisfacen el interés superior de los niños, tendrá que analizar situaciones concretas, atendiendo consideraciones tanto fácticas, como jurídicas<sup>10</sup>.

Adicionalmente, ha señalado la Corte Constitucional que se tendrá que propender la Protección del menor frente a riesgos prohibidos, en los siguientes términos: “*Se debe resguardar a los niños de todo tipo de abusos y arbitrariedades, y se les debe proteger frente a condiciones extremas que amenacen su desarrollo armónico, tales como el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución, la violencia física o moral, la explotación económica o laboral, y en general, el irrespeto por la dignidad humana en todas sus formas*”<sup>11</sup>.

A tales fines, se ha constituido el interés superior del menor de edad como instrumento protector de niños, niñas y adolescentes, frente al abuso sexual pero además reitera la Corte, la protección deberá ser frente a todo tipo de conductas que amenacen su ser, como la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes (C.P., artículo 12); la esclavitud, la servidumbre y la trata de personas (C.P., artículo 17), cualquier forma de violencia intrafamiliar (C.P., artículo 42), toda forma de abandono, violencia física o moral, **abuso sexual**, explotación económica (C.P., artículo 44); y cualquier trabajo riesgoso (C.P., artículo 44). Ahora bien, según ha expresado la jurisprudencia de esta Corte, ninguna de las enunciaciones citadas agota un catálogo taxativo de las posibles situaciones que pueden constituir amenazas particulares para los menores; pues, estas deberán determinarse atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto<sup>12</sup>.

El anterior señalamiento motiva de manera especial la presentación del presente Proyecto de Acto Legislativo, pues este mismo Tribunal ha reiterado que todas las actividades administrativas y judiciales que se adelanten en relación con los niños y las niñas deben regirse

por los principios de prevalencia de la protección de los derechos de los niños y la búsqueda de su interés superior<sup>13</sup>.

### 3.2. Planteamientos de la Corte Suprema de Justicia sobre el Principio del Interés Superior del Menor

Para la Corte Suprema de Justicia, esta protección especialísima del interés superior del menor, “*derivada del mandato constitucional y de los tratados internacionales debidamente ratificados por Colombia, se impone a todas las autoridades públicas así como a los particulares, lo cual implica necesariamente que no solo el legislador está obligado a respetar esta garantía en la elaboración de las leyes, sino que el juez constitucional, dentro del análisis de casos sometidos a su examen, debe hacerla prevalecer incluso frente al derecho de los demás o de otros bienes protegidos constitucionalmente*”<sup>14</sup>.

Incluyendo: por una parte la prevalencia del interés del menor; por otra, la garantía de la adopción de medidas de protección que su condición requiere; y, finalmente, la previsión de las oportunidades y recursos necesarios para desarrollarse mental, moral, espiritual y socialmente de manera normal y saludable, y en condiciones de libertad y dignidad, por lo que infiere que frente a los poderes públicos, esta prevalencia además limita las competencias<sup>15</sup>.

Lo anterior, teniendo como principios básicos que orientan la ponderación en todos los supuestos la Doctrina de la Protección Integral a los niños, niñas y adolescentes, consolidada a partir de la Convención sobre Derechos del Niño: “(i) la igualdad y no discriminación; (ii) el interés superior de las y los niños; (iii) la efectividad y prioridad absoluta; y (iv) la participación solidaria”<sup>16</sup>.

### 3.3. Planteamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el Principio del Interés Superior del Menor

Finalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que la prevalencia del interés superior del niño se desprende tanto del mismo el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño que establece que los niños y niñas requieren “cuidados especiales”, como del

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-840 de 2010, Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-979 de 2001, Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

<sup>10</sup> Véase Corte Constitucional, Sentencia T-510 de 2003, Magistrado ponente: Manuel José Cepeda.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-804 de 2009. Magistrado ponente: María Victoria Calle.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-899 de 2010. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas: En igual sentido véase Sentencia T-205/11 Magistrado ponente: Nilson Pinilla

<sup>14</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Rad. 3771 de 19 de marzo de 2014. Magistrado ponente: Rigoberto Echeverri.

<sup>15</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria. Rad. 16395 de 10 de octubre de 2017. Magistrado ponente: Ariel Salazar.

<sup>16</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, Rad. 17094 de 19 de octubre de 2017. Magistrado ponente: Ariel Salazar.

artículo 19 de la Convención Americana que señala que los menores deben recibir ‘medidas especiales de protección’. En ambos casos, la necesidad de adoptar esas medidas o cuidados proviene de la situación específica en la que se encuentran los niños, tomando en cuenta su debilidad, inmadurez o inexperiencia”<sup>17</sup>.

El principio del interés superior del niño demanda los diferentes Estados de manera imperiosa<sup>18</sup>, La prevalencia del interés superior del niño, entendiéndola como “la necesidad de satisfacción de todos los derechos de la infancia y la adolescencia, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención cuando el caso se refiera a menores de edad”<sup>19</sup>.

En tal orden de ideas, los Estados están obligados a “a disponer y ejecutar directamente medidas de protección de los niños, sino también a favorecer, de la manera más amplia, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar. En este sentido, ‘el reconocimiento de la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad’, con derecho a ‘la protección de la sociedad y el Estado’, constituye un principio fundamental del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, consagrado por los artículos 16.3 de la Declaración Universal, VI de la Declaración Americana, 23.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 17.1 de la Convención Americana”<sup>20</sup>

Queda claro entonces, que el principio del interés superior del menor no solo orienta la interpretación de las normas sino que, constituye un mandato que obliga a los Estados a adoptar medidas eficaces que permitan la protección de la

<sup>17</sup> Opinión Consultiva OC 17/02. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Resolución de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>18</sup> Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012.

<sup>19</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. *En el mismo sentido: Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009, párrafo 184; Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del de 24 de agosto de 2010, párrafo 257.*

<sup>20</sup> Opinión Consultiva OC 17/02. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Resolución de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En el mismo sentido general: Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, párr. 134; Caso de los Hermanos Gómez Paqui Yauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004, párr. 163; Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, párr. 152.

niñez y la prevalencia de sus derechos, en todos los ámbitos. Es por eso que, Colombia –además de otras medidas- ha diseñado una Política Criminal ponderada a favor de la infancia, y desarrollando las medidas, procedimiento y protocolos necesario para cuando estos sean víctimas de los diferentes delitos.<sup>21</sup>

#### 4. LOS MENORES COMO VÍCTIMAS DE DELITOS EN COLOMBIA

##### Especial Referencia a los delitos Sexuales

Según Medicina Legal, el año 2017 será recordado como el año que presentó mayores casos por presuntos delitos sexuales en el país, frente a lo registrado durante la última década. Atendiendo un total de 23.798 casos, de los cuales el 86,83% de los se cometieron contra niños, niñas y adolescentes. Luego, si se analiza desde la distinción sexual, hay un hallazgo en el que el 85,4% de las víctimas fueron mujeres<sup>22</sup>.

Tabla 1. Exámenes medicolegales por presunto delito sexual según grupo de edad y sexo de las víctimas. Colombia, 2017

Grupo de edad	Hombre			Mujer			Total		
	Casos	%	Tasa x 100,000 hab.	Casos	%	Tasa x 100,000 hab.	Casos	%	Tasa x 100,000 hab.
(00 a 04)	599	17,73	26,92	2.049	10,03	96,51	2.648	11,13	60,90
(05 a 09)	1.211	35,84	55,44	4.362	21,36	209,04	5.573	23,42	130,49
(10 a 13)	859	25,42	49,40	7.018	34,37	421,96	7.877	33,10	231,53
(14 a 17)	437	12,93	24,98	4.128	20,22	246,03	4.565	19,18	133,20
(18 a 19)	63	1,86	7,15	568	2,78	67,22	631	2,65	86,55
(20 a 24)	73	2,16	3,32	903	4,42	42,88	976	4,10	22,66
(25 a 29)	49	1,45	2,36	511	2,50	25,51	560	2,35	13,71
(30 a 34)	29	0,86	1,59	305	1,49	16,47	334	1,40	9,08
(35 a 39)	19	0,56	1,18	186	0,91	10,91	205	0,86	6,18
(40 a 44)	9	0,27	0,63	118	0,58	7,70	127	0,53	4,29
(45 a 49)	10	0,30	0,73	102	0,50	6,83	112	0,47	3,92
(50 a 54)	10	0,30	0,76	75	0,37	5,15	85	0,36	3,06
(55 a 59)	6	0,18	0,53	32	0,16	2,54	38	0,16	1,59
(60 a 64)	2	0,06	0,23	15	0,07	1,50	17	0,07	0,91
(65 a 69)	2	0,06	0,30	13	0,06	1,71	15	0,06	1,06
(70 a 74)	-	0,00	0,00	7	0,03	1,26	7	0,03	0,69
(75 a 79)	1	0,03	0,32	8	0,04	1,99	9	0,04	1,27
(80 y más)	-	0,00	0,00	19	0,09	4,38	19	0,08	2,60
Total	3.379	100	13,88	20.419	100	81,83	23.798	100	48,28

Fuente: INMLCF / Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. SICL/CO. Tasas calculadas con base en las proyecciones de población DANE 1985-2020.

#### Tabla 1: Datos tomados Revista Forensis. Vol. 19, número 1 ISSN 2145-0250. 2017.

El 56,52% de los casos se cometieron contra niños y niñas entre los 5 y 13 años; es decir, solo contra esta población hubo 13.450 casos.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Al respecto: UNODC, La justicia en asuntos concernientes a menores víctimas y testigos de delitos. Ley modelo y comentarios, Nueva York. 2009. [EN LÍNEA]. [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Justice\\_in\\_matters\\_ES.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Justice_in_matters_ES.pdf)

<sup>22</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Datos para la vida: Revista Forensis. Vol. 19, N° 1. ISSN 2145-0250. 2017. Pág. 303. [EN LÍNEA] <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/262076/Forensis+2017+pdf+interactivo.pdf/e3786e81-8718-b8d5-2731-55758c8ac7ff>

<sup>23</sup> *Ibíd.* Pág., 309.

## 5. POLÍTICA CRIMINAL COLOMBIANA FRENTE A LOS DELITOS SEXUALES CONTRA LOS MENORES

Como se indicó, el fortalecimiento del sistema penal, procesal penal y penitenciario en pro del Interés Superior del Menor se ha venido desarrollando, de manera general y paulatina, en torno a, básicamente: la creación de nuevos delitos, el aumento de las penas de los delitos ya existentes, la privación de beneficios penales y procesales para quienes cometen estos delitos y la restricción del régimen penitenciario, adicionalmente se han exigido el diseño de protocolos para la atención del menor como víctima y testigo de delitos.

### 5.1. Núcleo normativo penal básico frente a los actos de violencia sexual en contra de los menores en Colombia

De manera particular, y en tratándose de la violencia sexual en contra los menores, lo primero sea indicar que el núcleo punitivo general de estos comportamientos se encuentran descritos típicamente en los artículos 138 A<sup>24</sup> (**acceso carnal abusivo en persona protegida menor de catorce años**), el 139 A<sup>25</sup> (**actos sexuales con persona protegida menor de catorce años**), lo anterior siempre y cuando la conducta sea cometida, tal como lo señala el Título II, con ocasión y en el desarrollo de un conflicto armado.

En el título IV –Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales-<sup>26</sup> encontramos disposiciones similares, excepto por la

circunstancia específica relativa al conflicto armado, esto son los supuestos de hecho contemplados en los artículos 208<sup>27</sup> y 209<sup>28</sup>, pero también, y en búsqueda otorgar una mayor protección al menor un delito de Estímulo a la prostitución de menores (artículo 217 del CP) y los tipos penales de reciente incorporación como lo son Proxenetismo con menor de edad (artículo 213-A) y Demanda de Explotación Sexual comercial de persona menor de 18 años de edad (artículo 217-A) ambos incorporados por la Ley 1329 de 2009, además de otras figuras como el de pornografía con menor de 18 (artículo 218 del CP) y utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años (artículo 219-A.)

Dicho lo anterior, se debe aclarar que se hará, énfasis de manera concreta a los delitos de actos sexuales abusivos y accesos carnales violentos con menores de 14 años por ser estos los comportamientos que -como se demostró estadísticamente- son los que más afectan a los niños y niñas en Colombia. En tal orden de ideas las líneas ulteriores se ocuparán, en primer lugar, de las reformas que se han propuesto en los últimos años; en segundo lugar, de los logros que sobre esta materia se han alcanzado para, finalmente, resaltar los principios de Política Criminal que orientan la propuesta del presente Proyecto de Acto Legislativo.

### 5.2. Las pretendidas reformas en materia de violencia sexual en los últimos años

Sobre esta materia, en el año 2004 fueron radicados cinco proyectos de ley, el primero de ellos el 145 de 2004 del Senado<sup>29</sup>, radicado el 20 de octubre de este año y por medio del cual se buscaba la reforma del Código Penal para garantizar la protección sexual de los menores de edad, en lo concerniente a la agravación de las penas contra la violencia y el abuso sexual a menores de edad<sup>30</sup>. El segundo, el 221 de

<sup>24</sup> Artículo 138A. ACCESO CARNAL ABUSIVO EN PERSONA PROTEGIDA MENOR DE CATORCE AÑOS. <Artículo adicionado por el artículo 2 de la Ley 1719 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, acceda carnalmente a persona protegida menor de catorce (14) años, incurrirá en prisión de ciento sesenta (160) a trescientos veinticuatro (324) meses y multa de seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (666.66) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

<sup>25</sup> Artículo 139A. ACTOS SEXUALES CON PERSONA PROTEGIDA MENOR DE CATORCE AÑOS. <Artículo adicionado por el artículo 3° de la Ley 1719 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> El que con ocasión y en desarrollo de conflicto armado realizare actos sexuales diversos del acceso carnal con persona protegida menor de catorce (14) años o en su presencia, o la induzca a prácticas sexuales, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a ciento sesenta y dos (162) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a seiscientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

<sup>26</sup> Sin perjuicio de los concursos de delitos que se podrían encontrar con la vulneración de otros bienes jurídicos tutelados, como en el caso de la posibilidad de configuración de un concurso de conductas punibles como, por ejemplo, con el delito de incesto contemplado en el artículo 337 del CP.

<sup>27</sup> Artículo 208. ACCESO CARNAL ABUSIVO CON MENOR DE CATORCE AÑOS. <Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 1236 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> El que acceda carnalmente a persona menor de catorce (14) años, incurrirá en prisión de doce (12) a veinte (20) años.

<sup>28</sup> Artículo 209. ACTOS SEXUALES CON MENOR DE CATORCE AÑOS. <Artículo modificado por el artículo 5 de la Ley 1236 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> El que realizare actos sexuales diversos del acceso carnal con persona menor de catorce (14) años o en su presencia, o la induzca a prácticas sexuales, incurrirá en prisión de nueve (9) a trece (13) años.

<sup>29</sup> *Gaceta del Congreso* 644 de 2004.

<sup>30</sup> Este Proyecto fue retirado por el autor el 26 de octubre de 2004.

2004 de Cámara<sup>31</sup> se presentó el 5 de noviembre buscando nuevamente la reforma del Código Penal frente a la agravación punitiva,<sup>32</sup> ambos proyectos con similar estructura en su articulado, en donde se determinaba:

1. El que realice en otra persona acto sexual diverso al acceso carnal mediante violencia, incurrirá en prisión de once (11) años a veintitrés (23) años.
2. El que realice actos sexuales diversos del acceso carnal con persona menor de edad o en su presencia, o la induzca a prácticas sexuales, incurrirá en prisión de seis (6) años a doce (12) años.
3. Circunstancias de agravación punitiva: se aumentarán las penas de una tercera parte a la mitad cuando la conducta (1) se realice con el fin de llevar la víctima al extranjero, y (2) el responsable sea integrante de la familia de la víctima. Cuando los delitos se realicen en persona menor de edad, las penas se aumentarán al doble.

El tercer Proyecto, 162 de 2004 de Cámara<sup>33</sup> el cual buscaba reforzar el régimen penal frente a los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales cometidos en menores de edad, a través de: Por una parte, prohibir las rebajas de pena por sentencia anticipada y confesión; así como la aplicación de subrogados penales de la pena privativa de la libertad o suspensión condicional de la ejecución de la pena, o libertad condicional, excepto los beneficios por colaboración.

Por otra parte, se aclaraba que los delitos a los que se hacían referencia, y en tal medida perdían los beneficios eran: acceso carnal violento, acto sexual violento a menores de edad, acceso carnal abusivo con menor de 14 años, actos sexuales con menor de 14 años, inducción a la prostitución y constreñimiento a la prostitución, en donde la víctima sea menor de 18 años, estímulo a la prostitución de menores, pornografía con menores y utilización de medios de comunicación para ofrecer servicios sexuales de menores. No obstante, este Proyecto de Ley se archivó por tránsito de legislatura el 20 de junio de 2005.

El cuarto Proyecto presentado en esta anualidad fue el 239 de 2004<sup>34</sup> Cámara por medio del cual se pretendía la modificación de los delitos contemplados en los artículos 208 y 209 del Código Penal y aumentar las penas, este Proyecto fue radicado el 23 de noviembre de 2004 y archivado por tránsito de legislatura: 20

de junio de 2005, e incorporaba como novedad una agravación punitiva en el siguiente sentido “*las penas de los anteriores delitos aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando (1) se realice a un hijo, hijastro o menor al cuidado del adulto; (2) el responsable sea de la familia de la víctima; (3) la víctima quede en embarazo; (4) la víctima contraiga alguna ETS.*”

El quinto y último Proyecto fue radicado el 15 de diciembre de 2004 este es el 829 de 2004 de Senado<sup>35</sup> que, buscaba la agravación de las penas contra la violencia y el abuso sexual a menores de edad estableciendo que se aumentarán las penas de una tercera parte a la mitad cuando “la conducta (1) se realice con el fin de llevar la víctima al extranjero, y (2) el responsable sea integrante de la familia de la víctima. Cuando los delitos se realicen en persona menor de edad, las penas se aumentarán al doble.” El mismo alcanzó a ser aprobado en segundo debate y archivado por tránsito de legislatura el 21 de junio de 2006.

En el año 2005, se radicarón dos Proyectos de Ley el 032 de 2005<sup>36</sup> (archivado en cuarto debate el 11 de diciembre de 2006) y 037 de 2005 Senado<sup>37</sup> (archivado por tránsito de legislatura el 20 de junio de 2006). El primero de ellos con miras a eliminar los beneficios penales y subrogados, para los delitos sexuales cometidos en menores de edad; y el segundo, a modificar el artículo 211 del Código Penal incorporando como pena para los reincidentes la castración química en los siguientes términos:

- “1. En los casos en que se incurra en acto sexual violento de manera reincidente a menor de edad o quien se encuentre en estado de indefensión, además de la pena privativa que se le imponga, se le aplicará, por solicitud del confeso, el procedimiento de castración química.
2. La solicitud de castración química la debe presentar quien la vaya a recibir. En caso de enajenación mental, el padre, madre o esposo(a) podrá autorizarla.
3. Quien no se practique la castración química y sea reincidente en este tipo de delitos no tendrá derecho a fianza, indulto, perdón condicional, libertad condicional o disminución de la condena.”

Para el 2007, también fueron dos los proyectos de Acto Legislativos presentados el 063 de 2007 Senado “por medio de la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000, se crea la pena de registro público obligatorio para las personas condenadas por los

<sup>31</sup> *Gaceta del Congreso* 687 de 2004.

<sup>32</sup> Retirado por el autor: 15 de diciembre de 2004

<sup>33</sup> *Gaceta del Congreso* 552 de 2004.

<sup>34</sup> *Gaceta del Congreso* 759 de 2004.

<sup>35</sup> *Gaceta del Congreso* 829 de 2004.

<sup>36</sup> *Gaceta del Congreso* 478 de 2005.

<sup>37</sup> *Gaceta del Congreso* 481 de 2005.

delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales y el delito de incesto cometidos en menores de edad”<sup>38</sup>. Y el 100 de 2007 Cámara<sup>39</sup> que pretendía crear como delito autónomo el tipo penal de ‘asedio sexual a menores de edad’.<sup>40</sup> Ambos proyectos fueron archivados por tránsito de legislatura.

En el año 2013, a través del Proyecto de Acto Legislativo 036<sup>41</sup> se pretende modificar el artículo 34 de la Constitución Política de Colombia, para permitir la Prisión Perpetua Revisable a partir de los 40 años de prisión cuando la víctima de los delitos de homicidio, acceso carnal violento, secuestro o explotación sexual, sea un menor de 14 años o menor de 18 años con discapacidad<sup>42</sup>.

Posteriormente, se presenta en el 2016 el Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2016 Senado<sup>43</sup>.

- Ley Yuliana Samboní- mediante el cual se pretende, nuevamente, la modificación del artículo 34 de la Constitución Nacional buscando la implementación de la Prisión Perpetua Revisable cuando la víctima de los delitos de homicidio, acceso carnal violento, secuestro, explotación sexual o feminicidio sea un menor de 14 años o menor de 18 años con discapacidad, sin embargo, este proyecto se archivó por vencimiento de términos el 16 de diciembre de 2016.

A través del Proyecto de ley número 228 de 2017<sup>44</sup> Cámara se pretendió crear e implementar un régimen de inhabilidades para ejercer profesiones, oficios y empleos relacionados con la educación, orientación, cuidado e instrucción de menores de edad por delitos sexuales, este Proyecto fue archivado por tránsito de legislatura el 21 de junio de 2017.

Finalmente, el pasado 26 de julio se presentó el Proyecto de ley número 51 de 2018 Cámara<sup>45</sup> que busca implementar el procedimiento de castración química obligatoria como complemento a la pena privativa de la libertad en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, en menor de 14 años buscando:

- “1. Prisión de 12 a 20 años a quien realice acceso carnal con otra persona mediante violencia. Si la conducta recae sobre menor de 14 años, una vez decretada la extinción de la pena de prisión, el sentenciado deberá someterse a castración química.
2. El que realice acto sexual diverso al acceso carnal violento incurrirá en prisión de 8 a 16 años. Si la conducta recae sobre menor de 14 años, una vez decretada la extinción de la pena de prisión, el sentenciado deberá someterse a castración química.
3. Por acceso carnal abusivo con menor de 14 años se tiene una pena de 12 a 20 años de prisión, mientras que los actos sexuales con menor de 14 años tienen una pena de 9 a 13 años de prisión. Ambos tienen la misma obligación de castración química mencionada en los puntos anteriores.”

Lo anterior, muestra cómo se ha pretendido reforzar el régimen penal ordinario en esta materia.

### **5.3. Reformas realizadas al régimen penal ordinario para fortalecer la Política Criminal en casos de violencia sexual contra los menores**

Puede resaltarse como una de las primeras medidas en esta materia la expedición del Código de la Infancia y la Adolescencia a través de la Ley 1098 de 2006 la cual busca garantizar estándares mínimos para que los menores de edad puedan tener un adecuado desarrollo personal, prevaleciendo el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna.

En lo relativo a los beneficios penitenciarios y procesales a perpetuadores de actos de violencia sexual en contra de menores, el Código de la Infancia y la Adolescencia, en su artículo 199, establece que los violadores de menores no podrán acceder a las rebajas de pena con base en los “preacuerdos y negociaciones entre la fiscalía y el imputado o acusado”, previstos en los artículos 348 a 351 de la Ley 906 de 2004; tampoco podrán acceder a ningún otro beneficio o subrogado judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración consagrados en el Código de Procedimiento Penal, siempre que esta sea efectiva; y no tendrán la posibilidad de casa por cárcel, siempre su condena será en establecimiento de reclusión y sin posibilidad de libertad condicional.

Adicionalmente, debe recordarse que, en el Capítulo segundo de esta ley, se desarrollan todas las medidas para evitar la victimización secundaria (o revictimización a través del proceso penal, reconociendo: derechos especiales de los niños, las niñas y los adolescentes víctimas de delitos (artículo 192); criterios para el desarrollo

<sup>38</sup> *Gaceta del Congreso* 374 de 2007.

<sup>39</sup> *Gaceta del Congreso* 419 de 2007.

<sup>40</sup> Consiste en hostigar, perseguir o acosar sexualmente a menores de edad. La pena es prisión de 2 a 5 años. Si la víctima es menor de 12 años, la pena aumentaría de la tercera parte a la mitad de su duración inicial.

<sup>41</sup> *Gaceta del Congreso* 582 de 2013.

<sup>42</sup> Este proyecto de Acto Legislativo fue radicado el 30 de julio de 2013 y retirado por el autor el 13 de noviembre de 2013.

<sup>43</sup> *Gaceta del Congreso* 1104 de 2016.

<sup>44</sup> *Gaceta del Congreso* 142 de 2017.

<sup>45</sup> *Gaceta del Congreso* 567 de 2018.

del proceso judicial de delitos en los cuales son víctimas los niños, las niñas y los adolescentes víctimas de los delitos (artículo 193); audiencia en los procesos penales (artículo 194); facultades del defensor de familia en los procesos penales (artículo 195); facultades del defensor de familia en los procesos penales; (artículo 196); incidente de reparación integral en los procesos en que los niños, las niñas y los adolescentes son víctimas; (artículo 197) y programas de atención especializada para los niños, las niñas y los adolescentes víctimas de delitos (artículo 198).

De lo anterior puede evidenciarse que el Código de Infancia y adolescencia hace una remisión expresa al sistema procesal penal ordinario, y de no mantenerse la competencia en cabeza de los jueces penales instruidos por el imperio de la Ley 906 de 2004 y 599 de 2000, traería como consecuencia directa que esta norma que estuvo motivada por la ponderación a favor de los menores y la mayor protección que el Estado debía brindarles, tal como puede verse en su exposición de motivos<sup>46</sup>, resultara inaplicable y por ende, no podría quitársele a los procesados y condenados por este tipo de delitos los beneficios, pero además se dejaría a los menores sin las medidas de asistencia y acompañamiento como víctimas dentro del proceso.<sup>47</sup>

Para el año 2007 a través de la Ley 1154 se modificó el artículo 83 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, estableciendo que cuando se trate de delitos contra la formación sexual de los menores de edad, la acción penal prescribirá en 20 años contados a partir de que la víctima alcance la mayoría de edad, con la modificación al artículo 83 del Código Penal se pretende que las personas que fueron abusadas siendo menores, y decidan siendo adultos denunciar, no encuentren en el sistema penal una barrera de impunidad. Similares medidas pueden observarse en varios países, tales como Alemania, Dinamarca, Bélgica, Suecia, entre otros.<sup>48</sup>

Con la Ley 1236 de 2008 se modificó el Código Penal en los artículos que van desde el 205 al 219, exceptuando el 212 y 215. Los cambios que introduce la ley se encuentran en

los artículos 208 y 209, aumentando las penas del acceso carnal abusivo con menores de catorce años y de los actos sexuales con menor de catorce años. Los cambios son: En el texto original de la Ley 599 de 2000 se estipulaba que en el caso de acceso carnal abusivo con menor de catorce años las penas iban de 4 a 8 años, y en el caso de los actos sexuales con menor de catorce años las penas eran de 3 a 5 años. Posteriormente, la Ley 890 de 2004, aumento las penas para el acceso carnal abusivo con menor de catorce iban de 64 a 144 meses (5 años y 4 meses a 12 años), y en el caso de los actos sexuales con menor de catorce años las penas eran de 48 a 90 meses (4 a 7 años y 6 meses).

La reforma aludida logró, que las penas para el acceso carnal abusivo con menor de catorce iban 12 a 20 años, y en el caso de los actos sexuales con menor de catorce años las penas eran de 9 a 13 años.

Con la Ley 1327 de 2009 se buscaba convocar a un referendo constitucional sometiendo a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional, del artículo 34 Superior con fines de implementar la Cadena perpetua a violadores, no obstante, la misma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-397 de 2010.

En el 2016 a través de la Ley 1773 de 2016 se adiciona el artículo 116 A, y se modifican los artículos 68 A, 104, 113, 359 y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004. Aquí, resulta relevante lo atinente con los beneficios penitenciarios y procesales a los violadores, pues la Ley modifica el artículo 68A ampliando el catálogo de delitos que no se les concede la suspensión condicional de la ejecución de la pena, la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión, ni ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los que son de colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, quedando incluidos los delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario -en donde encontraríamos los ya mencionados 338 A y 139<sup>a</sup>- y los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual.

La última y más reciente modificación se hace con la Ley 1918 de 2018 por medio del cual se establece el régimen de inhabilidades a quienes hayan sido condenados por delitos sexuales contra menores y se crea el registro de inhabilidades, esto se materializa en la incorporación del artículo 219 C al Código Penal el cual establece:

*“Artículo 219-C. Inhabilidades por delitos sexuales cometidos contra menores. Las personas que hayan sido condenados por la*

<sup>46</sup> Congreso de la República. Proyecto de ley Estatutaria 085 de 2005 Cámara.

<sup>47</sup> Como rebajas de penas por negociar con la Fiscalía, ni tampoco ningún otro de carácter judicial o administrativo, como lo es el principio de oportunidad, la libertad condicional, la casa por cárcel, entre otros. La pérdida de estos beneficios por parte de los violadores de menores, demuestra que la justicia trata de castigar de forma severa los actos cometidos contra menores, puesto que, como lo establece el artículo 44 de la Constitución los derechos de los niños deben.

<sup>48</sup> Congreso de la República. Proyecto de ley número 137 de 2006 Senado.

*comisión de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales de persona menor de 18 años de acuerdo con el Título IV de la presente ley; serán inhabilitadas para el desempeño de cargos, oficios o profesiones que involucren una relación directa y habitual con menores de edad en los términos que establezca el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, o quien haga sus veces”.*

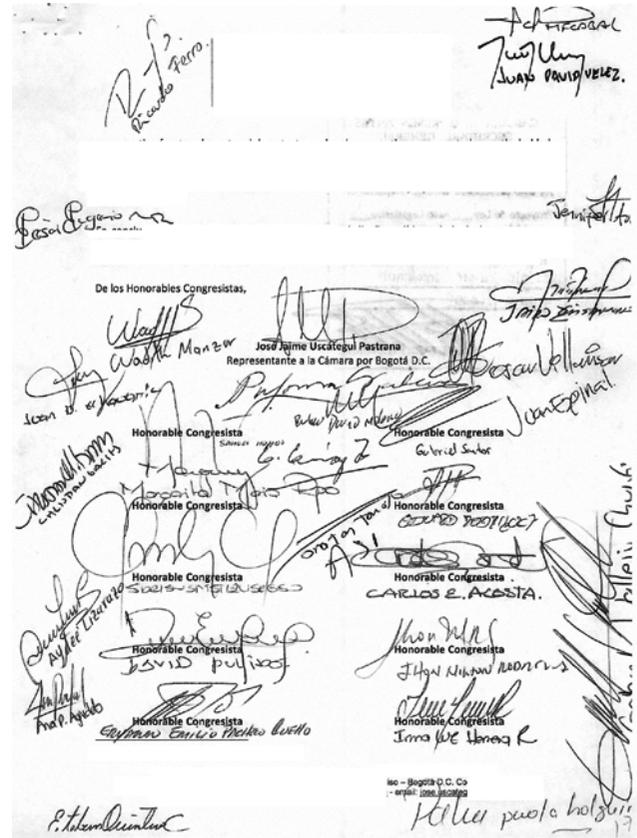
Dejando claro, que el régimen penal y procesal penal ordinario, se ha venido fortaleciendo como se acaba de mostrar, desconocer su aplicación para optar por jurisdicciones de cualquier tipo de justicia transicional no solo sería desconocer las conquistas que en materia jurídica se han logrado en pro de la prevalencia del menor, sino que, además, demostraría en un retroceso político criminal, argumentos que motiva este proyecto de Acto Legislativo que además se encuentra acorde a los lineamientos de una política criminal articulada y coherente acorde a la Constitución y a los principios de un Estado social de derecho.

Para concluir, siguiendo con los lineamientos establecidos en la Corte Constitucional en Sentencia T-762 de 2015 la presente propuesta, se fundamenta en una política criminal que: (i) es reflexiva y no reactiva frente a los retos del contexto nacional pues se tiene en cuenta las particularidades del fenómeno de violencia sexual; (ii) evidencia un desarrollo estable, que se viene prolongando por más de una década con objetivos claros y a largo plazo; (iii) busca atacar graves falencias jurídicas, que de permitir el estado de cosas actuales derivan en perjuicio de los niños y niñas en Colombia.<sup>49</sup>

En conclusión lo que se pretende, no es cambiar el diseño político criminal ni crear un nuevo lineamiento sino, buscando la prevalencia del

Interés Superior del Menor, ratificar y mantener los logros que sobre esta materia han sido obtenidos a través de la Jurisdicción Penal ordinaria.

De los honorables Congressistas,



**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 11 de septiembre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 144 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *José Jaime Uscátegui*, y otras firmas.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA**

**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA  
NÚMERO 146 DE 2018 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el procedimiento para discutir y aprobar el presupuesto regionalizado del presupuesto general de la Nación.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Objetivos del proyecto.** El presente proyecto tiene como objetivos principales:

1. Asignar al Congreso de la República funciones claras frente al presupuesto de inversión regionalizado; promoviendo la transparencia en la asignación de recursos para las regiones.

2. Establecer mecanismos de participación ciudadana dentro del proceso de presupuestación Colombiano.
3. Articular el proceso presupuestal a los planes de desarrollo departamentales y de la nación, en la asignación de recursos a los territorios.
4. Facilitar el seguimiento y evaluación en la ejecución de los recursos en el territorio.
5. Posibilitar el ejercicio del control político por el Congreso de la República, en las actuaciones de todos los funcionarios encargados de la ejecución presupuestal.
6. Establecer mecanismos que permitan dar mayor transparencia y difusión al trámite de aprobación del presupuesto, fortaleciendo la lucha contra la corrupción.

<sup>49</sup> Corte Constitucional Sentencia T-762 de 2015.

Diversas han sido las críticas que se han hecho a la naturaleza, a la asignación del gasto y a su propia ejecución en el proceso de presupuestación colombiano. Tomando en consideración que el PGN constituye una herramienta de capital importancia en el gasto público y cuyos objetivos son la equidad social y regional, la transparencia en la ejecución del gasto público, así como el de servir de mecanismo en los procesos de crecimiento económico por la vía de hacer posible la demanda agregada y posibilitar su función contra cíclica; se hace necesario realizar una reforma a las normas que integran el Estatuto Orgánico del Presupuesto con el propósito de armonizar dicho proceso de presupuestación con las dinámicas públicas y sociales.

La evaluación detallada del proceso presupuestal y sus efectos sobre la sociedad, ha generado un número considerable de críticas; entre ellas resalta la falta de transparencia en la construcción de un presupuesto participativo, la desarticulación entre las necesidades regionales y el contenido del PGN y las prácticas que propician la corrupción dentro de la asignación de recursos; por ello, se busca a través del presente proyecto aportar desde el trámite de programación, discusión y aprobación del PGN, normas mediante las cuales se promueva la incorporación de las necesidades reales de los departamentos dentro de ese presupuesto, y que además promuevan la transparencia y la participación ciudadana en la asignación de recursos para las regiones, con lo cual no solo se fortalece y dinamiza el proceso presupuestal Colombiano, sino que se le brinda a la ciudadanía la posibilidad de conocer la inversión en sus respectivas regiones y hacer uso del control social en su ejecución; de modo tal, que las necesidades reales de los territorios serán asumidas y consideradas por los entes encargados de la formulación del PGN.

La Comisión de Gasto Público, dentro de su informe referente al proceso presupuestal, formula algunas críticas importantes, que podemos sintetizar, así:

- a) La rigidez del gasto. En efecto y a consecuencia de un buen número de leyes con impacto fiscal permanente se ha producido que una parte mayoritaria del gasto deba asignarse a cubrir dichos mandatos. Esto le resta flexibilidad al gasto y le condiciona en forma desproporcionada.
- b) El gasto recurrente. Muchos programas sociales, una vez instituidos, se convierten en gasto recurrente, sino es que el mismo legislador decide convertirlos en leyes y por lo mismo asegurar su permanencia.
- c) La desarticulación entre los departamentos, municipios y nación al momento de realizar la asignación y ejecución presupuestal, a ello se suma el gasto proveniente del Sistema Nacional de Regalías (SNR).

- d) La debilidad en los procesos de control, seguimiento y evaluación en materia de gasto.
- e) La escasa correspondencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y el PGN. El nuestro no es un presupuesto por programas que indique con claridad a la ejecución de qué metas y objetivos del plan se corresponde.
- f) La crítica a un modelo en el cual por la rigidez presupuestal una parte muy grande de los recursos públicos termina en las fiducias. Al momento en que entra operar dicho mecanismo se considera “ejecutado” el gasto, lo que de suyo es un eufemismo que contribuye a evitar el seguimiento a los procesos de ejecución del mismo. Allí no solo se realiza un gasto innecesario con efectos lesivos a los recursos públicos, sino que se abre una puerta a posibles actos de corrupción.
- g) La rigidez en materia del SGP en detrimento de las particularidades locales y regionales.
- h) El proceso de regionalización del gasto, el cual no es procesado claramente por el legislador ni mucho menos objeto de un control riguroso por el mismo. A todo lo anterior queremos sumarle una reflexión sobre el asunto de las llamadas partidas regionales.

En Colombia este asunto ha sido objeto de estigmatización asimilándolo a corrupción. Popularmente se conoce como mermelada. En principio debemos distinguir que, en el trámite de las leyes de origen gubernativo los parlamentarios decidan vender su voto, y el Gobierno comprárselo, de aquella iniciativa sana en la cual los parlamentarios realizan un acompañamiento a gobernadores y alcaldes en la gestión de recursos ante el Gobierno nacional. Lo primero es corrupción. Lo segundo es legítimo y necesario. De lo que se trata es de eliminar lo primero introduciendo principios de transparencia. ¿Pero cómo podemos asegurarnos que los parlamentarios puedan tener una incidencia transparente en la gestión de recursos para sus regiones sin que ello obedezca al chalanee y la corrupción?

#### **Contenido del proyecto**

El presente proyecto de ley busca resolver algunos de los problemas antes señalados, mediante la modificación de aspectos contenidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto y la inclusión de nuevas disposiciones, en los siguientes aspectos:

- El contenido del articulado propuesto materializa la legitimación de las funciones concedidas por la Constitución del 91 al Congreso de la República, correspondientes a la definición de los recursos para los departamentos; de esta forma, los parlamentarios actuando como representantes de la ciudadanía, tendrán la posibilidad de aprobar los distintos proyectos de inversión dentro del

presupuesto de inversión regionalizado de su respectivo departamento, considerando para ello la iniciativa del Gobierno nacional.

- En cuanto a la Participación ciudadana, la presente iniciativa busca dentro del trámite del presupuesto de inversión regionalizado, promover la transparencia presupuestal, propiciando procesos públicos y participativos para la ciudadanía, bajo la figura de las audiencias públicas participativas que cumplirían con una doble función; por un lado, difundir la información de planes y proyectos de inversión departamental, así como introducir un mecanismo de control ciudadano que facilite el seguimiento a la ejecución del gasto público vinculando a las autoridades locales y a la ciudadanía en este proceso y posibilitando que la planeación de la inversión departamental se fundamente en las necesidades reales de las regiones y no se lleve a cabo bajo la óptica exclusiva del nivel central.
- Frente al ejercicio de control político y con motivo de la dinámica actual en el trámite de discusión y aprobación presupuestal, el Congreso de la República aprueba partidas globales que imposibilitan conocer con detalle las inversiones y proyectos por regiones, lo que dificulta realizar una identificación en cuanto a la asignación y ejecución de los mismos y en consecuencia ejercer un verdadero control político-ciudadano en el marco de la transparencia presupuestal y la lucha contra la corrupción; por ello, este proyecto pretende establecer no solo mecanismos de participación ciudadana dentro del proceso de formulación del PGN, sino el ejercicio de un verdadero control político de las bancadas parlamentarias de cada región sobre la inversión de los recursos en el territorio que representan, en dicho ejercicio, podrán citar a los responsables del gasto en el respectivo departamento, como materialización del mandato ciudadano que les es otorgado.
- Otro de los grandes pilares que fundamenta esta iniciativa, consiste en brindar a la ciudadanía la posibilidad de participar en forma activa del proceso presupuestario, extendiéndole la posibilidad de que formulen y presenten proyectos que puedan ser considerados en las siguientes vigencias por parte de las autoridades competentes.
- Finalmente una vez ejecutado el presupuesto de la vigencia inmediatamente anterior, la Contraloría General de la República o su delegada, tendrá a cargo el seguimiento sobre la ejecución del presupuesto de inversión regionalizado y, con el fin de dar a conocer la información obtenida, la entidad presenta-

rá un informe de seguimiento y evaluación mediante audiencia pública en la que podrán participar los Congresistas del respectivo departamento, las autoridades locales y ciudadanía en general.

## PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 146 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el procedimiento para discutir y aprobar el presupuesto regionalizado del Presupuesto General de la Nación.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto introducir algunas modificaciones al interior del proceso de aprobación del presupuesto de inversión regionalizado (EIR), En el trámite legislativo del Presupuesto General de la Nación llevado a cabo por el Congreso de la República; así como promover la transparencia y participación ciudadana dentro del proceso presupuestal.

Artículo 2°. *Definición.* El Presupuesto de Inversión Regionalizado, se constituye en el conjunto de partidas de inversión asignadas para cada departamento desde el PGN; con el objetivo de materializar las políticas públicas del Estado en las diferentes regiones.

### CAPÍTULO I

#### **Trámite del presupuesto de inversión regionalizado integrado en el proyecto de presupuesto general de la Nación**

Artículo 3°. Adiciónese un párrafo al artículo 27 de la Ley 38 de 1989, el cual quedará así: (artículo 47 Decreto 111/96).

**Artículo 27.** 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 se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto.

**Parágrafo.** El presupuesto de inversión regionalizado, formará parte integrante del PGN y en consideración a la competencia para su iniciativa, deberá ser formulado por el Gobierno nacional y presentado al congreso para discusión y aprobación conjunta dentro del trámite del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 4°. Adiciónese el artículo 36 de la Ley 38 de 1989 el cual quedará así:

**Artículo 36.** El Gobierno nacional someterá el proyecto de Presupuesto General de la Nación conjuntamente con el Proyecto de Presupuesto de Inversión Regionalizado a consideración del Congreso por conducto del Ministerio de Hacienda

y Crédito Público durante los primeros diez días de cada legislatura el cual contendrá el Proyecto de rentas, gastos y el resultado fiscal.

Artículo 5°. Inclúyase el siguiente artículo en el Capítulo VIII de la Ley 38 de 1989 el cual quedará así:

**Artículo 40A.** Durante el trámite de aprobación del Presupuesto General de la Nación, las bancadas departamentales de ambas cámaras, deliberarán y aprobarán conjuntamente antes del 30 de septiembre, el Presupuesto de Inversión Regionalizado, presentado de manera previa por el Departamento Nacional de Planeación y El Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo. El Departamento Nacional de Planeación y El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en atención y en forma articulada al Plan Nacional de Desarrollo y a los Planes Departamentales de Desarrollo, elaborará y presentará ante las bancadas departamentales, el proyecto del plan de inversiones regionalizado.

Artículo 6°. Inclúyase el siguiente artículo en el Capítulo VIII de la Ley 38 de 1989 el cual quedará así:

**Artículo 40B.** Los congresistas que integren las bancadas departamentales, priorizarán los proyectos de inversión a ser financiados mediante el presupuesto de inversión regionalizado, considerando para ello las necesidades estructurales y los problemas centrales identificados en las respectivas regiones. De igual forma, podrán sugerir la redistribución de los recursos entre proyectos, teniendo como insumo, las consultas de participación ciudadana realizadas durante el trámite del presupuesto de inversión regionalizado. En todo caso dicha priorización se sujetará a la asignación del ejecutivo dentro del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 7°. Inclúyase el siguiente artículo en el Capítulo VIII de la Ley 38 de 1989 el cual quedará así:

**Artículo 40C.** Para todos los efectos del trámite de elaboración, discusión y aprobación del Presupuesto de Inversión Regionalizado, se entiende que al mismo se le aplican los plazos establecidos para el Presupuesto General de la Nación.

## CAPÍTULO II

### Participación Ciudadanía

Artículo 8°. Inclúyase dentro del Capítulo de la ley 38 de 1989 el siguiente artículo, el cual quedará así:

**Artículo 35A. Audiencias Públicas de participación ciudadana.** Como mecanismo consultivo durante la etapa de programación del PGN comprendida entre el 01 de enero y el 20 de julio, el Departamento Nacional de Planeación

realizará una audiencia pública departamental, en coordinación con las bancadas parlamentarias del respectivo departamento, los entes territoriales, gremios empresariales y la ciudadanía en general, para escuchar las necesidades y propuestas de inversión regionalizadas.

Artículo 9°. Inclúyase dentro del Capítulo V de la Ley 38 de 1989, el siguiente artículo, el cual quedará así:

**Artículo 35B. Convocatoria audiencias públicas de participación ciudadana.** Las convocatorias a las audiencias públicas de que trata el artículo anterior, estarán a cargo del Departamento Nacional de Planeación, quien deberá programar, citar y realizar las mismas, en coordinación con las Gobernaciones de cada Departamento.

Artículo 10. Inclúyase dentro del Capítulo V de la ley 38 de 1989, el siguiente artículo, el cual quedará así:

**Artículo 35C. Presentación de proyectos dentro de las audiencias públicas de participación ciudadana.** La ciudadanía, los consejos territoriales de planeación, las autoridades locales, podrán presentar proyectos de inversión departamentales o municipales, para ser considerados en las audiencias públicas de participación ciudadana; los mismos serán recepcionados por el DNP y de acuerdo con su importancia, impacto y correlación con el plan de desarrollo departamental y/o nacional serán incluidos en el banco de proyectos de inversión para ser considerados en la planeación de futuros planes de inversión regionalizados.

## CAPÍTULO III

### Seguimiento y evaluación

Artículo 11. Inclúyase dentro del Capítulo XII de la ley 38 de 1989, el siguiente artículo, el cual quedará así:

**Artículo 79A. Seguimiento y evaluación a la ejecución del presupuesto de inversión regionalizado.** La Contraloría General de la República realizará el seguimiento sobre la ejecución del presupuesto regionalizado. En audiencia pública celebrada en el mes de marzo, presentará un informe de seguimiento y evaluación al presupuesto de inversión regionalizado ejecutado dentro de la vigencia fiscal inmediatamente anterior. Dicha audiencia contará con la participación de las autoridades locales, congresistas del respectivo departamento y la comunidad en general.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 76 de la Ley 38 de 1989, así:

**Artículo 76. Control político nacional.** Sin perjuicio de las prescripciones constitucionales sobre la materia, el congreso de la república ejercerá el control político sobre el presupuesto mediante los siguientes instrumentos:

1. Citación a los ministros del despacho a las sesiones plenarias o a las comisiones constitucionales.
2. Citación a los jefes de departamento administrativo, a las comisiones constitucionales.
3. Examen a los informes que el Presidente de la República, los ministros de despacho y los jefes de departamento administrativo, presenten a consideración de las cámaras, en especial el mensaje sobre los actos de la administración y el informe sobre la ejecución de los planes y programas, a que hace referencia el numeral 12 del artículo 189 de la Constitución Política.
4. Análisis que adelante la Cámara de Representantes para el fenecimiento definitivo de la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que presente el contralor general de la republica (1.38/89, artículo 76; l. 179/94, artículo 55, inciso 1°).
5. Audiencias públicas departamentales de seguimiento y evaluación del presupuesto de inversión regionalizado.
6. Las bancadas departamentales podrán citar a los directores o gerentes de entidades municipales y/o departamentales de sus jurisdicciones, para un ejercicio de control político sobre la ejecución del presupuesto regionalizado.

Artículo 13. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones contrarias.

De los honorables Congresistas,



CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 11 de septiembre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 146 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *John Jairo Cárdenas, Norma Hurtado, Jorge Tamayo* y otras firmas.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 152 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual la Nación y el Congreso de la República se vinculan a la celebración de los 95 años del natalicio del doctor Víctor Renán Barco López y rinde público homenaje al municipio de La Dorada, Caldas, en su primer centenario y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Por medio de la presente ley la Nación se vincula al natalicio del doctor Víctor Renán Barco López exaltando su trabajo y dedicación con la comunidad caldense y a la conmemoración del Centenario del Municipio de La Dorada, Caldas.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento de los artículos 288, 334, 339, 341, 345 y 366 de la Constitución Política, el Decreto-ley 111 de 1996, la Ley 819 de 2003 y sus decretos reglamentarios, para que se incorporen dentro del Presupuesto General de la

Nación, las partidas necesarias para la elaboración de los estudios, diseños y construcción del Campus Universitario Regional para el Magdalena Centro, Hospital Regional de Alta Complejidad para el Magdalena Centro y un Parque Científico, Tecnológico y de Innovación.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 4°. El Gobierno nacional y el Congreso de la República se unirán a la conmemoración del centenario del municipio de La Dorada Caldas y del natalicio del doctor Víctor Renán Barco López mediante reconocimiento en el mes de abril del año 2023.

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

  
**ERWIN ARIAS BETANCUR**  
H.R. a la Cámara por el Departamento de Caldas

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. INTRODUCCIÓN

El presente proyecto de ley tiene dos objetivos fundamentales, el primero, se encuentra en rendir público homenaje al municipio de La Dorada, Caldas, en su primer centenario de creación, dada su importancia histórica y estratégica para el país como eje intermodal de la región central. El segundo, a su vez consiste en conmemorar el natalicio del doctor Víctor Renán Barco López, quien fuere una persona de grandes compromisos sociales con el país y quien adelantó desde sus múltiples posiciones en el Estado un trabajo especial para el desarrollo y bienestar general de la comunidad del municipio de La Dorada, Caldas, comportándose como un hijo ilustre de este municipio.

En este orden de ideas, el presente proyecto de ley reconoce por un lado el valor y el esfuerzo de los habitantes del municipio de La Dorada, Caldas, en materia logística del país a través de su participación activa y significativa con el suministro de su capital humano para el desarrollo del transporte por medio del río Magdalena y el Ferrocarril desde 1923, fecha en que se crea formalmente el Municipio y, por el otro, se reconoce el trabajo realizado por el doctor Barco, mediante su participación en la política nacional en beneficio del pueblo colombiano y en especial en el de los caldenses.

Por lo anterior, la presente iniciativa vincula a la Nación a conmemorar el natalicio del doctor Víctor Renán Barco López exaltando su trabajo y dedicación con la comunidad caldense, así como, a la conmemoración del Centenario del Municipio de La Dorada, Caldas, mediante la solicitud formal para que incorporen dentro del Presupuesto General de la Nación PGN, las apropiaciones necesarias para los estudios, diseños y construcción de tres obras que se consideran llevarían consigo el desarrollo del municipio a través de la dotación de la siguiente infraestructura: Campus Universitario Regional para el Magdalena Centro, Hospital Regional de Alta Complejidad para el Magdalena Centro y un Parque Científico, Tecnológico y de Innovación para La Dorada.

### II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El municipio de La Dorada, localizado en el costado occidental del río Grande de la Magdalena, como único puerto caldense sobre la principal arteria fluvial del país, fue durante gran parte del siglo XX el centro logístico del transporte en Colombia y paso obligado del desarrollo nacional.

Conocido inicialmente como La María, este poblado nace alrededor de 1886, como un leñateo que surtía de materia prima a los buques a vapor, que para entonces recorrían el Río Magdalena, en el entonces Estado Soberano del Tolima. En aquella época Don Antonio Acosta, quien históricamente se ha reconocido como fundador, acompañado de: José Sierra, Pedro Molina,

Ricardo Mejía, Rudesindo Castro, Deogracias Moreno, Mauricio Bernal y Teodolinda Ortiz; abrieron selva y construyeron un caserío en el que la pesca, la comercialización de leña y los cultivos de pan coger garantizaban la subsistencia.

Finalizando el siglo XIX el país sufría un impresionante rezago en conectividad, los buques a vapor de leña debían reemplazarse por unos más modernos y de mayor capacidad, y los accidentes geográficos representaban inmensos retos para un país que vivía en guerras civiles.

Los saltos de Honda y la denominada curva de Conejo, impedían y obstaculizaban respectivamente los recorridos de los buques de gran calado por el Río Magdalena, por ello en 1895, el Gobierno de la época decidió iniciar la construcción de un ferrocarril entre lo que hoy es el casco urbano de La Dorada y el puerto de Arranca Plumas en el Tolima. El proyecto buscaba garantizar la conexión entre el centro del país y la costa norte, movilizandolos pasajeros y la carga entre Barranquilla-Cartagena y La Dorada, para allí hacer trasbordo y superar así estos accidentes geográficos.

La construcción se inició a la par con otros proyectos ferroviarios que se adelantaban en todo el país, pero el caldeado clima político de finales del siglo XIX desembocó en la denominada Guerra de los Mil Días, confrontación que detuvo el avance de tan importantes construcciones.

Una vez terminada la guerra, luego de perderse el territorio de Panamá y normalizarse las relaciones institucionales y partidistas, el Gobierno del presidente Rafael Reyes decidió impulsar los proyectos de infraestructura ferroviaria, ampliando el trayecto que salía de La Dorada hasta el puerto de Ambalema.

Para cuando se finalizó la construcción de la línea férrea entre La Dorada y Ambalema en 1910 y tras la llegada de la primera locomotora propiedad de la empresa “The Railway Company”, La María ya era un centro poblado consolidado y próspero, dependiente económicamente de la logística bimodal en transporte (navegabilidad y ferrocarril). Para 1917, ya se había iniciado la ampliación de la línea férrea desde Ambalema hasta la ciudad de Ibagué.

Alrededor de la estación ferroviaria y el puerto fluvial contiguo, empezó el crecimiento de un caserío boyante, que inició su vida administrativa como corregimiento del municipio de Victoria, en el, para entonces recién creado Departamento de Caldas. El crecimiento acelerado y la importancia estratégica de este poblado llevó a la Duma Departamental a crear el Municipio de La Dorada a través de la Ordenanza 23 del 23 de abril de 1923.

Una vez iniciada la vida municipal, con la consolidación del trayecto La Dorada-Ibagué-Girardot-Bogotá, el inicio de la construcción de la línea férrea Bogotá-Puerto Salgar y, la puesta en

funcionamiento de la Base Área de Palanquero, La Dorada para mediados del siglo XX era el puerto interior más importante de Colombia, paso obligado de mercancías y viajeros que se movilizaban desde/para la capital de la República y el Norte del país.

Para los años cincuenta, con la consolidación del transporte ferroviario gracias a la llamada “Ruta del Sol”, conexión entre Bogotá y Santa Marta, con La Dorada como principal estación y, el aún prospero transporte fluvial por el Río Magdalena, este puerto caldense se robusteció como la segunda ciudad más importante del departamento.

En la segunda mitad del siglo XX, La Dorada ya era el gran epicentro de la logística del transporte bimodal nacional. Se asentaron en este territorio las principales empresas de hidrocarburos: Codi Mobil, Exxonmobil e Intercol; quienes movilizaban a través de tren y buque el crudo y los productos derivados del petróleo para la distribución minoritaria. También se localizó la más central de las sedes del extinto Instituto de Mercadeo Agropecuario Idema, que tenía por finalidad comprar, almacenar y distribuir las producciones del campesinado colombiano.

Para los años sesenta arribó al puerto de La Dorada el excelente político liberal doctor Víctor Renán Barco López (1928-2009), quien desde el Concejo Municipal inició una carrera política destacada. Nacido en el municipio de Aguadas, el 30 de abril de 1928, era abogado y economista, con posgrados en Ciencias Económicas en Inglaterra, fue elegido para la Cámara de Representantes (1968-1970) y por once períodos consecutivos ocupó un asiento en el Senado de la República (1970-1974; 1974-1978; 1978-1982; 1982- 1986; 1986-1990; 1990-1994; 1991-1994; 1994-1998; 1998-2002; 2002-2006; 2006-2010).

Siendo senador, logró elegirse presidente del Senado de la República y Secretario de la Comisión Tercera del Senado, fue Coordinador Ponente y Ponente durante la gran mayoría de su ejercicio legislativo del Presupuesto General de la Nación y las diversas Reformas Tributarias; el Plan Nacional de Desarrollo (1998-2002; 2002-2006); y el Régimen propio del Monopolio Rentístico de juegos de suerte y azar y el Régimen Municipal. El culmen de su carrera profesional se dio cuando fue designado Ministro de Justicia en el Gobierno del doctor Alfonso López Michelsen, por el año 1976; aunque dicho cargo lo ostentó por muy poco espacio de tiempo (19 días).

Finalizando el Siglo XX, el crecimiento de La Dorada y la labor legislativa del honorable Senador Víctor Renán Barco López, estuvieron directamente relacionadas. El doctor Barco tuvo gran importancia para el desarrollo del municipio, pues realizó importantes apoyos a personas de escasos recursos mediante la construcción de más de nueve mil (9.000) viviendas de interés

prioritario aproximadamente, en los barrios: Renán Barco, Sara López, Pilar Villegas, Alfonso López, Las Ferias y Victoria Real. Su labor también se destacó en la construcción de equipamientos colectivos como Colegios, Polideportivos y el Hospital; además de gestiones ante el otrora Ministerio de Obras Públicas para la construcción de vías y obras de protección marginal de orilla en la ribera del Magdalena.

Desde su nacimiento, La Dorada se ha ido consolidando como un importante centro logístico del país, que se consolidó como ciudad gracias a la innegable gestión del doctor Barco. La navegación por el Río Grande de la Magdalena y la infraestructura ferroviaria, fueron desplazados por el transporte carretero que se empezó a consolidar desde los años ochenta, cuando se construyó la vía Bogotá-Medellín y la Troncal del Magdalena que generó la conexión terrestre con el norte del país. Ambas vías pasan por La Dorada, lo que garantizó que no perdiera relevancia nacional. En este contexto, el entonces presidente de la república, Virgilio Barco Vargas, denominó a La Dorada como la “Glorieta Nacional” por su ubicación geoestratégica en el corazón del país.

Hoy La Dorada no ha perdido relevancia geoestratégica, por el contrario, es epicentro de los principales proyectos de infraestructura de transporte, como la rehabilitación del corredor férreo, la recuperación de la navegabilidad por el Río Magdalena, la construcción de la vía Girardot-Honda-Puerto Salgar y Ruta del Sol.

Así las cosas, la presente ley busca dotar al municipio de La Dorada con un Campus Universitario Regional para el Magdalena Centro, el Hospital Regional de Alta Complejidad para el Magdalena Centro y un Parque Científico, Tecnológico y de Innovación; pues su ubicación estratégica en la región, la convirtió fácilmente en un nodo donde pueden converger habitantes de seis 6 departamentos, cerca de 63 municipios y ser el eje clave para conectar los puertos del Caribe, el Pacífico y los futuros en Urabá. El municipio de La Dorada, como ciudad intermedia, ha tomado una gran importancia, permitiendo un crecimiento demográfico y la prestación de servicios a toda la región.

El municipio demanda la participación activa de todos los sectores y actores, en materia de salud, educación, innovación y productividad para poder impactar en forma positiva los determinantes estructurales que garanticen el bienestar de la población de la región del Magdalena Centro.

Actualmente en materia de salud, el municipio de La Dorada, presenta 32.117 afiliados al régimen contributivo y 36.787 al subsidiado. En materia de indicadores el municipio presenta una tasa de mortalidad del orden de 5,82 muertes por cada 1000 habitantes, y una tasa de mortalidad infantil en menores de un año de 16,8 por cada 1000 nacidos vivos. Según el análisis de Situación

de Salud con el Modelo de los Determinantes Sociales de Salud del Municipio de la Dorada, Caldas 2016, se tiene que la mortalidad por enfermedades del sistema circulatorio constituye la primera causa de muerte para los hombres a excepción del 2013 en donde se pone por encima las demás causas, y la mortalidad por causa externa en hombres constituye la segunda causa hasta el año 2008. Según el mismo informe, las demás causas generan inquietud en el análisis dado que su comportamiento supone un aumento notorio que evidencia que allí se encuentran principalmente enfermedades crónicas como el EPOC, las enfermedades del sistema nervioso y urinario que cobran relevancia, y que se suman a los siguientes indicadores:

**Tabla. 1. Indicadores de sistema sanitario municipio de La Dorada.**

Indicador	2015
Razón de ambulancias básicas por 1.000 habitantes	0,06
Razón de ambulancias medicalizadas por 1.000 habitantes	0,06
Razón de ambulancias por 1.000 habitantes	0,13
Razón de camas de adulto por 1.000 habitantes	1,39
Razón de camas de cuidado intensivo por 1.000 habitantes	0,23
Razón de camas de cuidado intermedio por 1.000 habitantes	0,14
Razón de camas por 1.000 habitantes	2,29

Fuente: tomado de Situación de Salud con el Modelo de los Determinantes Sociales de Salud del municipio de la Dorada, Caldas 2016.

La Dorada se encuentra asistida por la E.S.E Hospital San Félix que durante la vigencia 2016 prestó servicios de salud a 27<sup>1</sup> entidades a través de 50 médicos generales, 22 especialistas, 4 odontólogos, 4 bacteriólogos, 110 auxiliares de enfermería, 8 enfermeras y 80 personas del personal administrativo. Ahora bien, en cuanto a su capacidad de atención, el hospital, cuenta con una capacidad de noventa 90<sup>2</sup> camas hospitalarias, cuarenta (40) en urgencias, diez (10) pediátricas y tres (3) camillas de reanimación. Con lo anterior, el Hospital San Félix debe atender a los más 78.135<sup>3</sup> habitantes con los que cuenta el municipio según las proyecciones del DANE para 2018, por lo que el Hospital San Félix atiende a 868 personas por cama.

<sup>1</sup> Hospital San Félix. Rendición de cuentas 2016. Disponible en web: [<http://www.hospitalsanfelix.gov.co/images/RENDICION%20PUBLICA%20DE%20CUENTAS%20%202016.pdf>]

<sup>2</sup> Plan Hospitalario para Emergencias y Desastres. Comité Hospitalario de Emergencias y Desastres. Mayo de 2017. [<http://www.observatorio.saluddecaldas.gov.co/desca/crue/phe/Plan%20hospitalario%20de%20emergencias%20la%20Dorada.pdf>]

<sup>3</sup> Plan Hospitalario para Emergencias y Desastres. Comité Hospitalario de Emergencias y Desastres. Mayo de 2017. [<http://www.observatorio.saluddecaldas.gov.co/desca/crue/phe/Plan%20hospitalario%20de%20emergencias%20la%20Dorada.pdf>]

Ahora bien, el Hospital San Félix también debe atender a otros seis 6 municipios dentro de los que se encuentran en orden de población a atender Norcasia, Manzanares, Marquetalia, Marulanda, Pensilvania, Samaná y Victoria y cuya población alcanza en conjunto los 107.663 habitantes duplicando el índice de personas a atender por cama y llevándolo a ubicarse en 1.196 personas por cama.

Debemos tener en cuenta también que el Hospital San Félix es de carácter regional, por lo que son remitidos también los pacientes de los municipios de Puerto Boyacá en el departamento de Boyacá; Puerto Triunfo y Puerto Nare en el departamento de Antioquia, Puerto Salgar, Caparrapí y Yacopí, en el departamento de Cundinamarca; estos municipios suman una población de 116.708. Esta población sumada a la población de los municipios del departamento de Caldas nos arroja un total de 302.506, obteniendo un total de pacientes por cama de 3.361. Por lo anterior, la construcción del Hospital Regional de Alta Complejidad para el Magdalena Centro se convierte en una necesidad imperativa no solo para el municipio de La Dorada, sino para la región misma.

En cuanto a la construcción del Campus Universitario Regional para el Magdalena Centro, se busca generar capital social importante que impulse el desarrollo económico de todos los municipios de la región a través de la oferta de programas de formación técnica, tecnológica y profesional; con pertinencia y utilidad social.

Es por esto que el municipio de La Dorada, Caldas, requiere de forma inmediata la construcción del Campus Universitario Regional para el Magdalena Centro, pues se evidencia en la tasa de cobertura bruta del departamento, que esta apenas llega a 56.5 %, mientras que la tasa de tránsito inmediato del departamento a la educación superior es de apenas el 28.3 %, cifra en ambos casos inferior a la registrada a nivel nacional y con una diferencia a 2017 de hasta 10 %, lo que marca la necesidad imperativa de llevar esta oferta regional a un municipio como el de La Dorada, dadas sus necesidades.

Son las universidades, por su naturaleza, las que tienen características que son apropiadas para enfrentar los retos de la planeación regional. En primera instancia, son instituciones con vocación de largo plazo, ajenas a la dinámica y a los cambios en la política local. Tienen el rasgo distintivo para establecer acciones que minimicen el cortoplacismo en sus programas, permitiendo la neutralidad en el análisis y una postura proactiva frente a los problemas locales.

En lo referente a la construcción del Parque Científico, Tecnológico y de Innovación (PCTI), se busca que él mismo funcione como zona geográfica especial destinada a promover la innovación basada en el conocimiento científico

y tecnológico encaminado a contribuir con la productividad empresarial y la competitividad regional, a través de la inversión pública y privada.

Lo anterior, respondiendo a la heterogeneidad presentada en la región, que permita nos solo una mayor producción científica, sino que logre conservar una cultura que valore y gestione el conocimiento dado que los “PCTI son entornos que promueven la transferencia del conocimiento, y tecnologías en pro del desarrollo, y que tienen como objetivo el “Diseño de esquemas de cooperación universidad - empresa que perdure en el tiempo; participación activa y apoyo de los territorios para casos piloto; generación de esquemas de APP atractivos que faciliten la sostenibilidad de los PCTI; diseño y creación de un fondo especial para apalancar actividades desarrolladas por los PCTI; implementación de mecanismos de apoyo a través de puntos extra para proyectos relacionados con PCTI en diferentes convocatorias y Creación de programas regionales sobre actividades de vigilancia y transferencia tecnológica, valoración y comercialización de tecnología y apoyo a emprendimientos de alto impacto”.

Finalmente, es evidente como los proyectos que se pretenden apalancar a través del presente proyecto de ley, van entre lazados al desarrollo del Magdalena Centro como región otorgando liderazgos integrales que permitirán en el largo plazo ordenar las decisiones que se toman sobre los territorios y las personas.

### III. OBJETO DEL PROYECTO

Esta iniciativa nace con la intención de que la Nación se vincule a la conmemoración de los noventa y cinco años del natalicio del doctor Víctor Renán Barco López, exaltando su trabajo y dedicación con la comunidad caldense y a la conmemoración del Centenario del Municipio de La Dorada-Caldas. Así mismo, en el proyecto de ley se solicita al Gobierno nacional la incorporación dentro del Presupuesto General de la Nación de las apropiaciones necesarias para la elaboración de estudios, diseños y construcción del Campus Universitario Regional para el Magdalena Centro, Hospital Regional de Alta Complejidad para el Magdalena Centro y un Parque Científico, Tecnológico y de Innovación PCTI para La Dorada.

### IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Los artículos 288, 334, 339, 341, 345 y 366 del Estatuto Superior revisten a los miembros del congreso de la republica 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, la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 superior.

El Reglamento Interno del Congreso creado mediante la Ley 5ª de 1992, reza en su artículo 140 dice: “artículo 140. Iniciativa Legislativa. Pueden presentar proyectos de ley: 1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.”

Con base en la normatividad precitada, encontramos que este Proyecto de Ley, se encuentra conforme a lo enmarcado dentro del ámbito de la Constitución y la ley, concretamente el Decreto-ley 111 de 1996, la ley 819 de 2003 y sus decretos reglamentarios; igualmente, se evidencia que el Congreso de la República no invade órbitas ni competencias de otras Ramas del Poder Público, en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno nacional, con la única salvedad de que se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003

Del honorable Representante,



ERWIN ARIAS BETANCUR  
H.R. a la Cámara por el Departamento de Caldas

### Referencias

Hospital San Félix. Rendición de cuentas 2016. Disponible en web: [<http://www.hospitalsanfelix.gov.co/images/RENDICIN%20PUBLICA%20DE%20CUENTAS%20202016.pdf>]

Plan Hospitalario para Emergencias y Desastres. Comité Hospitalario de Emergencias y Desastres. Mayo de 2017. [<http://www.observatorio.saluddecaldas.gov.co/desca/crue/phe/Plan%20hospitalario%20de%20emergencias%20la%20Dorada.pdf>]

Plan Hospitalario para Emergencias y Desastres. Comité Hospitalario de Emergencias y Desastres. Mayo de 2017. [<http://www.observatorio.saluddecaldas.gov.co/desca/crue/phe/Plan%20hospitalario%20de%20emergencias%20la%20Dorada.pdf>]

Parques Científicos, Tecnológicos y de la Innovación (PCTI). Estableciendo una hoja de ruta mayo 18 de 2016. Disponible en web: [<https://onedrive.live.com/?cid=c229c4db840fc359&id=C229C4DB840FC359%211862&authkey=%21APgzIK5jHI48TA0>]

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 12 de septiembre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 152 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Erwin Arias Betancur*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 153  
DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se dictan disposiciones  
para el efectivo control a la deforestación.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* El objeto de la presente ley es dictar disposiciones para el efectivo control a la deforestación en el territorio colombiano, ordenando la articulación y coordinación de las acciones que corresponden a las entidades, organismos estatales y entes territoriales.

Artículo 2°. *Articulación y coordinación.* Para el efectivo control a la deforestación es obligación de las entidades, organismos estatales y entes territoriales, actuar de manera coordinada y articulada, en el marco de sus competencias legales, así:

**1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:**

- a) Adoptar las medidas e instrumentos para reducir a cero la deforestación; en un 20% las emisiones de gases efecto invernadero para el año 2030 en coordinación con los Ministerios a que hace referencia la presente ley, y los lineamientos que deberán emprender las autoridades ambientales competentes;
- b) Formular e implementar el sistema de trazabilidad forestal para reducir la ilegalidad en el aprovechamiento, transporte, transformación y comercialización de productos maderables y no maderables.

**2. Ministerio de Defensa Nacional:**

- a) Activar los Grupos Élités Regionales de control a la deforestación para desarrollar operaciones conjuntas, coordinadas e interinstitucionales en los núcleos de deforestación, con base en el monitoreo de alertas tempranas de deforestación y cultivos de uso ilícito que realiza el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y el Sistema Integrado de Información y Monitoreo Antinarcóticos (SIMA), o quien haga sus veces;
- b) Elaborar e implementar un plan de inhabilitación de accesos terrestres, vías terciarias y pistas aéreas clandestinas, cuando la autoridad competente lo ordene;
- c) Incluir en los planes estratégicos de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional acciones en materia de la lucha contra la deforestación.

**3. Ministerio del Interior:**

- a) Consolidar los derechos territoriales de los grupos étnicos y las comunidades campesinas en los núcleos de deforestación y áreas estratégicas de conservación de bosques.

**4. Ministerio de Hacienda y Crédito Público:**

- a) Garantizar la financiación de las acciones institucionales para el control a la deforestación;
- b) Gestionar incentivos orientados a la conservación de bosques naturales.

**5. Ministerio de Minas y Energía:**

- a) Diseñar estrategias de control a la extracción ilícita de minerales;
- b) Promover procesos de restauración ecológica en las áreas objeto de extracción ilícita de minerales;
- c) Armonizar el establecimiento de bloques de exploración y los planes o proyectos de exploración y explotación minera y de hidrocarburos con el ordenamiento ambiental territorial;
- d) Priorizar, en coordinación con el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas (IPSE), inversiones en energías alternativas para las comunidades que habitan en los focos de deforestación.

**6. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:**

- a) Gestionar intersectorialmente la estabilización de la Frontera Agrícola Nacional;
- b) Desarrollar e implementar modelos agroambientales y promover iniciativas de reforestación orientados a la producción forestal comercial en las franjas de estabilización de la Frontera Agrícola Nacional;
- c) Armonizar las actividades agropecuarias con la competitividad regional y el ordenamiento ambiental del territorio;
- d) Promover la creación de líneas de crédito de redescuento bajo condiciones financieras apropiadas y especiales para zonas estratégicas priorizadas en la lucha contra la deforestación.

**7. Ministerio de Transporte:**

- a) Revisar de forma previa a su autorización en los planes viales e instrumentos de planificación, promoción, financiación o ejecución de proyectos de intervención de accesos terrestres o vías terciarias de las entidades territoriales, el acatamiento de los determinantes ambientales del ordenamiento territorial, particularmente de los regímenes de protección y manejo de las áreas de especial importancia ecológica;
- b) Analizar y proponer, con base en el Plan Maestro de Transporte Intermodal, medios de conectividad con alternativas técnicas y tecnologías innovadoras para el control a la deforestación y el cambio climático;
- c) Evitar que se mantengan rutas de transporte público en vías sobre las que se ha ordenado

su inhabilitación por parte de autoridad competente.

**8. Ministerio de Justicia y del Derecho:**

- a) Garantizar la capacitación permanente a jueces, fiscales y técnicos en temas relacionados con delitos ambientales, control a la deforestación y cambio climático.

**9. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC):**

- a) Garantizar la conectividad de las comunidades que habitan los focos de deforestación;
- b) Divulgar información permanente sobre las acciones adelantadas de manera institucional para el control a la deforestación.

**10. Ministerio de Educación:**

- a) Generar procesos de formación orientados a hacer frente a los efectos del cambio climático y reducción de la deforestación.

**11. Departamento Nacional de Planeación (DNP):**

- a) Estructurar el documento Conpes de control a la deforestación;
- b) Garantizar la inclusión en los planes o esquemas de ordenamiento territorial y en el acompañamiento a las directrices de ordenamiento o planes de ordenamiento departamentales, las determinantes definidas por las autoridades competentes;
- c) Abstenerse de aprobar, dar visto bueno, no objeción, o recomendar cualquier proyecto de infraestructura a financiar con recursos de inversión, crédito de la banca multilateral, fondos como regalías, fondos de paz u otros fondos, así como a través de la suscripción de contratos paz o de cualquier otra fuente, sin verificar previamente el cumplimiento de la normativa ambiental y el ordenamiento ambiental del territorio.

**12. Fondo Adaptación:**

- a) Establecer en los proyectos a financiar, la relación entre zonas deforestadas y el incremento de los riesgos y amenazas de remoción en masa, inundaciones, avalanchas y aumento de la vulnerabilidad al cambio climático, priorizando proyectos en las zonas deforestadas y los que conlleven su restauración;
- b) Abstenerse de financiar cualquier proyecto de infraestructura sin verificar previamente el cumplimiento de la normativa ambiental y el ordenamiento ambiental del territorio.

**13. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres:**

- a) Implementar la gestión del riesgo enfocados al control y mitigación de los incendios forestales, con las comunidades involucradas en las áreas susceptibles a quemas para actividades agropecuarias.

**14. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC):**

- a) Implementar el Catastro Multipropósito como herramienta para el control a la deforestación;
- b) Suministrar a los órganos competentes la información cartográfica e información de catastro rural y números registro de las áreas deforestadas con el fin de permitir la identificación de responsables en procesos de investigación administrativos y judiciales.

**15. Agencia Nacional de Tierras:**

- a) Incorporar los datos de monitoreo histórico de la deforestación en los procesos de titulación de tierras en áreas deforestadas después del año 2010 como criterio para la adjudicación de tierras, para lo cual se deberá solicitar el reporte técnico emitido por el Ideam.
- b) Priorizar en el Plan Masivo de Formalización de Tierras las áreas con núcleos activos de deforestación.

**16. Agencia de Desarrollo Rural:**

- a) Fomentar una economía forestal basada en los bienes y servicios de los bosques para el desarrollo rural integral y el cierre de la Frontera Agrícola Nacional;
- b) Incorporar el manejo forestal sostenible en los instrumentos y mecanismos del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria;
- c) Abstenerse de financiar cualquier proyecto de infraestructura sin verificar previamente el cumplimiento de la normativa ambiental y el ordenamiento ambiental del territorio.

**17. Agencia de Renovación del Territorio:**

- a) Garantizar en la formulación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), la zonificación ambiental participativa para la protección de áreas de especial importancia ecológica;
- b) Abstenerse de financiar cualquier proyecto de infraestructura sin verificar previamente el cumplimiento de la normativa ambiental y el ordenamiento ambiental del territorio.

**18. Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural:**

- a) Incluir los determinantes ambientales y la zonificación ambiental del posconflicto en los lineamientos productivos, territoriales y económicos y de política relacionados con el ordenamiento del suelo rural;
- b) Formular los lineamientos generales, al Gobierno nacional, para el ordenamiento y planeación del suelo rural para promover una economía forestal basada en los bienes y servicios de los bosques para el desarrollo rural integral y el cierre de la Frontera Agrícola Nacional.

**19. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria:**

- a) Definir los lineamientos para la formulación de los planes de ordenamiento social y productivo de la propiedad rural garantizando la incorporación de determinantes ambientales y la zonificación ambiental del posconflicto para la planificación del uso eficiente del suelo rural y el desarrollo rural integral sostenible.

**20. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM):**

- a) Generar y mantener actualizado los reportes de monitoreo de alertas tempranas de deforestación, publicarlos y comunicarlos inmediatamente a las autoridades competentes y a la fuerza pública.

**21. Instituto Colombiano Agropecuario (ICA):**

- a) Restringir la expedición de guías de movilización y vacunación de ganado procedentes de áreas objeto de deforestación;
- b) Instalar puestos en pasos de frontera con el fin de controlar el ingreso de ganado de contrabando.

**22. Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia:**

- a) Suscribir acuerdos de conservación, y esquemas de compensación y pago por servicios ambientales con propietarios y ocupantes en áreas protegidas;
- b) Realizar seguimiento a los acuerdos de conservación suscritos como resultados de los acuerdos de sustitución y regímenes de transición.

**23. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane):**

- a) Incorporar a las Cuentas Satélite Ambiental (CSA), la generación de información contable del Bosque Natural como parte de los activos ambientales del Estado, para lo cual se deberá realizar la articulación del Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF) y la Ventanilla Única de Trámites Ambientales (VITAL) con el Dane;
- b) Incorporar en el diseño del Plan Nacional de Cartografía, los datos de monitoreo histórico de la deforestación en los procesos de zonificación ambiental, para lo cual deberá tener en cuenta el reporte que emita el Ideam sobre las alertas tempranas de deforestación.

**24. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN):**

- a) Analizar la Clasificación de Actividades Económicas (CIIU) de empresas forestales, y revisar su clasificación en los regímenes contributivos con el fin de verificar posibles evasiones de impuestos.

**25. Alcaldías:**

- a) Incluir en la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial o los Esquemas de Ordenamiento Territorial, un plan de acción para reducir a cero la deforestación en su territorio, el cual abarcará estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático;
- b) Desarrollar e implementar modelos agroambientales en las franjas de estabilización rural de la Frontera Agrícola Nacional;
- c) Los municipios en áreas de aptitud forestal deberán integrar en su POT y en su Plan de Desarrollo Municipal la economía forestal como parte de su visión de competitividad y sostenibilidad;
- d) Adelantar las acciones necesarias para la recuperación de baldíos como espacio público natural o con especial importancia ecológica;
- e) Abstenerse de realizar actividades de construcción, mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento de vías terciarias y secundarias, sin verificar de antemano la situación legal de la vía y el cumplimiento de la normatividad ambiental y el ordenamiento ambiental del territorio, previa concertación con la autoridad ambiental competente.

**26. Gobernaciones:**

- a) Desarrollar e implementar Programas de forestería comunitaria basados en la asociatividad y cadenas de valor de bienes y servicios del bosque;
- b) Abstenerse de realizar actividades de construcción, mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento de vías terciarias y secundarias, sin verificar de antemano la situación legal de la vía y el cumplimiento de la normatividad ambiental y el ordenamiento ambiental del territorio, previa concertación con la autoridad ambiental competente;
- c) Formular los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) según los lineamientos establecidos por la Agencia de Desarrollo Rural.

**27. Superintendencia de Notariado y Registro:**

- a) Controlar la expedición de certificados de libertad y tradición de predios en áreas de deforestación activas, con el fin de evitar la usurpación de tierras;
- b) Incluir en los estándares unificados y las especificaciones técnicas para el levantamiento y mantenimiento del registro público de la propiedad, en concordancia con el enfoque multipropósito del catastro, la incorporación de los datos de monitoreo histórico de la deforestación, para lo cual deberá tener en

cuenta el reporte que emita el Ideam sobre las alertas tempranas de deforestación.

**28. Banco Agrario de Colombia:**

- a) Crear líneas de crédito blando para proyectos de reconversión y sustitución de actividades agrícolas y pecuarias desarrolladas en zonas de deforestación.

**29. Fondo para el financiamiento del sector agropecuario:**

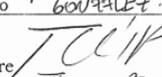
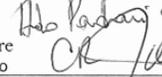
- a) Generar líneas de crédito blandas en zonas de desarrollo del sector rural que eviten la deforestación;
- b) Impulsar de manera conjunta con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible proyectos a través de los cuales se diseñen nuevos instrumentos financieros e incentivos que eviten la deforestación.

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

Cordialmente,



**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal Colombiano

 Nombre Partido HAZAY GONZALEZ Liberal	Nombre Partido
 Nombre Partido JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Liberal	Nombre Partido
 Nombre Partido HAZAY GONZALEZ Liberal	Nombre Partido

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETO**

El presente proyecto de ley tiene por objeto dictar disposiciones para el efectivo control a la deforestación en el territorio colombiano, ordenando la articulación y coordinación de las acciones que corresponden a las entidades, organismos estatales y entes territoriales.

**2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

La honorable Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia STC4360 - 2018 de fecha 5 de abril de 2018, afirmó<sup>1</sup>:

*“Resulta claro, pese a existir numerosos compromisos internacionales, normatividad y jurisprudencia sobre la materia, (sic) el Estado colombiano no ha enfrentado eficientemente la problemática de la deforestación en la Amazonía”.*

<sup>1</sup> Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC-4360 - 2018 del 5 de abril de 2018. M.P. LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA. p. 41.

En consecuencia, ordenó<sup>2</sup> a la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con los Sectores del Sistema Nacional Ambiental, que dentro de los cuatro (4) y cinco (5) meses siguientes a la notificación de la providencia, respectivamente:

- “(...) formulen un plan de acción de corto, mediano y largo plazo que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonía, en donde haga frente a los efectos del cambio climático”.
- construyan “(...) un **“pacto intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano (PIVAC)”**, en donde se adopten medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero, el cual deberá contar con estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático”.

Así mismo, ordenó<sup>3</sup> a los municipios de la Amazonía colombiana, que dentro de los cinco (5) meses siguientes a la notificación de la providencia:

*“actualizar e implementar los Planes de Ordenamiento Territorial, en lo pertinente, (sic) deberán contener un plan de acción de reducción cero de la deforestación en su territorio, el cual abarcará estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático”.*

**3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

**3.1. Respuesta del Gobierno nacional a la Sentencia número 4360 - 2018**

El Presidente de la República con el fin de dar cumplimiento a las órdenes impartidas por la honorable Corte Suprema de Justicia, en la providencia anteriormente anotada, emitió la Directiva Presidencial número 5 del 6 de agosto de 2018, encaminada a lograr el objetivo de la articulación institucional para el control a la deforestación en la Amazonía colombiana.

Pese al esfuerzo de la administración en la construcción de dicho documento, y dada la gravedad del estado de la deforestación, esto es la tala o quema de árboles que destruye la cobertura forestal a nivel nacional y su efecto coadyuvante sobre el cambio climático, se considera pertinente que dicho propósito tenga un mayor nivel normativo, que solo lo otorga el legislador, dada la urgencia de detener lo antes posible, y de manera efectiva, dicho fenómeno, ante las nefastas consecuencias para la sobrevivencia de los ecosistemas, las especies y las generaciones presentes y futuras.

<sup>2</sup> Ibidem p. 48-9.

<sup>3</sup> Ibidem p. 49.

Por dicha razón, este proyecto de ley toma como base el trabajo adelantado por el ejecutivo, con el fin de avanzar en ese ejercicio y extenderlo a todo el territorio nacional, toda vez que la deforestación es una problemática que trasciende el territorio amazónico.

### 3.2. Escenarios de negociación internacional

En 1994, Colombia ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), mediante la Ley 164, con el fin de buscar alternativas que le permitan adelantar acciones para enfrentar el cambio climático. Posteriormente, mediante la Ley 629 de 2000 se ratificó el Protocolo de Kioto, cuyo objetivo es reducir los gases de efecto invernadero-GEI, a través de la venta de cupos de emisiones por parte de los países que no son parte del Anexo 1 de la CMNUCC a las 37 economías industrializadas.

En la Conferencia de las Partes (COP - 13) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), sesión celebrada en Bali en el año 2007, se crea un mecanismo de intervención a través de enfoques políticos y de incentivos relacionados con la reducción de las emisiones derivadas de la degradación, deforestación y gestión de los bosques en los países en desarrollo, denominada REDD+. Este mecanismo en Colombia se ha expresado desde 2012 con el proceso de construcción de la Estrategia Nacional REDD+.

Siete años después de Bali, en la Declaración de Nueva York sobre Bosques de 2014 en el marco de la Cumbre de Cambio Climático, Colombia se comprometió, según sus capacidades, a alcanzar la meta de reducir a CERO la deforestación en el 2030, y apoyar las metas del sector privado de eliminar la huella de deforestación de la producción de materias primas agrícolas.

En el marco del Acuerdo de París, aprobado por Colombia mediante Ley 1844 de 2017, el país se comprometió con una reducción del 20% de las emisiones de GEI con respecto a las emisiones proyectadas para el año 2030.

### 3.3. Situación de la deforestación en Colombia

Según el más reciente reporte del Ideam<sup>4</sup>, se evidencia que:

- El país perdió 219.973 hectáreas en el año 2017, esto es, que respecto a la cifra reportada para 2016 (178.597 ha), hubo un aumento de la deforestación en un 23%, pese a que la meta del PND 2014-2018, es reducirla a 90.000 hectáreas al 2018<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Ideam. Resultados Monitoreo de la Deforestación 2017. Ver: [http://www.ideam.gov.co/documents/24277/72115631/Actualizacion\\_cifras2017+FINAL.pdf/40bc4bb3-370c-4639-91ee-e4c6cea97a07](http://www.ideam.gov.co/documents/24277/72115631/Actualizacion_cifras2017+FINAL.pdf/40bc4bb3-370c-4639-91ee-e4c6cea97a07)

<sup>5</sup> Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. p. 542.

- El 65,5% de la deforestación del año 2017 se concentró en la región amazónica, seguida de la región Andina con un 16,7%, la región del Caribe con un 7,1%, la región del Pacífico con un 6,1% y la región de la Orinoquía con un 4,5%<sup>6</sup>.

En relación con los impactos que conlleva la deforestación, la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques – “Bosques Territorios de Vida”<sup>7</sup>, señala que:

*“(…) Esta problemática se hace más relevante si se tiene en cuenta que además de las emisiones de dióxido de carbono equivalente (CO<sub>2</sub>e) hacia la atmósfera que contribuyen al cambio climático, la deforestación trae como consecuencias la transformación y fragmentación de ecosistemas, aumenta el número de especies en condición de amenaza, altera el recurso hídrico y con ello, el abastecimiento de agua de los centros poblados, y degrada el suelo (DNP 2011)”*.

Adicionalmente, en el artículo titulado “Las regiones más deforestadas en lo que va de 2017” publicado por la Revista *Semana Sostenible* de fecha 2017/05/04, se afirma que:

*“En términos ambientales, la deforestación es la principal preocupación que tiene el país en este momento. La transformación de los bosques para convertirlos en pastizales, sembrar cultivos de coca, para facilitar proyectos de infraestructura o para explotar la madera y los recursos minerales que los componen es el principal aporte de Colombia al calentamiento global.*

*Además, a medida que avanza la destrucción de los bosques primarios no solo aumentan las emisiones contaminantes a la atmósfera, sino que se esfuman las posibilidades de que el país honre los compromisos que ha adquirido internacionalmente para enfrentar el cambio climático. Como se sabe, la gran mayoría de los recursos que los países extranjeros han prometido para financiar esta lucha, están supeditados a la reducción de la deforestación”<sup>8</sup>.*

### 3.4. Principales causas de la deforestación

En la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques - “Bosques Territorios de Vida”<sup>9</sup>, se distinguen las siguientes causas directas e indirectas de la deforestación:

*“Las principales causas directas de la deforestación en el país son (González et al. 2017): expansión de la frontera agropecuaria,*

<sup>6</sup> *Ibidem*, cita 4.

<sup>7</sup> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques - Bosques Territorios de Vida. Bogotá. 2010. p. 57.

<sup>8</sup> <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/deforestacion-en-colombia-las-regiones-mas-deforestadas-en-2017/37730>

<sup>9</sup> *Ibidem*, cita 7. pp. 72-73.

*extracción ilícita de minerales, expansión de la infraestructura, extracción de madera e incendios forestales.*

*Sin embargo, es importante tener presente que estas causas directas<sup>10</sup> de la deforestación son impulsadas por causas indirectas o subyacentes<sup>11</sup>, que agrupan complejas variables sociales, políticas, económicas, tecnológicas, y culturales, que influyen en las decisiones tomadas por los agentes<sup>12</sup> que deforestan, y ayudan a explicar el porqué del fenómeno de deforestación. En este sentido, las principales causas subyacentes de la deforestación son factores tecnológicos y económicos (mercados, economías ilegales e incentivos estatales; tecnologías, costos de producción y consumo), factores políticos e institucionales (políticas sectoriales y territoriales; presencia institucional y condiciones sociales; uso, distribución y derechos de propiedad sobre la tierra; conflicto armado y posconflicto); factores culturales (visión del bosque; arraigo, prácticas ancestrales y educación); factores demográficos (crecimiento de la población, migración); factores biofísicos (pendiente, clima, suelos, yacimientos, oferta hídrica, presencia de maderas finas, accesibilidad). Resulta también indispensable trabajar en mejorar el financiamiento para implementar medidas que reduzcan la deforestación, mejorar la coordinación y establecer arreglos institucionales eficientes, reducir las presiones ambientales, y fortalecer la gestión forestal a nivel nacional y regional”.*

### **3.5. Falta de articulación y coordinación de las instituciones**

Por su parte, en el artículo publicado por *El Espectador*, con autoría de Pablo Correa con fecha del 19 de junio de 2018, titulado **“Los 12 pecadores por omisión frente a la deforestación**

<sup>10</sup> *Ibidem.* “Se relacionan con actividades humanas que afectan directamente los bosques. Agrupan los factores que operan a escala local, diferentes a las condiciones iniciales estructurales o sistémicas, los cuales se originan en el uso de la tierra y que afectan la cobertura forestal mediante el aprovechamiento del recurso arbóreo, o su eliminación para dar paso a otros usos. Las causas directas permiten entender cómo se transforma el bosque”.

<sup>11</sup> *Ibidem.* “Son factores que refuerzan las causas directas de la deforestación. Agrupan complejas variables sociales, políticas, económicas, tecnológicas, y culturales, que constituyen las condiciones iniciales en las relaciones estructurales existentes entre sistemas humanos y naturales. Estos factores influyen en las decisiones tomadas por los agentes y ayudan a explicar el por qué se presenta el fenómeno de deforestación”.

<sup>12</sup> *Ibidem.* “Personas, grupos sociales o instituciones (públicas o privadas), que influenciadas o motivadas por una serie de factores o causas subyacentes, toman la decisión de convertir los bosques naturales hacia otras coberturas y usos, y cuyas acciones se ven manifestadas en el territorio a través de una o más causas directas. Los agentes constituyen el actor más importante dentro de la caracterización”.

**en Colombia”**, se evidencia la falta de articulación y coordinación de las instituciones responsables de adelantar acciones tendientes al control a la deforestación, tal como se anota:

*“Colombia se comprometió a reducir a cero la deforestación. Pero desde entonces sólo aumenta el bosque talado. Estos son los actores que no cumplieron con todas sus tareas.*

**Presidencia de la República.** *El presidente Juan Manuel Santos siempre le sonrió a las Cámaras durante la declaración de áreas protegidas en el Amazonas, como la ampliación del Parque Chiribiquete, pero en las zonas deforestadas prefirió enviar a sus delegados. Hizo falta que desde Presidencia se coordinara a los distintos ministerios (no sólo Minambiente) en la lucha contra la deforestación y se impulsara una robusta política de bosques. En el Plan de Desarrollo se incluyó la lucha contra la deforestación pero eso nunca se tradujo en una verdadera estrategia y planes de acción. ‘Disminuir la deforestación, la meta que me faltó por cumplir’, le dijo Santos a la periodista Tatiana Pardo de El Tiempo en marzo de este año. ¿Será capaz Iván Duque de reducir la curva de deforestación?*

**Ministerio de Defensa:** *La “pelota está en la cancha del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas”, dice alguien muy cercano al problema de la deforestación en Colombia. Uno de los ejércitos más poderosos del continente, no ha sido capaz de reaccionar ante un enemigo tan peligroso para la seguridad nacional como las guerrillas: la deforestación. Hasta ahora se han concentrado en control de madera en ríos y carreteras, pero el grueso de la deforestación es quema para apropiación de tierras. Los militares aún no descubren la mejor forma para coordinar su trabajo con Fiscalía y Policía.*

**Minagricultura.** *La deforestación es cada día menos un problema de Minambiente y más de Minagricultura. Incluso, la política agraria actual está estimulando hasta cierto punto la deforestación. “No es posible que lleven plata a través de proyectos productivos sin firmar acuerdos de conservación de bosque”, le contó a El Espectador una persona cercana a la lucha contra la deforestación.*

**Mintransporte.** *Un estudio estableció que entre los años 2000 y 2012, el 50% de las zonas deforestadas se encontraban a una distancia menor de 2 kilómetros de un segmento vial y el tamaño de parche deforestado en las zonas próximas a vías es en promedio de 4,55 ha. Eso significa que el trazado de vías tiene profundos efectos en la deforestación. Mintransporte en muchas ocasiones crea expectativas sobre futuras vías en la zona. Anuncios que son suficientes para activar la codicia por esas tierras.*

**Minambiente.** *Aunque en estos tres años consolidó el proyecto Visión Amazonía y se tomó en serio el problema, al ministro Luis Gilberto Murillo le faltó liderazgo político para sentar en*

la mesa a otros actores políticos. En muchas de las reuniones sobre el tema el ministro de Ambiente interactúa con funcionarios de segundo orden de otros Ministerios.

**Planeación Nacional.** Tiene pendiente un Conpes sobre control a la deforestación. Un documento que debería ser el principio para una nueva política de bosques.

**Gobernaciones.** A los gobernadores de Caquetá, Guaviare, Meta y Putumayo les ha costado mucho trabajo reaccionar ante el problema. Los anuncios se han quedado en buenas intenciones, ruedas de prensa y muy pocas veces se han traducido en ordenanzas para controlar algunos de los factores que inciden en el fenómeno como la circulación de maquinaria, las quemas de bosque. Y a veces parece que jugaran con cartas bajo la mesa impulsando proyectos viales o evitando tomar medidas drásticas.

**Corporaciones Autónomas** (Corpoamazonia, Cormacarena y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico). Están más orientadas a trabajar en áreas de bosque natural y no tienen, o tienen muy poca, presencia en áreas de alta deforestación. No tienen fuerza real para operar sobre el problema.

**Alcaldes.** Para bien y para mal, en tan solo 25 municipios se concentra el 74% de la deforestación nacional. Eso significa que los esfuerzos se pueden concentrar y priorizar. Pero muy pocos de esos 25 alcaldes han sido capaces de asumir la deforestación como el verdadero reto de su administración. Podrían ser héroes globales, pero han preferido tener una mirada cortoplacista.

**Fiscalía General de la Nación.** Hasta ahora se ha movido por presiones mediáticas. Nombraron cinco fiscales para seguir los casos relacionados con deforestación pero ni siquiera están en la Amazonía. Cuando alguna autoridad policial reporta un caso, pueden pasar hasta seis meses para que un fiscal reaccione. La Fiscalía no tiene un plan para acompañar y respaldar a las otras instituciones. De hecho, ya ni siquiera tiene una fiscalía especializada en este tema.

**Policía.** Han reconocido la importancia del tema y se han involucrado en la lucha contra la deforestación, sin embargo, también incumplieron promesas. Prometieron crear un cuerpo élite para este tema y eso se quedó archivado.

**Instituto Colombiano Agropecuario.** Gran parte de las tierras deforestadas en la amazonia se destinan a cría de ganado. A pesar de eso, esta institución está registrando, vacunando y autorizando la circulación de ese ganado. Esto está abriendo el camino para que más personas sigan deforestando”.

Aun cuando en el país se han mejorado los sistemas de monitoreo, seguimiento y recolección de información y entendimiento de los actores frente a la problemática de la deforestación, que

conlleva la reducción progresiva de la cobertura forestal, debido a la expansión de la frontera agrícola, los narcocultivos, la expansión de la infraestructura, los incendios forestales, la minería y la tala ilegal, y sus implicaciones en el cambio climático, tenemos aún, en ejercicio del Principio de Solidaridad<sup>13</sup>, el reto de lograr el control efectivo de las causas de la deforestación, y la destrucción de nuestro hábitat, y con ello la mitigación de los efectos del cambio climático, a fin de permitir a las generaciones presentes y futuras el derecho a un medio ambiente sano.

Es claro entonces que el control efectivo a la deforestación de los bosques en Colombia es una tarea que debe ser atendida de manera integral por el Estado colombiano, estando en manos del legislador dictar disposiciones ordenando la coordinación y articulación de las acciones que corresponden a las entidades y organismos estatales, en cabeza de los Ministerios de Ambiente, Defensa, Interior, Hacienda, Minas, Agricultura, Transporte, Justicia, Tic, Educación y sus entidades adscritas, DNP, IGAC, Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural, Ideam, ICA, DANE, DIAN, las autoridades ambientales competentes y los entes territoriales, así como del sector financiero, con el apoyo permanente de la Fiscalía General de la Nación.

Es así que una efectiva articulación y coordinación por parte de entidades y organismos estatales, así como de los entes territoriales y la vinculación de los actores con incidencia en el control, vigilancia, y fiscalización de las causas de la deforestación, en el marco de sus competencias legales, darán, a la postre, una respuesta efectiva a través de acciones integrales y mancomunadas en pro de la prevención y control de la pérdida del bosque en las áreas susceptibles de deforestación, a fin de lograr mitigar los efectos del cambio climático y dar cumplimiento a los compromisos derivados de los acuerdos internacionales hacia el 2030.

Por todo lo anterior, es deber del Congreso, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, dictar disposiciones para el efectivo control a la deforestación en el territorio colombiano, ordenando la articulación y coordinación de las acciones que corresponden a las entidades, organismos estatales y entes territoriales.

<sup>13</sup> Corte Suprema de Justicia. Sentencia 4360 - 2018 del 5 de abril de 2018. M.P. LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA. p.37. “El principio de solidaridad, para el caso concreto, se determina por el deber y corresponsabilidad del Estado colombiano en detener las causas que provocan la emisión de GEI provocada por la abrupta reducción boscosa de la Amazonía, siendo imperante adoptar medidas de mitigación inmediatas, protegiendo el derecho al bienestar ambiental, tanto a los tutelantes, como a las demás personas que habitan y comparten el territorio amazónico, no solo el nacional, sino el extranjero, junto con todos los pobladores del globo terráqueo, incluido, los ecosistemas y seres vivos”.

#### 4. COMPETENCIA DEL CONGRESO

##### 4.1. CONSTITUCIONAL:

**Artículo 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración.

El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

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

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

##### 4.2. LEGAL:

LEY 3 DE 1992. Por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.

**Artículo 2°.** *Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:*

*Comisión Quinta.*

*Compuesta de trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales. (Subrayado por fuera del texto).*

**Ley 5ª de 1992,** *por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*

**Artículo 6°.** *Clases de funciones del Congreso.* El Congreso de la República cumple:

(...)

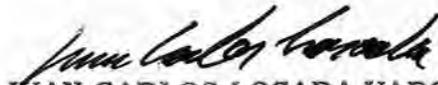
2. *Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.*

**Artículo 139.** *Presentación de proyectos.* Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

**Artículo 140. Iniciativa legislativa.** Pueden presentar proyectos de ley:

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

Cordialmente,

  
**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Liberal Colombiano

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 12 de septiembre de 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 153 con su correspondiente Exposición de Motivos por el honorable Representante *Juan Carlos Lozada Vargas* y otras firmas.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\*\*\*

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se garantizan los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la recreación de todos los habitantes del territorio nacional mediante la restricción del uso, la fabricación, la manipulación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, la compra, la venta y el expendio de pólvora y productos pirotécnicos en el territorio nacional para garantizar los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la recreación y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto garantizar los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la recreación de todos los habitantes del territorio nacional mediante la restricción del uso, la fabricación, la manipulación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, la compra, la venta y el expendio de pólvora y productos pirotécnicos en el territorio nacional para garantizar los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la recreación.

**Artículo 2°.** *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones aquí contenidas serán aplicables a los habitantes del territorio nacional, los municipios, y todos los distritos, con apego a las disposiciones constitucionales vigentes, de respeto a la vida y la integridad de los habitantes del territorio nacional.

**Artículo 3°.** *De la prohibición.* Con el fin de salvaguardar la vida como derecho fundamental, a partir de la vigencia de la presente ley restringe a los habitantes del territorio el uso, la fabricación,

la manipulación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, la compra, la venta y el expendio de pólvora 111 y productos pirotécnicos en el territorio nacional.

Artículo 4°. *Exclusiones.* Quedan excluidas de esta ley las personas naturales, jurídicas y extranjeras de derecho privado o público que cumplan con los requisitos para el uso profesional de la pólvora y productos pirotécnicos establecidos en las diferentes categorías de la pólvora establecidos por el artículo 4 ° de la Ley 670 del 2001.

Parágrafo 1°. Únicamente se podrán vender artículos pirotécnicos a empresas de espectáculos pirotécnicos que hayan obtenido el permiso para realizar exhibiciones con estos artefactos, en los términos de la presente ley.

Artículo 5°. *Del fondo cuenta para la prevención de las lesiones.* Créase la cuenta especial denominada fondo “ni una víctima más”, adscrito a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social. El objetivo del fondo es proveer recursos destinados a inversión social con el fin de garantizar la financiación de planes y programas de prevención que busquen sensibilizar a toda la población sobre el peligro del uso, la fabricación, la manipulación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, la compra, la venta y el expendio de pólvora, además brindar atención especializada a víctimas quemadas por pólvora, en cualquier circunstancia, priorizando niños, niñas y adolescentes.

Artículo 6°. *Destinación de los recursos del fondo cuenta “ni una víctima más”.* Los recursos tendrán la siguiente destinación:

1. La atención en salud especializada a víctimas quemadas por pólvora, en cualquier circunstancia y se priorizará a niños, niñas, adolescentes o personas sujetos de especial protección constitucional como personas de la tercera edad, entre otros.
2. Programas de orientación, rehabilitación y recuperación física y psicológica de personas que resulten afectadas físicamente producto del uso, la fabricación, la manipulación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, la compra, la venta y el expendio de pólvora y productos pirotécnicos.
3. Financiación de campañas educativas que creen mecanismos de sensibilización, conocimiento y prevención en el manejo y uso de la pólvora, artículos pirotécnicos y fuegos artificiales.
4. Demás que se dispongan una vez se reglamente el fondo “ni una víctima más”.

Parágrafo 1°. La reglamentación del fondo “ni una víctima más” estará a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social se tendrá que desarrollar en un término máximo de 6 meses contados a partir de la publicación de la ley.

Parágrafo 2°. El Gobierno reglamentará lo relacionado con las funciones y responsabilidades

del Ministerio de Salud y Protección Social como ordenador del gasto en relación con el Fondo cuenta, mientras que el control interno y fiscal deberá adelantarse de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Salud y Protección Social definirá cada año cuáles serán los gastos concretos con cargo al fondo, tomando en cuenta las condiciones de inversión fijadas en la presente ley.

Artículo 7°. *De las sanciones.* Toda persona natural o jurídica que, sin cumplir los requisitos legales descritos en la presente ley manipule, use, fabrique, almacene, transporte o comercialice pólvora, será sancionada con medida correctiva de carácter pecuniario entre ochenta (80) a doscientos (200) Salarios Mínimos Legales Vigentes (smlv).

Parágrafo. *Agravantes de la sanción.* Si en el marco de la contravención a la presente ley se afecta la vida y la integridad de terceros, o de bienes públicos o privados, o el que fabrique artículos pirotécnicos o fuegos artificiales que contengan fósforo blanco incurrirá en sanción pecuniaria entre doscientos (200) a quinientos (500) smlv.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 670 de 2001 el cual quedará así: “Todo artículo pirotécnico debe llevar una publicidad sobre la necesidad de usarlo con implementos aptos para la manipulación y las prohibiciones de la presente ley, así como la circulación restringida de estos materiales por su grado de toxicidad y peligrosidad”.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos 5°, 6°, 7°, 9° y 12 de la Ley 670 del 2001 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

**ANTANAS MOCKUS SIVICKAS**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde

**Katherine Miranda P.**  
**KATHERINE MIRANDA PEÑA**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Alianza Verde.

A collection of handwritten signatures and stamps of various officials, including names like Juan Carlos Rodríguez, Juan Luis Cardenas, Mauricio Toro, and others, arranged in two columns.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*por medio de la cual se garantizan los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la recreación de todos los habitantes del territorio nacional mediante la restricción del uso, la fabricación, la manipulación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, la compra, la venta y el expendio de pólvora y productos pirotécnicos en el territorio nacional para garantizar los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la recreación y se dictan otras disposiciones.*

### OBJETIVO

La iniciativa legislativa que ponemos en consideración del honorable Congreso de la República tiene por objetivo garantizar los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la recreación de todos los habitantes del territorio nacional mediante la restricción del uso, la fabricación, la manipulación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, la compra, la venta y el expendio de pólvora y productos pirotécnicos en el territorio nacional para garantizar los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la recreación y se dictan otras disposiciones”. Además, es importante en el marco del proyecto generar soluciones salud pública e inclusión social para las personas que sufrieron quemaduras por pólvora y productos pirotécnicos.

A su vez, el presente proyecto de ley complementa su espíritu en suspender cualquier tipo de manipulación irregular de pólvora que pueda interferir con el ciclo normal de la vida, incluyendo todo tipo de vida. La pólvora es un detonante en muchos aspectos, no solo por los daños físicos que genera, como son las quemaduras de 1°, 2° y 3° grado, sino también por todas las repercusiones que trae su uso al medio ambiente y a la salud de cada ser vivo. Este proyecto de ley toma como prioridad a los menores de edad, entendiéndose todo ser humano menor a dieciocho años. Respetando sus derechos como lo menciona la **Ley 12 de 1991** y garantizando su integridad física como lo proclama el **artículo 44 de la Constitución**. Partiendo de eso, nuestro fin es cambiar esa tradición, reducir la tasa de riesgos y mejorar la calidad de vida de cada colombiano y cada colombiana, esto va ligado a respetar y conservar nuestros recursos naturales, la pólvora está compuesta de químicos que dañan el ambiente y generan deterioro a largo plazo. Todos tenemos derecho a gozar de un ambiente sano como lo menciona *La Constitución* en su **artículo 79**.

El derecho a la vida en el Sistema Interamericano de derechos humanos: la CIDH ha sostenido que el derecho a la vida es “el fundamento y sustento de todos los demás derechos” dado que jamás puede suspenderse.

Esto trae aparejado, entre otras cosas, que los Gobiernos no pueden, bajo ningún tipo de circunstancias, practicar ejecuciones ilegales o arbitrarias. Además, afirmó que el derecho a la vida tiene estatus *ius cogen*, es el “derecho supremo del ser humano” y una “*conditio sine qua non*” para el goce de todos los demás derechos. Para la Comisión, la obligación de respetar y proteger el derecho a la vida es una obligación erga omnes, es decir, debe ser asumida por el Estado frente a la comunidad interamericana como un todo y frente a todos los individuos sujetos a su jurisdicción, como directos destinatarios de los derechos humanos reconocidos por la convención (Alonso Regueira, 2013).

### CONTEXTO

Existe una tradición polvorera asociada a algunos municipios de Colombia que se relaciona con ciertas costumbres, prácticas culturales y actividades productivas familiares. Aún más difícil, la producción artesanal ya que los trabajadores deben manipular una cantidad de químicos no recomendados para la salud humana como el cloruro de potasio, aluminio, azufre, sal nitro, aluminio violeta, antimonio, nitrato de varita, carbonato de estroncio, aluminio en escamas, entre otros (*El País*, 2014).

Más allá de las prácticas culturales que construyen identidad de la comunidad a partir de tradiciones y una relación de la pólvora para celebrar una festividad, argumento usado por los fabricantes polvoreros. Se concluye de esta interpretación que no todas las tradiciones son buenas y pueden ser defendidas y más cuando las incidencias afectan negativamente a consagrar que la vida sea sagrada de los colombianos.

Así las cosas, durante las celebraciones de navidad y fin de año, existe un pico epidemiológico de las lesiones relacionadas con la fabricación, el almacenamiento, el transporte, la comercialización, la manipulación y el uso inadecuado de la pólvora pirotécnica, aunque hay registro de lesiones durante todo el año. Aunque en el mes de diciembre y primera semana de enero existe una mayor restricción en la venta, la fabricación y manipulación, no ha sido efectiva la vigilancia, control y sancionatorio para disminuir la cantidad de lesionados en el territorio nacional.

La época decembrina fue reconocida por las autoridades locales y nacionales como una oportunidad de monitoreo diario, que interinstitucionalmente trabajan con una vigilancia intensificada de estos eventos, desde el primero de diciembre de cada año hasta la segunda semana del mes de enero del año siguiente (*El País*, 2014).

El Instituto Nacional de Salud, a través de su programa de procesos de vigilancia y

análisis del riesgo de salud pública, entrega los resultados consolidados de la información y el comportamiento de los lesionados, cantidad de casos y grupos etarios, como conclusión de la información de diagnóstico, los técnicos del Ministerio de Salud realizan unas recomendaciones que deberían orientar las decisiones a niveles local y nacional, esas recomendaciones no se han acogido a cabalidad. A partir de esos registros anuales, las que siguen son las indicaciones que este proyecto de ley prioriza.

Recomendación del último informe de lesiones por pólvora en los colombianos:

- “Los esfuerzos de control de la pólvora se generan de una agenda interinstitucional que se requiere continuar con las políticas. Es así como las medidas de prohibición tomadas por los alcaldes no han sido permanentes, sino que se toman en la temporada de fin de año, y no son aplicadas en todos los municipios, por lo que es necesario fortalecer la ley, teniendo en cuenta los vacíos jurídicos de la actual y proponer al Ministerio del Interior.
- Crear incentivos a los municipios que presenten reducción de casos de lesiones por pólvora.
- Intensificar las estrategias de control a la venta de artefactos pirotécnicos antes, durante y después de los días de celebraciones. Exigir mayores medidas de seguridad en espectáculos donde se utilicen artefactos pirotécnicos y manipulación de pólvora sea hecho por personal experto.
- Exigir los planes de contingencia 15 días antes de las festividades que contemple evaluaciones de impacto y la realización de los ajustes pertinentes por territorio.
- Controlar rigurosamente el expendio, manipulación y transporte de los artefactos pirotécnicos (totes y voladores) que producen lesiones severas como amputaciones y quemaduras de tercer grado, especialmente en menores de edad.
- Evaluar y analizar las medidas que implementaron en las entidades territoriales que lograron reducir la ocurrencia de casos, las medidas que se implementaron antes de la temporada y aclarar cuáles pudieron ser las más exitosas y las que no contribuyeron al control”. (Salud M. , 2017).

### **11.703 personas lesionadas por pólvora entre 2007 y 2017, durante de diez años.**

Al realizar un análisis y compilación de los lesionados por pólvora en Colombia en los últimos años se evidencia que hubo 11.703 personas con algún tipo de afecciones (quemaduras, laceraciones, amputaciones, entre otras) relacionadas con la manipulación de la pólvora. Los departamentos que representan el 44% del total de lesiones

causadas por la pólvora y/o sustancias pirotécnicas son Antioquia con 2.478 víctimas, Valle del Cauca 1.193 personas, Nariño y Cauca 761 y 751 cada uno.

Tabla 1. Personas lesionadas por departamento entre el periodo de 2007 a 2017.

Departamentos	Total	%
Antioquia	2478	21%
Valle del Cauca	1193	10%
Nariño	761	7%
Cauca	751	6%
Bogotá	607	5%
Norte de Santander	602	5%
Caldas	522	4%
Tolima	459	4%
Santander	459	4%
Cundinamarca	454	4%
Boyacá	418	4%
Huila	391	3%
Risaralda	349	3%
Bolívar	285	2%
Cesar	269	2%
Magdalena	253	2%
Quindío	237	2%
Córdoba	217	2%
La Guajira	175	1%
Sucre	167	1%
Atlántico	153	1%
Putumayo	129	1%
Meta	119	1%
Arauca	53	0%
Casanare	53	0%
Caquetá	43	0%
San Andrés	37	0%
Chocó	20	0%
Amazonas	15	0%
Guaviare	14	0%
exterior	11	0%
Procedencia desconocida	4	0%
Vaupés	2	0%
Vichada	2	0%
Guainía	1	0%
<b>Total</b>	<b>11703</b>	<b>100%</b>

Fuente: Instituto Nacional de Salud, SIVIGILA, periodo completo entre 2007-2017

Se puede observar que, entre 2007 y 2017, existe una preponderancia de casos de lesiones por pólvora y sustancias pirotécnicas en Antioquia, en departamentos del Pacífico como Nariño, Cauca y Valle del Cauca. También en la región central existe una incidencia alta de lesiones por pólvora en departamentos como Huila, Tolima, Cundinamarca, Boyacá, Santander, Norte de Santander y en Bogotá.

Mapa 1. Diez años lesionados por pólvora.



Fuente: Instituto Nacional de Salud, SIVIGILA, periodo completo entre 2007-2017

**1.516 niños y niñas entre 2015 y 2017, han sufrido lesiones relacionadas por la manipulación indebida de la pólvora en Colombia**

Los departamentos que en los últimos 3 años han tenido mayores casos de niños y niñas lesionados por pólvora son Antioquia (236 casos), Valle del Cauca (146 casos), Cauca (115 casos), Bogotá (78) y Nariño (71 lesiones).

Tabla 2. Niños y niñas lesionadas por pólvora en el periodo de 2015 a 2017.

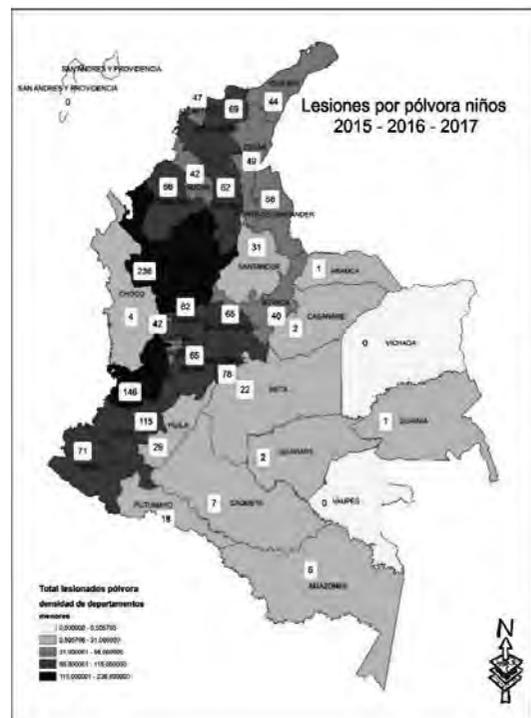
Departamentos	Niños lesionados 2015-2016-2017	%
Antioquia	236	16%
Valle del Cauca	146	10%
Cauca	115	8%
Bogotá	78	5%
Nariño	71	5%
Magdalena	69	5%
Córdoba	66	4%
Cundinamarca	65	4%
Tolima	65	4%
Bolívar	62	4%
Caldas	62	4%
Norte de Santander	56	4%
Cesar	49	3%
Atlántico	47	3%
La Guajira	44	3%
Risaralda	42	3%
Sucre	42	3%
Boyacá	40	3%
Quindío	36	2%
Santander	31	2%
Huila	29	2%
Meta	22	1%
Putumayo	18	1%

Departamentos	Niños lesionados 2015-2016-2017	%
Caquetá	7	0%
Amazonas	6	0%
Chocó	4	0%
Casanare	2	0%
Guaviare	2	0%
Arauca	1	0%
Guainía	1	0%
exterior	1	0%
Procedencia desconocida	1	0%
San Andrés	0	0%
Vaupés	0	0%
Vichada	0	0%
<b>Total</b>	<b>1516</b>	<b>1</b>

Fuente: Instituto Nacional de Salud, SIVIGILA, periodo completo entre 2015- 2017

Al observar los departamentos que tienen mayor incidencia de lesiones por pólvora en niños y niñas la presencia de casos en su mayoría cambia comparada con el agregado de diez años de lesionados por pólvora y/o sustancias pirotécnicas, este es un zoom a las afectaciones en niños y niñas. En el caso de los niños y las niñas podemos encontrar una presencia representativa en Antioquia y Valle del Cauca, y departamentos del Pacífico, regiones Andina y Caribe (Huila, Bogotá, Cauca, Nariño, Tolima, Cundinamarca, Córdoba, Bolívar y Magdalena).

Mapa 2. Lesionados niños y niñas entre el 2015-2017



Fuente: Instituto Nacional de Salud, SIVIGILA, periodo completo entre 2015-2017

**Un acercamiento a las lesiones por pólvora en 2017, en total se registraron 1159 casos, la cifra ha venido en aumento año tras año.**

En 2017, se notificaron 1.159 casos de lesiones por pólvora en todo el territorio nacional. Si se compara con 2016 se incrementaron en 19,2% teniendo un registro de 972 casos. En términos



participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

### Leyes

- **Ley 12 de 1991:** Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Se proclama el respeto de los derechos de los niños y niñas y así garantizar el cumplimiento del artículo 44 de la Constitución, modificado posteriormente con la Ley 670 de 2001, donde es claro que la importancia del derecho a la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social son fundamentales para el desarrollo integral de la persona.
- **Ley 9ª de 1979:** conocida como Código Sanitario Nacional, dedica cuatro artículos a los artículos pirotécnicos dentro del Título III denominado “Salud Ocupacional” dentro de un subcapítulo llamado “De las sustancias peligrosas –plaguicidas– artículos pirotécnicos”. Así, en su **artículo 145** prohibió la fabricación de artículos que contengan fósforo blanco y detonante cuyo fin principal sea la producción de ruidos sin efectos luminosos. En adición le otorgó al Ministerio de Salud la facultad de eximir del cumplimiento de esta prohibición a aquellos artículos que sean empleados para deportes u otros fines específicos previo el cumplimiento de requisitos de seguridad. Así mismo, dicha ley determinó que el Ministerio de Salud tiene la facultad de autorizar el uso de artículos pirotécnicos diferentes a los señalados anteriormente con los debidos requisitos de seguridad definidos por la ley y su reglamentación (**artículo 146**).

En cuanto a la ubicación, construcción y operación de establecimientos que se destinen a la fabricación de artículos pirotécnicos se consagró en el **artículo 147** que se requiere cumplir con la reglamentación establecida por el gobierno, y en el **artículo 148** que los artículos pirotécnicos que se importen o fabriquen en el país deben ceñirse a las normas técnicas de seguridad vigentes.

- **Ley 670 de 2001:** por medio de la cual se desarrolló parcialmente el artículo 44 de la

Constitución Política para garantizar la vida, la integridad física y la recreación del niño expuesto al riesgo por el manejo de artículos pirotécnicos o explosivos, estableció en su artículo 4º que los alcaldes municipales y distritales pueden permitir el uso y la distribución de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales estableciendo las condiciones de seguridad, que determinen técnicamente las autoridades o cuerpos de bomberos para prevenir incendios o situaciones de peligro, graduando los artículos pirotécnicos en tres categorías establecidas por la misma ley, teniendo en cuenta la clasificación que sobre el particular establezca el Instituto Colombiano de Normas Técnicas, así:

### Categoría 1:

- Presentan un riesgo muy reducido
- Han sido diseñados y fabricados para ser utilizados en áreas confinadas como construcciones residenciales, incluyendo el interior de edificios y viviendas.
- En su producción o fabricación no puede usarse la pólvora, ni cloratos, ni percloratos.
- Estos artículos pueden ser distribuidos o comercializados en almacenes por departamentos, mercados, supermercados o hipermercados.

### Categoría 2:

- Presentan riesgo moderado de manera que puedan usarse en áreas relativamente confinadas.
- Estos artículos pueden ser distribuidos o comercializados en espacios abiertos de almacenes por departamentos, mercados, supermercados o hipermercados.
- Para su expendio o comercialización deben especificarse las condiciones de su adecuado uso o aprovechamiento con etiquetas visibles y con previsión de peligro.

### Categoría 3:

- Representan mayores riesgos y su uso solo es posible en grandes espacios abiertos y como espectáculos públicos.
- Para su uso y aprovechamiento con fines recreativos se requiere ser experto o técnico especialista de reconocida trayectoria y pertenecer a empresas cuya fabricación o producción esté autorizada por el Ministerio de Defensa Nacional.

En adición, los alcaldes municipales y distritales pueden autorizar espectáculos públicos con el uso de artículos pirotécnicos a través de los cuerpos de bomberos o unidades especializadas determinando los sitios autorizados y las condiciones técnicas que se requieran.

**En el artículo 5º** se le entrega al Ministerio de Defensa la facultad de adoptar las disposiciones

relativas a la fabricación o producción de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales con base en lo señalado por esta ley, procurando erradicar la producción o fabricación, distribución y consumo de artículos clandestinos mediante campañas de la Policía Nacional y de Bomberos para las cuales se destinarán los recursos del Fondo Municipal.

**El artículo 6°** por su parte facultó a los alcaldes municipales y distritales para crear el fondo mencionado, para la prevención de accidentes generados por manejo y uso indebido de la pólvora a través exclusivamente de campañas de educación. Dicho fondo debe nutrirse de recursos provenientes de un porcentaje del impuesto de industria y comercio que cancelen los productores y comercializadores de pólvora, porcentaje que establecen los alcaldes municipales y distritales.

**El artículo 7°** prohibió la venta de estos artículos a menores de edad y personas en estado de embriaguez en todo el territorio nacional, teniendo como sanción a quien lo haga entre 2 y 20 salarios mínimos legales mensuales, decomiso de mercancía, cierre del establecimiento por 7 días y revocatoria de permiso de venta para el expendio de estos artículos, y la mitad de la sanción para quien distribuya o comercialice (artículo 9°).

**El artículo 8°** prohíbe la producción o fabricación, manipulación o uso y comercialización de artículos que contengan fósforo blanco teniendo como sanción a quien fabrique estos artículos una multa de 2 a 20 salarios mínimos legales mensuales y la mitad de la sanción a quien los distribuya o comercialice (artículo 9°).

**El artículo 10** establece que los adultos que permitan o induzcan a menores de edad a manipular estos artículos les será decomisado el producto y se les aplicará como sanción la ejecución de tareas para la prevención y atención de emergencias que beneficien a la comunidad. Por su parte, el artículo 11 establece que si se encuentra un menor de edad manipulando pólvora será conducido y puesto a disposición de un defensor de familia. Sus padres o responsables serán sancionados con la ejecución de tareas para la prevención y atención de emergencias que beneficien a la comunidad.

**El artículo 12** establece la misma sanción civil para quienes compren artículos en lugares y horarios no permitidos por las alcaldías y decomiso del producto.

- **Ley 1098 de 2006:** El presente código tiene por objeto establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado.

- **Ley 1801 de 2016**

CAPÍTULO III

**Artículos pirotécnicos y sustancias peligrosas**

**Artículo 29. Autorización de actos o eventos que involucren el uso y aprovechamiento de artículos pirotécnicos de categoría tres.** Los alcaldes municipales, distritales o locales podrán autorizar actos o eventos que involucren el uso y aprovechamiento de artículos pirotécnicos de categoría tres, previo concepto de la Policía Nacional, los cuerpos de bomberos o unidades especializadas y el consejo municipal o distrital para la gestión del riesgo o quien haga sus veces, quienes determinarán los sitios y lugares autorizados y las condiciones técnicas que se requieran. Previa presentación del plan de contingencias en el cual el organizador establezca las condiciones particulares del lugar, características técnicas de los elementos pirotécnicos, condiciones de atención de situaciones de emergencia, entre otros.

Así mismo, deberá incluir en su análisis de riesgo la actividad de transporte de los elementos desde el lugar de fabricación hasta el sitio del evento y en todo caso cumplir con lo establecido en las normas de transporte de sustancias y/o elementos peligrosos.

**Parágrafo.** En esta materia se aplican las disposiciones y sanciones previstas en la Ley 670 de 2001 o la que haga sus veces, sin perjuicio de la aplicación de las normas pertinentes en este Código.

**Artículo 30. Comportamientos que afectan la seguridad e integridad de las personas en materia de artículos pirotécnicos y sustancias peligrosas.** Los siguientes comportamientos o actividades afectan la seguridad de las personas y la de sus bienes y por lo tanto no deben realizarse:

1. Fabricar, tener, portar, almacenar, distribuir, transportar, comercializar, manipular o usar artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente.
2. Salvo actos circenses, prender o manipular fuego en el espacio público, lugar abierto al público, sin contar con la autorización del alcalde o su delegado o del responsable del sitio, sin cumplir las medidas de seguridad.
3. Prender o manipular fuego, sustancias combustibles o mercancías peligrosas en medio de transporte público.
4. Fabricar, tener, portar, distribuir, transportar, comercializar, manipular o usar sustancias prohibidas, elementos o residuos químicos o inflamables sin el cumplimiento de los requisitos establecidos.

5. Realizar quemas o incendios que afecten la convivencia en cualquier lugar público o privado o en sitios prohibidos.
6. Utilizar calderas, motores, máquinas o aparatos similares que no se encuentren en condiciones aptas de funcionamiento.

**Parágrafo 1°.** En los comportamientos señalados en el numeral 1, en el caso en que los productos contengan fósforo blanco se pondrá en conocimiento de manera inmediata a la autoridad competente para aplicar lo establecido en el artículo 9° de la Ley 670 de 2001 y las normas que la adicionen o modifiquen.

**Parágrafo 2°.** El alcalde distrital o municipal reglamentará en su jurisdicción las condiciones para la realización de actividades peligrosas y los requisitos para la prevención y atención de incendios, referidos a los comportamientos señalados en el presente artículo, de conformidad con las normas, regulaciones, e instructivos nacionales.

**Parágrafo 3°.** A quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, se les aplicarán las siguientes medidas correctivas:

COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR
Numeral 1	Multa General tipo 4. Destrucción de bien. Suspensión temporal de actividad.
Numeral 2	Multa General tipo 4. Destrucción de bien. Suspensión temporal de actividad. Suspensión definitiva de la actividad.
Numeral 3	Multa General tipo 4. Destrucción de bien.
Numeral 4	Multa General tipo 4. Destrucción de bien. Suspensión temporal de actividad. Suspensión definitiva de la actividad.
Numeral 5	Multa General tipo 4.
Numeral 6	Multa General tipo 4. Suspensión temporal de actividad.

**Parágrafo 4°.** La medida de destrucción mencionada en el presente artículo solo operará en los casos en que quien incurra en algunos de los comportamientos descritos en los numerales 1, 2, 3 y 4, no cumpla con la totalidad de los requisitos que exige la ley.

**Código de Policía anterior a 1801:** que se encontraba vigente en 1989 (Acuerdo 18) establecía en su artículo 62 que la venta de pólvora y fuegos artificiales en plaza o vía pública solo podía hacerse con las debidas seguridades, en épocas, sitios y condiciones autorizados por el Alcalde Mayor previo concepto del Cuerpo de Bomberos de Bogotá. Adicionalmente, en esta misma norma estaba prohibido el expendio, manipulación y uso de pólvora o artículos pirotécnicos que tenían fósforo blanco, la venta ambulante de pólvora y juegos pirotécnicos, la venta y autorización de uso de estos artículos a menores de edad, el uso de fuegos artificiales a menos de 300 metros de sitios de almacenamiento de explosivos, inflamables, hospitales, clínicas, puestos de salud, instalaciones de fuerzas militares o de policía, establecimientos educativos, plazas de mercado, iglesias y demás sitios de concentración de público. Sin embargo,

a pesar de las prohibiciones señaladas, la sanción consistía en decomiso y trabajo en obras de interés público, convirtiéndose así, en la mayoría de los casos en letra muerta, lo que llevaba al uso arbitrario de la pólvora por parte de una gran mayoría de los bogotanos incluso al interior de sus casas, exponiendo a toda la familia y en particular a los menores de edad, en particular en el mes de diciembre durante las festividades navideñas.

**Decretos**

Teniendo en cuenta lo anterior, y dadas las facultades que el artículo 62 del Código de Policía entregaba al Alcalde Mayor autorizándole a decidir en qué sitios se podía o no vender pólvora, a finales de 1995, Antanas Mockus en su calidad de Alcalde Mayor de Bogotá, por medio del Decreto número 755 de 1995 prohibió la venta de artículos pirotécnicos y fuego artificiales en la ciudad en los establecimientos de comercio, en recintos cerrados, caseta o expendio, con la intención de proteger la vida, la integridad física y la seguridad de los ciudadanos, especialmente los menores de edad. Así, el decreto estableció que solamente se podría vender pólvora con autorización de la Secretaría de Gobierno en unos horarios determinados de manera detallada en la misma norma. Por medio del mismo decreto se intentó aplicar retención transitoria aplicar por parte de los Alcaldes Locales y Subcomandantes del Distrito hasta por 24 horas para quienes vendieran juegos pirotécnicos o juegos artificiales a menores de edad, para los padres del menor y quienes compraran pólvora en sitios no autorizados, hasta que mediante fallo 3881 de 1999 el Consejo de Estado declaró nula esta sanción teniendo en cuenta que según la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las autoridades administrativas no tienen competencia para privar a las personas de su libertad sin previa orden judicial escrita.

Posteriormente, en 1999, durante el primer mandato de Enrique Peñalosa se expidió el Decreto número 738 de 1999, por el cual se adoptan medidas de control sobre la fabricación, almacenamiento, transporte, venta y manipulación de artículos pirotécnicos en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

- **Decreto número 738 de 1999:** en el cual se declara que es deber de las autoridades del Estado en adoptar las medidas para proteger la vida, la integridad física y la seguridad de los ciudadanos y particularmente de los menores de edad.
- **Decreto número 4481 de 2006:** en el cual se aplicará a todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras de derecho privado o público que distribuyan, usen o vendan pólvora, artículos pirotécnicos o fuegos artificiales.
- **Resoluciones números 19703 de 1988 y 4709 de 1995** del Ministerio de Salud establecen condiciones y prohibiciones para

la fabricación, almacenamiento, transporte, venta y utilización de artículos pirotécnicos.

- **Acuerdo número 18 de 1989:** en su artículo 93 facultan al Alcalde para establecer épocas, sitios y condiciones para la venta de pólvora y artículos pirotécnicos, así como las condiciones de seguridad requeridas para su utilización.
- **Decreto número 751 de 2001:** por el cual se adoptan medidas de control sobre la fabricación, almacenamiento, transporte, venta y manipulación de fuegos artificiales o artículos pirotécnicos en el Distrito Capital de Bogotá.
- **Decreto número 766 de 2001:** Corrige el acápite del Decreto número 751 de 2001, relacionado con las normas que facultan al Alcalde Mayor de Bogotá, D. C., para expedir ese acto administrativo.
- **Decreto número 503 de 2002:** Se adiciona el Decreto Distrital 751 de 2001, respecto de la autorización de fabricación, producción y almacenamiento de artículos pirotécnicos en el Distrito Capital, artículo 1°. Vigencia, artículo 2°.
- **Decreto número 4481 de 2006:** en el cual se aplicará a todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras de derecho privado o público que distribuyan, usen o vendan pólvora, artículos pirotécnicos o fuegos artificiales.
- **Decreto número 860 de 2010:** por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1098 de 2006. El objeto del presente decreto es reglamentar las obligaciones del Estado, la sociedad y la familia en la prevención de la comisión de infracciones a la ley penal por parte de niños, niñas y adolescentes y su reincidencia, así como las responsabilidades de los padres o personas responsables del cuidado de los menores de edad que han cometido tales infracciones, dentro de los procesos administrativos o penales que se adelanten por las autoridades competentes. La garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes corresponde a la familia, al Estado y la sociedad. El Estado colombiano reconoce el rol fundamental de la familia como medio natural para garantizar la protección integral de las niñas, niños y adolescentes; y su papel primario y preponderante en la educación y formación de los mismos. Las autoridades administrativas y judiciales tomarán en cuenta este principio, para lo cual es deber escuchar el parecer de la madre, padre o representante legal, cuando sea procedente.
- **Resoluciones número 19703 de 1988 y 4709 de 1995** del Ministerio de Salud establecen condiciones y prohibiciones para

la fabricación, almacenamiento, transporte, venta y utilización de artículos pirotécnicos.

- **Acuerdo número 18 de 1989:** en su artículo 93 facultan al Alcalde para establecer épocas, sitios y condiciones para la venta de pólvora y artículos pirotécnicos, así como las condiciones de seguridad requeridas para su utilización.

#### Sentencias

- C-790 de 2002 Corte Constitucional,
- Consejo de Estado 7264 de 2002. 5 de diciembre de 2002.
- Sentencia T-458/14 Corte Constitucional
- Fallo 19544 de 2012 Consejo de Estado

#### Sentencia C-790/02. Corte Constitucional de Colombia

*Con tal finalidad, el legislador consideró necesario diseñar un marco jurídico destinado a prevenir las nefastas consecuencias que se ocasionan a los menores de edad expuestos a riesgos por la producción o fabricación, la manipulación o uso y la comercialización de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales. Es así como dispuso, que los adultos y los niños participen en programas de prevención de riesgos, dejando a los padres la responsabilidad en la orientación a sus hijos y menores sobre la prohibición del uso de la pólvora con cualquier finalidad (artículo 3°); determinó la competencia del Ministerio de Defensa para expedir disposiciones sobre fabricación o producción de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales (artículo 5°); dispuso la creación de un fondo municipal para la prevención de accidentes generados por el manejo y uso indebido de tales elementos (artículo 6°); estableció la prohibición de la venta de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales y globos a menores de edad y personas en estado de embriaguez (artículo 7°); la prohibición de producción o fabricación, manipulación, uso y comercialización de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales que contengan fósforo blanco (artículo 8°); consagró sanciones pecuniarias por contravenir tales prohibiciones (artículos 9°, 10, 11 y 12); ordenó la carnetización de quienes trabajen en la fabricación, distribución y venta de pólvora, artículos pirotécnicos y fuegos artificiales y los requisitos para acceder a ello (artículo 13); contempló la obligación para los centros de salud y hospitales públicos y privados de atender al menor que resulte con quemaduras producidas por dichos elementos y la sanción para los representantes legales del menor afectado en caso de responsabilidad en el hecho (artículo 14); ordenó que todo artículo pirotécnico debe llevar una publicidad sobre su uso adecuado y las prohibiciones establecidas en la ley y colocar en los establecimientos en los cuales se fabriquen, almacenen, distribuyan o se expendan artículos pirotécnico colocar el texto visible de la ley (artículos 15 y 16); y, finalmente facultó a los alcaldes municipales y distritales para el*

conocimiento de las infracciones e imposición de las sanciones previstas en la ley (artículo 17).

**Bibliografía**

Francisco E. González Acosta. MD.MSc.\*, M. F. (2003). Intoxicación por fósforo blanco. *Revista Colombiana*.

Alonso Regueira, E. M. (2013). *Derecho de la vida*. Obtenido de <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/libros/pdf/la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-derecho-argentino/004-pique-da-la-vida-la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-da.pdf>

Francisco E. González Acosta. MD.MSc.\*, M. F. (2003). Intoxicación por fósforo blanco. *Revista Colombiana*, 6.

Valencia, U. d. (2016). *Masters degree in chemistry*. Obtenido de <https://www.uv.es/uvweb/master-chemistry/en/blog/la-quimica-de-la-polvora-1285949128883/GasetaRecerca.html?id=1285960614806>

Valencia, U. d. (2016). *Masters degree in chemistry*. Obtenido de <https://www.uv.es/uvweb/master-chemistry/en/blog/la-quimica-de-la-polvora-1285949128883/GasetaRecerca.html?id=1285960614806>

De los honorables Congresistas,

**ANTANAS MOCKUS ŠIVICKAS**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde

**Katherine Miranda P.**  
**KATHERINE MIRANDA PEÑA**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Alianza Verde.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 12 de septiembre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 154 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Katherine Miranda Peña* y otras firmas.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 731 - Martes, 18 de septiembre de 2018  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

<b>PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO</b>		<b>Págs.</b>
Proyecto de Acto legislativo número 144 de 2018 Cámara, por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 44 y se modifica el artículo 250 de la Constitución Política de Colombia para la protección de los niños y niñas víctimas de delitos sexuales. ....	1	
<b>PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA</b>		
Proyecto de ley orgánica número 146 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el procedimiento para discutir y aprobar el presupuesto regionalizado del presupuesto general de la Nación. ....	10	
Proyecto de ley orgánica número 146 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el procedimiento para discutir y aprobar el presupuesto regionalizado del Presupuesto General de la Nación. ....	12	
<b>PROYECTOS DE LEY</b>		
Proyecto de ley número 152 de 2018 Cámara, por medio del cual la Nación y el Congreso de la República se vinculan a la celebración de los 95 años del natalicio del doctor Víctor Renán Barco López y rinde público homenaje al municipio de La Dorada, Caldas, en su primer centenario y se dictan otras disposiciones. ....	14	
Proyecto de ley número 153 de 2018 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones para el efectivo control a la deforestación. ....	19	
Proyecto de ley número 154 de 2018 Cámara, por medio de la cual se garantizan los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la recreación de todos los habitantes del territorio nacional mediante la restricción del uso, la fabricación, la manipulación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, la compra, la venta y el expendio de pólvora y productos pirotécnicos en el territorio nacional para garantizar los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la recreación y se dictan otras disposiciones. ....	26	