



# 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° 878

Bogotá, D. C., martes, 23 de octubre de 2018

EDICIÓN DE 37 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 023 DE 2018 CÁMARA**

*por el cual se modifica el artículo 361 de la  
Constitución Política y se dictan otras disposiciones  
sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.*

### **ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 110 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el artículo 361 de la  
Constitución Política.*

### **Y 174 DE 2018 CÁMARA**

*por el cual se modifica el artículo 361 de la  
Constitución Política y se dictan otras disposiciones  
sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.*

Bogotá, D. C., 22 de octubre de 2018

Señor

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA

Presidente

Comisión Primera Cámara de Representantes

Bogotá

**Referencia: informe de ponencia positiva  
para primer debate en Cámara al Proyecto  
de Acto Legislativo número 023 de 2018  
Cámara, por el cual se modifica el artículo 361  
de la Constitución Política y se dictan otras  
disposiciones sobre el Régimen de Regalías y  
Compensaciones acumulado con los Proyectos  
de Acto Legislativo número 110 de 2018  
Cámara, por medio de la cual se modifica el**

*artículo 361 de la Constitución Política y 174 de  
2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo  
361 de la Constitución Política y se dictan otras  
disposiciones sobre el Régimen de Regalías y  
Compensaciones.*

Respetado Presidente:

En cumplimiento a la designación como  
ponente, remito informe de ponencia positiva para  
primer debate da **Proyecto de Acto Legislativo  
número 023 de 2018 Cámara, por el cual se  
modifica el artículo 361 de la Constitución Política  
y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen  
de Regalías y Compensaciones acumulado con  
los Proyectos de Acto Legislativo número 110  
de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica  
el artículo 361 de la Constitución Política y 174  
de 2018 Cámara, por el cual se modifica el  
artículo 361 de la constitución política y se dictan  
otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías  
y Compensaciones** con el fin de que se ponga a  
consideración para discusión de la Comisión  
Primera de la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

Juanita Goebertus Estrada  
Representante a la Cámara

### **Trámite del proyecto de acto legislativo**

El Proyecto de Acto Legislativo número  
023 de 2018 Cámara, *por el cual se modifica  
el artículo 361 de la Constitución Política y se  
dictan otras disposiciones sobre el Régimen*

*de Regalías y Compensaciones* suscrito por honorable Senador Iván Leonidas Name Vásquez, honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes, honorable Representante César Augusto Ortiz Zorro, honorable Representante Wílmer Leal Pérez, honorable Representante Mauricio Andrés Toro Orjuela, honorable Representante Neila Ruiz Correa, honorable Representante León Fredy Muñoz Lopera, honorable Representante Sandra Liliana Ortiz Nova, honorable Representante Catalina Ortiz Lalinde, honorable Representante Katherine Miranda Peña, honorable Representante Fabián Díaz Plata, honorable Representante César Augusto Pachón Achury, honorable Representante Nevardo Eneiro Rincón Vergara, honorable Senadora Angélica Lozano, honorable Senador Antanas Mockus, honorable Senador Jorge Londoño, honorable Senador José Polo, honorable Senador Iván Marulanda, honorable Senador Antonio Sanguino y honorable Senador Juan Castro, fue radicado el 13 de agosto de 2018.

El 21 de septiembre fui designada como ponente junto a los Representantes honorable Senador Andrés David Calle Aguas, honorable Senador Jaime Rodríguez Contreras, honorable Senador Álvaro Hernán Prada, honorable Senadora Adriana Magali Matiz, honorable Senador Jorge Enrique Burgos, honorable Senadora Ángela María Robledo, honorable Senador Luis Alberto Albán y honorable Senador Carlos Germán Navas Talero.

El proyecto fue acumulado el 21 de septiembre con el Acto Legislativo número 110 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política*, suscrito por el honorable Representante Héctor Javier Vergara Sierra, honorable Representante Erwin Arias Betancour, honorable Representante Hernando José Padauí Álvarez, honorable Representante Carlos Mario Farelo Daza, honorable Representante Jairo Humberto Cristo Correa, honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras, honorable Representante José Ignacio Mesa Betancur, honorable Representante Néstor Leonardo Rico Rico, honorable Representante Karina Estefanía Rojano Palacio, honorable Representante José Daniel López Jiménez, honorable Representante Karen Violette Cure Corcione, honorable Representante Ciro Fernández Núñez, honorable Representante Óscar Camilo Arango Cárdenas, honorable Representante Aquileo Medina Arteaga, honorable Representante Ángela Patricia Sánchez Leal, honorable Representante Salim Villamil Quessep, honorable Representante Eloy Chichí Quintero Romero, honorable Representante José Gabriel Amar Sepúlveda, honorable Representante José Luis Pinedo Campo, honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado, honorable Representante Julio César Triana Quintero, honorable Representante David Ernesto Pulido Novoa, honorable Representante Gustavo

Hernán Puentes Díaz, honorable Representante Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, honorable Representante Jorge Méndez Hernández, honorable Representante Modesto Enrique Aguilera Vides, honorable Representante Gloria Betty Zorro Africano y, honorable Representante Oswaldo Arcos Benavides, el cual fue radicado el 30 de agosto de 2018.

Así mismo estos fueron acumulados el 4 de octubre con el Proyecto de Acto Legislativo número 174 de 2018 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones* suscrito por honorable Senador Germán Varón Cotrino, honorable Senador Richard Alfonso Aguilar Villa, honorable Senadora Daira Galvis Méndez, honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras, honorable Representante Héctor Javier Vergara Sierra, honorable Representante Andrés David Calle Aguas, honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta, honorable Representante Julio César Triana Quintero, honorable Representante Ángela Patricia Sánchez Leal, honorable Representante Óscar Camilo Arango Cárdenas, honorable Representante Salim Villamil Quessep, honorable Representante José Luis Pinedo Campo, honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado y la honorable Senadora Emma Claudia Castellanos, el cual fue radicado el 3 de octubre de 2018.

El día 8 de octubre se realizó audiencia pública donde participó el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Minas y Energía, la Federación de Municipios, la Federación de Departamentos, las Alcaldías de Aguazul y de Castilla, la Gobernación del Putumayo y Jorge Gallego, profesor de la Universidad del Rosario.

### **Objetivo y justificación de las medidas propuestas**

#### *Reforma al Sistema General de Regalías*

El Acto Legislativo 05 de 2011 buscó redistribuir los recursos de regalías con el fin de mejorar la equidad y eficiencia en su uso. En este sentido, la reforma respondió a los principios de ahorro para el futuro, equidad, competitividad regional y buen gobierno, de tal manera que los recursos pasaron de estar concentrados en regiones productoras y se redistribuyeron a todas las entidades territoriales.

Las reformas al Sistema General de Regalías (SGR), se basaron en el escaso impacto de las inversiones en el bienestar y desarrollo regional en los municipios beneficiarios. De acuerdo con la Contraloría General de la República (2018), el uso indebido y atomización de los recursos, así como la orientación del gasto hacia sectores no prioritarios en un contexto caracterizado por la débil capacidad institucional de las entidades territoriales, explicaron la necesidad de reformar el sistema.

Igualmente, en la evaluación desarrollada por UT Economía Urbana - Centro Nacional de Consultoría (2012), se encuentra que en el periodo 1993-2005, las regalías directas no generaron ningún impacto positivo sobre los indicadores socioeconómicos en los municipios receptores. El crecimiento poblacional, explicado por el dinamismo económico de las regiones productoras, presentó un aumento sostenido durante el periodo de estudio. Adicionalmente, la evaluación encuentra que este resultado se explica en parte por la baja capacidad institucional de las entidades territoriales para realizar ejercicios eficientes de planeación, presupuestación, contratación, ejecución, seguimiento, control social y evaluación de las inversiones financiadas.

En el mismo sentido, Perry & Olivera (2009), muestran que los departamentos que se beneficiaban de los recursos de regalías presentaron un pobre desempeño económico, problemas de captura de rentas y corrupción e ineficiencia en la utilización de los recursos de regalías. Sin embargo, los autores señalan también que la calidad institucional resulta clave: su efecto directo sobre crecimiento y nivel de ingreso es positivo, como también lo es su interacción con la abundancia de recursos naturales especialmente en el caso de los municipios.

La reforma al SGR se puede resumir en tres aspectos (Gallego & Trujillo, 2017): i) competencia en la consecución de recursos. A partir de la creación de diferentes fondos y con la reglamentación de la aprobación de los proyectos en función de las votaciones en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), las entidades territoriales ahora se ven en la necesidad de planificar y gestionar mejor sus propuestas; ii) mejores sistemas de rendición de cuentas. Por medio de las nuevas herramientas de monitoreo, seguimiento, control y evaluación se logra una mayor rendición de cuentas de los proyectos, en una combinación de métodos de lucha contra la corrupción; y iii) disponibilidad de recursos del sistema para municipios con mayor capacidad estatal. Bajo el principio de la equidad, municipios no productores, algunos de los cuales tienen mejor institucionalidad que los productores, acceden a los recursos, lo cual no ocurría bajo el antiguo sistema.

#### *Resultados e impactos de la reforma*

Desde la entrada en vigor de la reforma, 12.890 proyectos han sido aprobados, de estos, 34,1% se destinan al sector transporte, 14,6% al sector vivienda, ciudad y territorio, 11,1% a deporte y recreación, 11,0% a educación y el restante 30% se distribuye en proyectos de los sectores agricultura y desarrollo rural, ambiente, cultura, CTI, minas y energía, inclusión social y salud. En términos de recursos, el sector transporte es también el de mayor asignación con 12 billones que representa el 40,7% del total, le sigue educación con el 13,4% y vivienda, ciudad y territorio con el 12,5%.

Por regiones, se encuentra que el 31% se han destinado a la región Caribe, seguido de los Llanos donde se han asignado el 22% de los recursos, seguido de la región Centro Oriente con el 13%, la región Pacífico con el 12%, Centro Sur-Amazónica 11% y el eje Cafetero con el 10%.

Las evaluaciones a la reforma al SGR, han mostrado que esta tuvo impactos positivos sobre educación, salud, vivienda y servicios públicos, vías y transporte, empleo, ingresos y gastos, pobreza, seguridad y TIC, (Gallego & Trujillo, 2017). Según los autores, las regalías, han tenido un impacto positivo en la reducción de los tiempos que gastan los hogares en ir a estudiar y trabajar, en la calidad de sus viviendas y en el acceso y continuidad del servicio de acueducto, así como en el menor padecimiento de enfermedades, la mayor proporción de hijos que estudian y en el número de años de educación superior aprobados. Adicionalmente señalan que, se han presentado externalidades positivas, tales como los niveles de ocupación en el sector público, en menor medida en el sector privado, en ocupación en el sector de obras civiles y en la tenencia de un contrato con el empleador, que, a su vez, redundan en efectos positivos sobre ingresos y gastos de los hogares.

Sin embargo, no todos los resultados son alentadores. No es claro si los impactos positivos en los indicadores socioeconómicos son consecuencia de que entes territoriales con mayor capacidad institucional están accediendo a los recursos de regalías. Con lo anterior, el sistema actual podría llevar a aumentar la divergencia entre municipios de acuerdo con su capacidad institucional (Gallego & Trujillo, 2017). La necesidad de acompañamiento técnico o sistemas diferenciados de vigilancia y control, podrían ser la respuesta frente a esta debilidad (Gallego & Trujillo, 2017).

Desde otra perspectiva, la Contraloría ha expresado fuertes críticas al sistema actual. Según datos de esta entidad, 840.000 millones de pesos se han perdido en el actual Sistema, donde el 40% corresponde a obras inconclusas. Desde esta entidad se señala además que están sin ejecutar 12,4 billones de pesos a diciembre de 2017. Finalmente, se pone en duda la efectividad de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) y la pertinencia de los proyectos aprobados donde se señala que más de 2.000 proyectos se dirigen a la construcción de distintos escenarios deportivos, culturales o instituciones.

#### *Audiencia pública SGR – 8 de octubre*

El Gobierno, representado por el Subdirector Territorial de DNP, el Viceministro de Hacienda y la Viceministra de Minas, presentó algunas cifras sobre los resultados que ha obtenido el esquema actual de regalías y compensaciones. Estas cifras se enfocaron principalmente en el incremento de beneficiarios del sistema, respecto al sistema anterior, la mejora del Gini departamental durante

el mismo periodo, el incremento del porcentaje de ahorro, el incremento de la vigilancia de los recursos y el impacto positivo que ha tenido el sistema en la calidad de los hogares (incremento en el ingreso promedio mensual, disminución en la probabilidad de ser pobre, entre otros). Sin embargo, el Viceministro de Hacienda aclaró que el sistema tiene algunas fallas, tales como:

- Demora en los trámites de aprobación de los proyectos de inversión
- Exceso de requisitos a la hora de presentar proyectos
- Falta de reglas de desahorro que tengan mayor probabilidad de ser cumplidas
- Falta de sinergia en los diferentes OCAD
- Ineficiencia en el uso de excedentes de regalías

En cuanto a los representantes de los municipios productores, los alcaldes y la gobernadora se enfocaron en que el modelo del Acto 005 le apuntó a un modelo cuyas proyecciones no se cumplieron, lo cual generó inequidad y recentralización de recursos. Respecto a los impactos puntuales, se mencionó que en los municipios productores la conflictividad social se ha incrementado y que la calidad de vida de sus habitantes ha disminuido, dado el crecimiento demográfico que trae la explotación minera. El segundo efecto que mencionan se refiere a la falta de capacidad institucional de los territorios productores frente al centro del país, ya que al tener pocos parlamentarios no pueden defender sus ideas frente al gobierno central. Por último, mencionan el impacto ambiental que estas actividades están teniendo en sus territorios y la carencia de recursos para la compensación de estas actividades. Como recomendaciones las autoridades locales mencionaron que:

- La eliminación de los OCAD es necesaria para acabar con la lentitud de los procesos
- Se les permita desahorrar un cierto monto para compensar necesidades sociales
- Que el 20% destinado a las entidades territoriales productoras se debe aumentar como mínimo al 30%.
- Trato diferencial a las regalías en territorios indígenas
- Continuar con el control y vigilancia a los recursos

Desde el punto de vista académico, se resaltó la mejora que hubo entre el sistema antes del 2011 y después del Acto 05. Sin embargo, se mencionó que existe un ciclo donde las entidades territoriales con mejor capacidad administrativa son las que presentan mejores proyectos, por lo que son estas las que acabarán consiguiendo mayores recursos, aumentando la brecha entre municipios con diferente capacidad institucional. Por lo anterior,

se resaltó la importancia de la herramienta del DNP para generar mecanismos de capacitación para facilitarle a las entidades la formulación de sus proyectos, y la necesidad de incentivos *ex ante* para la presentación de mejores proyectos.

#### *Objetivos de la propuesta*

Nuestra propuesta de reforma al SGR se basa en cuatro premisas: i) reconocer que las entidades territoriales donde se lleva a cabo la explotación de recursos requieren ser compensadas, ii) que los OCAD son un mecanismo de evaluación de proyectos *ex ante*, necesario para los procesos de planeación de las entidades territoriales, iii) que se deben garantizar los recursos para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y iv) que se debe propender por una reforma que cierre las brechas de capacidad y que permita un acceso efectivo y eficiente en equidad a todas las entidades territoriales.

#### *• Aumentar los recursos hacia los municipios productores*

Posterior a la Reforma del SGR los municipios productores han experimentado una reducción significativa en los recursos que reciben de este fondo. Casanare pasó de recibir el 23,5% de las regalías al 2,9%; Meta, del 12,1% al 7,4%; Arauca, del 10,4% al 1,9%; La Guajira, del 9,7% al 4,5%; Huila, del 8,9% al 3,8%; Santander, del 5,6% al 3,6%; Cesar, del 5,4% al 4,7%, y Tolima, del 3,3% al 2,8% (Lloreda Mera, 2018). No obstante, los cuatro grandes municipios productores, siguen siendo los que reciben un mayor monto de regalías, Puerto Gaitán-Meta, La Jagua de Ibirico-Cesar, Agua Azul-Casanare y Ciénaga-Magdalena, reciben entre \$100.000 y \$500.000 millones (Contraloría General de la República, 2017). Igualmente, los grandes productores (Meta, Casanare, Cesar y La Guajira) recibieron entre 2012-2016 montos entre un billón y \$2,5 billones de pesos (Contraloría General de la República, 2018).

Con lo anterior, aunque se reconoce la necesidad de aumentar las asignaciones directas, también es necesario garantizar lo propuesto por la reforma, en cuanto a mejorar la equidad en la distribución de los recursos en todo el territorio nacional. Mientras que, en 2010, el 80% de la población recibía aproximadamente el 20% de las regalías, con el SGR este mismo porcentaje de la población se beneficia de más del 70% de los recursos (Contraloría General de la República, 2018). En este sentido, consideramos pertinente aumentar el porcentaje del 20% al 30% para las asignaciones directas.

#### *• Garantizar la continuidad de los OCAD y fortalecer las capacidades de las entidades territoriales*

Los OCAD se crearon con el objetivo de mejorar los procesos de planeación y presupuestación dentro de las entidades territoriales. Lo anterior, además, como parte del proceso de descentralización del país, en el cual los entes territoriales podían decidir sobre sus prioridades de financiación con recursos del SGR, pero con aprobación previa de los OCAD. De esta manera, las decisiones estratégicas quedaron en manos de las entidades territoriales, mientras que el Gobierno nacional hace parte de la discusión técnica de los proyectos. (Contraloría General de la República, 2018).

Los proyectos al interior de los OCAD son aprobados en su mayoría de manera unánime. En los OCAD regionales solamente ocho proyectos de 567 se aprobaron con un voto negativo es decir el 1,5%, mientras que en los OCAD departamentales, de 2.140 proyectos reportados, 184 lo hicieron con un voto negativo (el 8,6%) (Contraloría General de la República, 2018).

Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que el éxito o fracaso de los OCAD, no solo depende de esta instancia, sino también del trabajo previo con el cual se llega a la estructuración del proyecto. Una buena comunicación entre las entidades que lo conforman, así como fortalecer los procesos de autoevaluación a partir de la experiencia ya acumulada durante los años de reforma, serían de gran utilidad para mejorar los procesos de planeación al interior de los entes territoriales. Este proceso requiere que, dentro de la ley, se reconozca la necesidad de que el Departamento Nacional de Planeación contribuya de manera más directa al fortalecimiento institucional de los entes territoriales.

Igualmente, se debe fortalecer los procesos de ejecución y seguimiento de los proyectos financiados con recursos del SGR. Según cálculos de la Contraloría (2018), entre 2012 y 2016, se distribuyeron \$40,8 billones, a diciembre de 2016, los saldos sin ejecutar ascendían 2016 a \$10,7 billones (el 26% del total), donde \$6 billones están en la Cuenta Única del Sistema que administra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y \$4,7 billones en las cuentas maestras de las entidades territoriales.

Esta reforma le apuesta al fortalecimiento de los OCAD, mas no a su eliminación. La pretensión de eliminarlos, dejaría sin piso el sistema de competencia por recursos y atentaría contra la descentralización. ¿Si no son los OCAD, quiénes aprobarían los proyectos?

- *Recursos para la implementación del Acuerdo Final*

Mediante el Acto Legislativo 04 Senado del 8 de septiembre de 2017 se modificó el SGR, con el objetivo de asegurar recursos para la implementación del Acuerdo Final firmado entre el Gobierno nacional y las FARC. En este se adicionó un artículo que permite que los recursos de ahorro pensional una vez cubiertos los pasivos pensionales deban ser usados para la implementación del Acuerdo Final. Adicionalmente, introduce 4 párrafos transitorios, donde se exige que el 7% de los recursos del SGR se usen en la implementación del Acuerdo Final, así como recursos adicionales del ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional y al Fondo de Compensación Regional. Igualmente se definen fuentes de financiación para la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final.

Dentro del Acuerdo Final de Paz se determinaron metas en términos de reducción de la pobreza y la pobreza extrema para las zonas rurales. Su cumplimiento depende de la implementación de siete Planes Nacionales: i) Plan Nacional de Vías Terciarias, ii) Plan Nacional de Riego y Drenaje, iii) Plan Nacional de Electrificación Rural, iv) Plan Nacional de Conectividad Rural, v) Plan Nacional de Salud Rural, vi) Plan Especial de Educación Rural, y vii) Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. Igualmente, el acuerdo final, tiene compromisos en términos de sustitución de cultivos y asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación en el agro.

El cumplimiento de los compromisos y el aseguramiento de los recursos mediante el SGR, contribuye a la consecución de la Paz Estable y Duradera y a la garantía de no repetición del conflicto armado interno.

- *Cerrar brechas de capacidad*

La actual reforma al SGR, puede estar generando que los municipios con menor capacidad institucional y en consecuencia con peores resultados en términos socioeconómicos, estén teniendo dificultades para acceder a los recursos de regalías. Tal como evidenciaron Gallego & Trujillo (2017), esta situación llevaría a aumentar la divergencia entre municipios de acuerdo con su capacidad institucional.

En este sentido, los recursos del Fondo de Compensación Regional, que tienen como propósito la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, deberán dar una mayor ponderación al criterio de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que al de población.

**Pliego de modificaciones**

<p><b>Texto Proyecto Acto Legislativo número 023 de 2018 Cámara</b></p>	<p><b>Articulado propuesto</b></p>
<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 361 de la Constitución Política que quedará así:</p> <p>(...)</p> <p>(Inciso 4°): Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al <b>72%</b> para las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, y un <b>28%</b> para Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 361 de la Constitución Política que quedará así:</p> <p>(...)</p> <p>(Inciso 4°): Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al <b>30%</b> para las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, y un <b>70%</b> para Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.</p>
<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 361 de la Constitución Política que quedará así:</p> <p>(...)</p> <p>(Parágrafo 2°). Parágrafo 2°. La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, así como de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.</p> <p>Los programas y/o proyectos en ciencia tecnología e innovación de los departamentos. La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, así como de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.</p> <p>Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos, serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías. Para el caso de los departamentos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán integrados por dos (2) Ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes. La ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión, con participación de la sociedad civil. En cuanto a los municipios y/o distritos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán conformados por un delegado del Gobierno nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 361 de la Constitución Política que quedará así:</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo 2°. La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, así como de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.</p> <p>Los programas y/o proyectos en ciencia tecnología e innovación de los departamentos. La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, así como de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.</p> <p>Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos, serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión <b>en un tiempo prudencial y previamente establecido</b>, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías. Para el caso de los departamentos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán integrados por dos (2) Ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes. La ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión, con participación de la sociedad civil. En cuanto a los municipios y/o distritos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán conformados por un delegado del Gobierno nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde.</p>

Texto Proyecto Acto Legislativo número 023 de 2018 Cámara	Articulado propuesto
<p>Los programas y/o proyectos en ciencia tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán por un órgano colegiado de administración y decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno nacional, representado por tres (3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la Secretaría Técnica, un (1) Gobernador por cada una de las instancias de planeación regional a que se refiere el inciso siguiente del presente artículo; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas. Así mismo, los recursos de este Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente.</p> <p>Los proyectos de impacto regional de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional se definirán a través de ejercicios de planeación regional por órganos colegiados de administración y decisión donde tengan asiento cuatro (4) Ministros o sus delegados y un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación, los gobernadores respectivos o sus delegados y un número representativo de alcaldes.</p> <p>La ley que regule el Sistema General de Regalías, podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión con participación de la sociedad civil. En todo caso, la representación de las entidades territoriales en los órganos colegiados será mayoritaria, en relación con la del Gobierno nacional.</p>	<p>Los programas y/o proyectos en ciencia tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán por un órgano colegiado de administración y decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno nacional, representado por tres (3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la Secretaría Técnica, un (1) Gobernador por cada una de las instancias de planeación regional a que se refiere el inciso siguiente del presente artículo; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas. Así mismo, los recursos de este Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente.</p> <p>Los proyectos de impacto regional de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional se definirán a través de ejercicios de planeación regional por órganos colegiados de administración y decisión donde tengan asiento cuatro (4) Ministros o sus delegados y un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación, los gobernadores respectivos o sus delegados y un número representativo de alcaldes.</p> <p>La ley que regule el Sistema General de Regalías, podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión con participación de la sociedad civil. En todo caso, la representación de las entidades territoriales en los órganos colegiados será mayoritaria, en relación con la del Gobierno nacional.</p> <p><b>La ley que regule el Sistema General de Regalías deberá crear instancias que brinden a las entidades territoriales capacitación y asesoría para la presentación de proyectos ante los órganos colegiados de administración y decisión, así como acompañamiento en la ejecución de los proyectos. De los ingresos del Sistema General de Regalías, se destinará un porcentaje del 0,5% durante los diez (10) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, para brindar capacitación y asesoría a los entes territoriales en la presentación de estos proyectos.</b></p>

Texto Proyecto Acto Legislativo número 023 de 2018 Cámara	Articulado propuesto
	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 361 de la Constitución Política que quedará así:</p> <p>(...)</p> <p>(Inciso 9°): Los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con los criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y de población <del>y desempleo</del>, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. <b>El criterio de Necesidades Básicas Insatisfechas deberá tener un mayor peso en los criterios de distribución de este fondo.</b> La duración del Fondo de Compensación Regional será de treinta (30) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. Transcurrido este período, estos recursos se destinarán al Fondo de Desarrollo Regional.</p>
	<p>Parágrafo 4°. Cuando una entidad territorial que recibe recursos del Sistema General de Regalías para el ahorro pensional territorial cubra sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, estos proyectos deberán tener como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas. Estos proyectos deberán ser definidos, por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el parágrafo 7° transitorio del artículo 2° del presente acto legislativo; con posterioridad a los veinte (20) años, dichos proyectos deberán ser definidos por los entes territoriales Departamentales, Municipales y Distritales de que trata el parágrafo 2° del presente artículo.</p> <p>Las entidades territoriales que a la fecha de entrada en vigencia del presente Acto Legislativo cuenten con recursos de ahorro pensional provenientes del Sistema General de Regalías, que sobrepasen el cubrimiento requerido de sus pasivos pensionales, los destinarán igualmente a la financiación de proyectos de inversión en los términos señalados en el inciso anterior.</p> <p>El Gobierno nacional, mediante decreto con fuerza de ley, que expedirá dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, reglamentará la materia.</p> <p>Para las entidades territoriales con una baja o nula incidencia del conflicto armado, los proyectos deberán ser aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión municipales y departamentales de que trata el parágrafo 2° del presente artículo, y serán destinados prioritariamente para la reparación integral a las víctimas o para el cierre de brechas.</p>

**Bibliografía**

Contraloría General de la República. (2018, octubre). Contraloría General de la República - regalías. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/web/regalias>

Contraloría General de la República. (2017). Los OCAD y la gestión por proyectos: Evaluación del Sistema General de Regalías.

Gallego, J., & Trujillo, L. (2017). Evaluación de Impacto del Sistema General de Regalías. Departamento Nacional de Planeación.

Lloreda Mera, F. J. (2018, octubre 3). Regalías, un primer paso en el sentido correcto. *Portafolio*.

Perry, G., & Olivera, M. (2009). El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia. Documentos de Trabajo - CAF.

UT Economía Urbana - Centro Nacional de Consultoría. (2012). Realizar una evaluación de las Regalías directas, una evaluación de resultados del Fondo Nacional de Regalías y elaborar un estudio de sostenibilidad financiera a mediano plazo de las 80 entidades territoriales mayores receptoras de regalías en el país. Departamento Nacional de Planeación.

### Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el **Proyecto de Acto Legislativo número 023 de 2018 Cámara**, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones **acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo número 110 de 2018 Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y **174 de 2018 Cámara**, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.



Juanita Goebertus Estrada  
Representante a la Cámara

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 023 DE 2018 CÁMARA

*por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.*

### ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 110 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política.*

### Y ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 174 DE 2018 CÁMARA

*por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución*

*Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 361 de la Constitución Política que quedará así:

**Artículo 361.** Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos.

Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización.

Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al **30%** para las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, y un **70%** para Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

De los ingresos del Sistema General de Regalías, se destinará un porcentaje del **1%** para fiscalización **nacional** de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo y **un porcentaje del 1% para la fiscalización por parte de los departamentos productores**. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso anterior. Las funciones aquí establecidas serán realizadas por el Ministerio de Minas y Energía o por la entidad

a quien este delegue y **en los departamentos por Planeación Departamental.**

La suma de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, y de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo de Compensación Regional, crecerán anualmente a una tasa equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento total de los ingresos del Sistema General de Regalías. La ley que regulará el sistema definirá un mecanismo para mitigar la disminución de los mencionados recursos, que se presente como consecuencia de una reducción drástica en los ingresos del Sistema General de Regalías.

La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, así como a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Regional tendrán como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno nacional.

Los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con **los** criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y **de** población ~~y desempleo~~, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. **El criterio de Necesidades Básicas Insatisfechas deberá tener un mayor peso en los criterios de distribución de este fondo.** La duración del Fondo de Compensación Regional será de treinta (30) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. Transcurrido este período, estos recursos se destinarán al Fondo de Desarrollo Regional.

Los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización, así como sus rendimientos, serán administrados por el Banco de la República en los términos que establezca el Gobierno nacional. En los períodos de desahorro, la distribución de estos recursos entre los demás componentes del Sistema se regirá por los criterios que defina la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior.

En caso de que los recursos destinados anualmente al Fondo de ahorro y Estabilización excedan del treinta por ciento (30%) de los ingresos anuales del Sistema General de regalías, tal excedente se distribuirá entre los demás componentes del Sistema, conforme a los términos y condiciones que defina la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior.

Parágrafo 1°. Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones. El sistema General de Regalías tendrá su propio sistema presupuestal que se regirá por las normas contenidas en la ley a que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. En todo caso, el Congreso de la República expedirá bianualmente el presupuesto del Sistema General de Regalías.

Parágrafo 2°. La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, así como de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Los programas y/o proyectos en ciencia, tecnología e innovación de los departamentos. La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, así como de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión **en un tiempo prudencial y previamente establecido**, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías. Para el caso de los departamentos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán integrados por dos (2) Ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes. La ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión, con participación de la sociedad civil. En cuanto a los municipios y/o distritos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán conformados por un delegado del Gobierno nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde.

Los programas y/o proyectos en ciencia, tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán por un órgano colegiado de administración y decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno nacional, representado por tres (3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la Secretaría Técnica, un (1) Gobernador por cada una de las instancias de planeación regional a que

se refiere el inciso siguiente del presente artículo; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas. Así mismo, los recursos de este Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente.

Los proyectos de impacto regional de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional se definirán a través de ejercicios de planeación regional por órganos colegiados de administración y decisión donde tengan asiento cuatro (4) Ministros o sus delegados y un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación, los gobernadores respectivos o sus delegados y un número representativo de alcaldes.

La ley que regule el Sistema General de Regalías, podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión con participación de la sociedad civil. En todo caso, la representación de las entidades territoriales en los órganos colegiados será mayoritaria, en relación con la del Gobierno nacional.

**La ley que regule el Sistema General de Regalías deberá crear instancias que brinden a las entidades territoriales capacitación y asesoría para la presentación de proyectos ante los órganos colegiados de administración y decisión, así como acompañamiento en la ejecución de los proyectos. De los ingresos del Sistema General de Regalías, se destinará un porcentaje del 0,5% durante los diez (10) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, para brindar capacitación y asesoría a los entes territoriales en la presentación de estos proyectos.**

Parágrafo 3°. Créase el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, cuyo objeto será velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno.

La ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior, definirá su funcionamiento y el procedimiento para la imposición de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias por el inadecuado uso de los recursos del Sistema General de Regalías. Dentro de estas medidas podrán aplicarse a los Departamentos, Municipios y/o Distritos y demás ejecutores la suspensión de giros, cancelación de proyectos y/o el reintegro de recursos.

La ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior definirá, igualmente, el porcentaje anual de los recursos del Sistema General de Regalías

destinado a su funcionamiento y al del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso cuarto del presente artículo.

Parágrafo 4°. Cuando una entidad territorial que recibe recursos del Sistema General de Regalías para el ahorro pensional territorial cubra sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, estos proyectos deberán tener como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas. Estos proyectos deberán ser definidos por los entes territoriales Departamentales, Municipales y Distritales de que trata el parágrafo 2° del presente artículo.

Las entidades territoriales que a la fecha de entrada en vigencia del presente Acto Legislativo cuenten con recursos de ahorro pensional provenientes del Sistema General de Regalías, que sobrepasen el cubrimiento requerido de sus pasivos pensionales, los destinarán igualmente a la financiación de proyectos de inversión en los términos señalados en el inciso anterior.

El Gobierno nacional, mediante decreto con fuerza de ley, que expedirá dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, reglamentará la materia.

Para las entidades territoriales con una baja o nula incidencia del conflicto armado, los proyectos deberán ser aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión municipales y departamentales de que trata el parágrafo 2° del presente artículo, y serán destinados prioritariamente para la reparación integral a las víctimas o para el cierre de brechas.

Parágrafo 5°. Los programas o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, serán definidos por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas, articuladas con los correspondientes planes de desarrollo. Para la presentación y ejecución de los proyectos la entidad deberá ser parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Los programas o proyectos aprobados serán ejecutados por las entidades que los presentaron en la convocatoria.

Lo establecido en el presente parágrafo regirá desde la entrada en vigencia de la ley que lo reglamente.

Parágrafo 1°. *Transitorio*. Suprímase el Fondo Nacional de Regalías a partir de la fecha que

determine la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. El Gobierno nacional designará al liquidador y definirá el procedimiento y el plazo para la liquidación. Los recursos no comprometidos que posea el Fondo Nacional de Regalías a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, se destinarán prioritariamente a la reconstrucción de la infraestructura vial del país y a la recuperación ambiental de las zonas afectadas por la emergencia invernal de 2010-2011.

Parágrafo 2°. *Transitorio.* Respecto de los recursos que se destinarán a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo y a los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional, su distribución durante los tres primeros años será así: durante el primer año corresponderá a un porcentaje equivalente al 50% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo y un 50% para los fondos enunciados en este parágrafo; de la misma forma, durante el segundo año se destinará un porcentaje equivalente al 35% y al 65% respectivamente; y durante el tercer año se destinará un porcentaje equivalente al 25% y el 75%, respectivamente.

En el evento en que durante el período comprendido entre los años 2012 y 2014, las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, sean inferiores al 50% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; y durante el período comprendido entre los años 2015 y 2020, sean inferiores al 40% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; el departamento, municipio o distrito, podrá utilizar los recursos de la asignación del departamento respectivo en el Fondo de Desarrollo Regional, hasta alcanzar dicho porcentaje o hasta agotar los recursos del departamento en el mencionado Fondo, lo que ocurra primero.

Parágrafo 3°. *Transitorio.* En el primer año de operación del Sistema General de Regalías, se destinará un veinticinco por ciento (25%) de sus recursos al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Durante el período 2012-2014, una quinta parte de los recursos anuales del Fondo de Ahorro y Estabilización se destinará a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo.

Parágrafo 4°. *Transitorio.* El Gobierno nacional contará con un término de tres (3) meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior, que ajuste el régimen de regalías al nuevo marco constitucional.

Una vez radicado el proyecto de ley a que se refiere el inciso anterior, el Congreso de la República contará con un término que no podrá

exceder de nueve (9) meses para su aprobación. Si vencido este término no se ha expedido la ley por parte del Congreso, se faculta por un (1) mes al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley para regular la materia.

Parágrafo 5°. *Transitorio.* El Sistema General de Regalías regirá a partir de 1° de enero de 2012. Si para esta fecha no ha entrado en vigencia la ley de que trata el inciso 2° del artículo anterior, el Gobierno nacional garantizará la operación del Sistema mediante decretos transitorios con fuerza de ley, que expedirá a más tardar el 31 de diciembre de 2011.

Parágrafo 6°. *Transitorio.* Para asegurar la ejecución de los recursos en la vigencia 2012, el Gobierno nacional expedirá el presupuesto del Sistema General de Regalías para la citada vigencia fiscal, mediante un decreto con fuerza de ley.

Parágrafo 7°. *Transitorio.* Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, un 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías se destinará a una asignación para la paz que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.

Igual destinación tendrá el 70% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo. El 30% restante se destinará para incentivar la producción de municipios, en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables y a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o derivados de los mismos.

Durante este período, la asignación para ahorro pensional territorial será del 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías. La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, a las asignaciones directas a las que se refiere el inciso segundo del presente artículo y a la Asignación para la Paz a la que se refiere el inciso 1° del presente parágrafo, se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Los recursos a los que se refieren los incisos 1° y 2° de este parágrafo, se distribuirán priorizando las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional, el conflicto armado y los municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables y se orientarán

a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales.

Los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos a los que se refieren los incisos 1° y 2° de este párrafo, serán definidos por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno nacional, representado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, un (1) representante del organismo nacional de Planeación, y un (1) representante del Presidente de la República; el Gobierno departamental representado por dos (2) Gobernadores y el Gobierno municipal, representado por dos (2) alcaldes.

Asistirán a este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en calidad de invitados permanentes con voz y sin voto, dos Senadores y dos Representantes a la Cámara.

Para cumplir con lo dispuesto en el presente párrafo transitorio, el Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, expedirá los decretos con fuerza de ley necesarios para ajustar el presupuesto del bienio 2017-2018 y para adoptar las medidas requeridas para el funcionamiento de este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, y de la Asignación para la Paz”.

Parágrafo 8°. *Transitorio*. Con el propósito de financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el Gobierno nacional trasladará el 60% de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016. El 50% de los recursos objeto del traslado será destinado a la Asignación para la Paz, para ser definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el párrafo 7° transitorio del presente artículo y el 50% restante al Fondo de Desarrollo Regional.

El gobierno departamental podrá establecer que el porcentaje de recursos a trasladar sea superior al 60%, en cuyo caso deberá informar al Gobierno nacional dentro de los cinco días siguientes a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo.

El Gobierno nacional realizará los ajustes presupuestales a los que haya lugar mediante un decreto con fuerza de ley. Los recursos trasladados serán apropiados al mismo departamento beneficiario de los saldos y se distribuirán en partes iguales a la Asignación para la Paz y al Fondo de Desarrollo Regional”.

Parágrafo 9° *Transitorio*. Los proyectos de inversión a financiarse con los recursos del Sistema General de Regalías destinados a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, deberán guardar concordancia con el régimen de planeación vigente, el componente específico para la paz y la implementación del Plan Plurianual de Inversiones

del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Parágrafo 10 *Transitorio*. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, las entidades beneficiarias cuya apropiación bienal de inversión sea menor a 4.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes y que tengan un adecuado desempeño en la gestión de estos recursos, definirán directamente los proyectos de inversión cuando estos tengan como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en concordancia con el decreto con fuerza de ley que para el efecto expida el Gobierno nacional en los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Los demás proyectos serán definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectivo.

Artículo 2°. *Vigencia y derogatorias*. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

*Juanita Goebertus*

Juanita Goebertus Estrada  
Representante a la Cámara

\* \* \*

## **INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 144 DE 2018 CÁMARA - INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR**

*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.*

Bogotá, D. C., 19 de octubre de 2018

**SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA**

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

La Ciudad

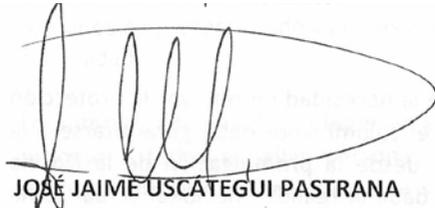
**Asunto: Informe de ponencia al Proyecto de Acto Legislativo número 144 de 2018 Cámara (interés superior del menor), por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 44 y se modifica el artículo 250 de la Constitución Política de Colombia para la protección de los niños y niñas víctimas de delitos sexuales.**

Respetado Presidente Hoyos:

Atendiendo la honrosa designación hecha por usted de conformidad con el Acta número 014 del 2018 de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes y con base en lo establecido en los artículos 144, 150 y 156 de la Ley 5ª de

1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 144 de 2018 Cámara (interés superior del menor), *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.*

Del honorable Representante,



JOSE JAIME USCATEGUI PASTRANA  
Ponente

## CONTENIDO DEL INFORME DE PONENCIA

El presente informe rendirá ponencia positiva al Proyecto de Acto Legislativo número 144 de 2018 Cámara (interés superior del menor), *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.* Entre las consideraciones que se abordarán en este informe se plantean: (I) el trámite de la iniciativa, (II) el objeto de la reforma constitucional, (III) los fundamentos legales, (IV) la aproximación al problema y justificación de la iniciativa, (V) las conclusiones, y (VI) la proposición.

### I. TRÁMITE

El 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,* es autoría de los honorables Congresistas honorable Representante José Jaime Uscátegui Pastrana, honorable Representante Óscar Villamizar, honorable Representante Gabriel Vallejo, honorable Representante Ricardo Alfonso Ferro, honorable Representante Juan Fernando Espinal, honorable Representante Christian Garcés, honorable Representante Jéniffer Kristin Arias Falla, honorable Representante Juan David Vélez, honorable Representante César Eugenio Martínez Restrepo, honorable Representante Jairo Giovanni Cristancho, honorable Representante Gabriel Santos, honorable Representante Samuel Hoyos, honorable Representante Rubén Darío Molano, honorable Representante Margarita María Restrepo, honorable Representante Édward Rodríguez, honorable Representante Esteban Quintero Cardona, honorable Representante David Ernesto Pulido Novoa, honorable Representante Carlos Eduardo Acosta, honorable Representante Irma Luz Herrera, honorable Representante Wadith Manzur Imbett, honorable Representante Adriana Matiz, honorable Representante Juan

Diego Echavarría, honorable Senadora María Fernanda Cabal, honorable Senadora Paloma Valencia, honorable Senadora Paola Holguín, honorable Senador Jhon Milton Rodríguez, honorable Senador Eduardo Emilio Pacheco Cuello, honorable Senadora Aydee Lizarazo Cubillos, honorable Senadora Ana Paola Agudelo, honorable Senador Eduardo Enríquez Maya y honorable Senador Jónathan Tamayo Pérez.

El proyecto objeto de estudio fue radicado el 11 de septiembre de 2018 ante la Secretaría General de Cámara y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 731 de 2018. Fue recibido en la Comisión Primera Constitucional el 4 de octubre de 2018 y, de conformidad con el Acta número 014 de 2018 de la Mesa Directiva de la Comisión, le correspondió al honorable Representante José Jaime Uscátegui Pastrana rendir ponencia para primer debate.

### II. OBJETO DE LA REFORMA

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, 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, 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 penitenciaria.

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. En ese sentido, 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.

En tal orden de ideas, se promueve la incorporación de, por una parte, un párrafo al artículo 44 de la Constitución para 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 parágrafo:

*“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 incorporación de un numeral adicionado al artículo 250 de la Constitución, se pretende reafirmar que es en cabeza de la Fiscalía General de la Nación como titular de la acción penal, señalando *“09. 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.

Lo anterior, además de proteger en estricto sentido a los menores, también garantiza el debido proceso a todas aquellas personas que, siendo víctimas a temprana edad de este tipo de delincuencia, pretenden ahora que sus victimarios sean condenados conforme a la legislación penal ordinaria por resultar ser más garantistas dentro del tratamiento procesal para estas y más severa para los perpetradores de estas conductas.

### III. FUNDAMENTOS LEGALES

#### El 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, sólo se puede establecer prestando la debida consideración a las circunstancias individuales, únicas e irrepetibles de cada menor de edad, que, como 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**, por tratarse 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 la titularidad de un conjunto de derechos que deben ser contrastados con las 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

---

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

<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 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

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 a 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. 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>.

### 3.1.1. 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>.

### 3.1.2. 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 preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece que los niños y niñas requieren “*cuidados especiales*”, como del 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>.

<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 de 2011, Magistrado Ponente: Nilson Pinilla.

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

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

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

<sup>17</sup> Opinión Consultiva OC 17/02. Condición Jurídica

El principio del interés superior del niño demanda de 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 no solamente “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 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 desarrollado las medidas, procedimiento y protocolos necesarios para cuando estos sean víctimas de los diferentes delitos<sup>21</sup>.

---

ca 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, párr. 184; Caso Comunidad Indígena Xákmok Káses vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de agosto de 2010, párr. 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.

<sup>21</sup> Al respecto: UNODC, La justicia en asuntos concernientes a menores víctimas y testigos de delitos. Ley

### 3.2. El debido proceso

La vulneración al debido proceso se da en la media en que se desconoce el procedimiento diseñado para las personas que, siendo víctimas como menores de edad, acuden al sistema penal como mayores de edad, para que, de conformidad con el principio de legalidad, se les den las garantías que a través del proceso penal se ha establecido, pero que además se sancione a su agresor con las penas previstas en el régimen penal ordinario.

A propósito de lo anterior, la Corte Constitucional ha indicado:

*“El derecho al debido proceso, como desarrollo del principio de legalidad y como pilar primordial del ejercicio de las funciones públicas, es un derecho fundamental que tiene por objeto la preservación y efectiva realización de la justicia material. Este derecho ha sido ampliamente reconocido como un límite al ejercicio, in genere, de los poderes públicos; esto, pues tal y como lo preceptúa la Constitución Política, debe ser respetado indistintamente tanto en las actuaciones administrativas como en las de carácter jurisdiccional.*

*(...) el derecho al debido proceso está conformado por un conjunto de garantías que tienden por el respeto y protección de los derechos de los individuos que se encuentran incurso en una determinada actuación de carácter judicial o administrativo y en virtud de las cuales las autoridades estatales cuentan con la obligación de ajustar su accionar conforme a los procedimientos contemplados para cada tipo de trámite”<sup>22</sup>.*

En el mismo sentido se ha señalado:

“El derecho fundamental al debido proceso es exigible tanto para las entidades estatales y sus actuaciones como también para los particulares, pues un Estado social de derecho debe garantizar en toda relación jurídica unos parámetros mínimos que protejan a las personas de actos arbitrarios e injustificados que atenten contra otros derechos fundamentales. Así, en las relaciones laborales, incluso tratándose de empresas del sector privado, estas no escapan del ámbito de los principios contemplados en la Carta Política”<sup>23</sup>.

## IV. APROXIMACIÓN AL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

### La violencia sexual contra los niños y niñas en Colombia

#### 4.1. Aproximación al problema

Según el Instituto Nacional de Medicina Legal, el año 2017 será recordado como el año en el que

---

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> Corte Constitucional, sentencia T-115 de 2018, Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia T-694 de 2013, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt.

se presentaron mayores casos por presuntos delitos sexuales en el país frente a lo registrado durante la última década. Se atendieron 23.798 casos, de los cuales el 86,83% 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>24</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	4.352	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	193,20
(18 a 19)	63	1,86	7,15	568	2,78	67,22	631	2,65	36,56
(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	13,68	20.419	100	81,83	23.798	100	46,26

Fuente: INVOLCF / Centro de Referencia Nacional sobre Violencia: SICLID. Tasa calculadas con base en las proyecciones de población DANE, 1985-2020.

Tabla 1. Datos tomados Revista Forensis. Vol. 19, N° 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>25</sup>.

Las cifras expuestas, aunque bastante dicientes del flagelo del que son víctimas nuestros niños y niñas, merecen una revisión un poco más a fondo por cuanto los datos plasmados se enfocan en delitos de actos sexuales y accesos carnales, conductas que, si bien pueden considerarse graves, no son las únicas conductas que integran el núcleo normativo penal básico de violencia sexual contra menores. Así, encontramos otras figuras punibles como las descritas típicamente en los artículos 138 A (acceso carnal abusivo en persona protegida menor de catorce años), el 139 A (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– se encuentran disposiciones similares, excepto por la circunstancia específica relativa al conflicto armado. Estos son los supuestos de hecho contemplados en los artículos 208 y 209, pero también y en búsqueda otorgar una mayor protección al menor un delito de estímulo a la prostitución de menores (artículo 217 del C. P.) y los tipos penales de reciente incorporación como lo son proxenetismo con menor de edad (artículo 213-A) y demanda de explotación sexual

<sup>24</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>25</sup> *Ibid.* Página 309.

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 C. P.) y utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años (artículo 219-A).

Frente a este tipo de delincuencia, y según las denuncias recibidas por la Fiscalía General de la Nación, durante los últimos cinco años, el total de denuncias por hechos en los que niños y niñas han resultado víctimas de alguno de esos delitos asciende a 142.603; lo anterior puede observarse según la tipología en la siguiente tabla.

NÚMERO DE VÍCTIMAS DE 18 AÑOS POR DELITOS DE VIOLENCIA SEXUAL ENTRE 01/01/2013 Y 10/09/2018	
DELITO	TOTAL VÍCTIMAS
ACCESO CARNAL ABUSIVO CON MENOR DE CATORCE AÑOS. ART. 208 C.P.	52.418
ACCESO CARNAL ABUSIVO EN PERSONA PROTEGIDA MENOR DE CATORCE AÑOS ART. 138A	87
ACCESO CARNAL O ACTO SEXUAL ABUSIVOS CON INCAPAZ DE RESISTIR. ART. 210 C.P.	2.983
ACCESO CARNAL O ACTO SEXUAL EN PERSONA PUESTA EN INCAPACIDAD DE RESISTIR. ART. 207 C.P.	1.168
ACCESO CARNAL VIOLENTO EN PERSONA PROTEGIDA ART. 138 C.P.	19
ACCESO CARNAL VIOLENTO. ART. 205 C.P.	9.110
ACOSO SEXUAL ART. 210A C.P.	3.974
ACTO SEXUAL VIOLENTO. ART. 206 C.P.	9.433
ACTOS SEXUALES CON MENOR DE CATORCE AÑOS. ART. 209 C.P.	57.085
ACTOS SEXUALES CON PERSONA PROTEGIDA MENOR DE CATORCE AÑOS ART. 139A	94
ACTOS SEXUALES VIOLENTOS EN PERSONA PROTEGIDA ART. 139 C.P.	26
CONSTRÉNIMIENTO A LA PROSTITUCION ART. 214 C.P.	44
DEMANDA DE EXPLOT.SEX. COMERC. MENOR DE 18 AÑOS Art 217A C.P.	1.174
ESTÍMULO A LA PROSTITUCION DE MENORES. ART. 217 C.P.	59
INDUCCIÓN A LA PROSTITUCION ART. 213 C.P.	1.024
PORNOGRAFIA CON MENORES ART. 218 C.P.	2.634
PROSTITUCION FORZADA O ESCLAVITUD SEXUAL ART. 141 C.P.	1
PROXENETISMO CON MENOR DE EDAD ART. 213A C.P.	329
TURISMO SEXUAL. ART.219 C.P. MOD. POR ART 23 L. 1336 DE 2009	5
UTILIZAC.O FACILITAC.MEDIOS DE COMUNICAC.PARA OFRECER ACTIV. SEXUALES CON MENORES DE 18 AÑOS Adic. Ley 679de 2001 Modificado Art. 4 Ley 1329 de 2009	936
<b>TOTAL</b>	<b>142.603</b>

TABLA 2: Datos suministrados por la Fiscalía General de la Nación.

Si se hace un análisis por años, puede verse cómo la comisión de estas conductas ha aumentado significativamente en los últimos años, presentando las cifras más altas según la Fiscalía General de la Nación y en concordancia con lo señalado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses durante el año 2017, tal como se muestra a continuación.

NÚMERO DE NOTICIAS CRIMINALES POR DELITOS DE VIOLENCIA SEXUAL CONTRA MENORES DE 18 AÑOS DURANTE LOS ÚLTIMOS 5 AÑOS							
DELITO/AÑO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total general
ACCESO CARNAL ABUSIVO CON MENOR DE CATORCE AÑOS. ART. 208 C.P.	8966	9392	9594	9765	11255	6988	55960
ACCESO CARNAL ABUSIVO EN PERSONA PROTEGIDA MENOR DE CATORCE AÑOS ART. 138		2	7	9	40	42	100
ACTOS SEXUALES CON MENOR DE CATORCE AÑOS. ART. 209 C.P.	11395	12177	14010	13739	16731	11546	79598
ACTOS SEXUALES CON PERSONA PROTEGIDA MENOR DE CATORCE AÑOS ART. 139A		1	13	11	56	66	147
UTILIZAC.O FACILITAC.MEDIOS DE COMUNICAC.PARA OFRECER SERV.SEXUALES DE MENORES ART. 219A	39	34	6	10	18	28	135
DEMANDA DE EXPLOT.SEX. COMERC. MENOR DE 18 AÑOS Art 217A C.P.	160	179	185	172	265	177	1138
ESTÍMULO A LA PROSTITUCION DE MENORES. ART. 217 C.P.	30	21	28	18	29	11	137
PORNOGRAFIA CON MENORES ART. 218 C.P.	281	485	775	888	1157	813	4399
PROXENETISMO CON MENOR DE EDAD ART. 213A C.P.	97	107	90	108	122	82	606
TURISMO SEXUAL. ART.219 C.P.	1	2	1	3	5	4	16
Total general	20969	22400	24709	24723	29678	19757	142236

TABLA 3: Datos suministrados por la Fiscalía General de la Nación.

#### **4.2. La respuesta político-criminal a la problemática de la violencia sexual infantil en Colombia. Fortalecimiento de la legislación penal ordinaria.**

Atendiendo a la problemática plasmada en las cifras mencionadas, el Estado colombiano ha buscado fortalecer el régimen penal y penitenciario buscando el fortalecimiento de las penas, la prohibición de la aplicación de beneficios penitenciarios y procesales, y la creación de nuevos delitos. Lo anterior puede verse tanto en las reformas pretendidas durante los últimos años, así como en la materialización de las mismas en leyes que modifican de alguna manera el régimen mencionado.

##### **4.2.1. Las pretendidas reformas en 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, radicado el 20 de octubre de este año, 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.

El segundo, el 221 de 2004 de Cámara, se presentó el 5 de noviembre buscando nuevamente la reforma del Código Penal frente a la agravación punitiva, 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 realizare 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 realizare 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, 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 hacía 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 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. 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, 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 realizare 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 radicaron dos proyectos de ley: el 032 de 2005 (archivado en cuarto debate el 11 de diciembre de 2006) y el 37 de 2005 Senado (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 Legislativo presentados. En primer lugar, el 63 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 delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales y el delito de incesto cometidos en menores de edad*. Y el 100 de 2007 Cámara, que pretendía crear como delito autónomo el tipo penal de ‘asedio sexual a menores de edad’. Ambos proyectos fueron archivados por tránsito de legislatura.

En el año 2013, a través del Proyecto de Acto Legislativo número 036 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.

Posteriormente se presenta en el 2016 el Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2016 Senado –Ley Yuliana Samboní–, mediante el cual se pretende, nuevamente, la modificación del artículo 34 de la Constitución, 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 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, 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.

#### **4.2.3. 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 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, resultará inaplicable y por ende no podría quitárseles 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.

Para el año 2007, a través de la Ley 1154, se modificó el artículo 83 de la Ley 599 de 2000, Código Penal. Allí se estableció 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.

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 aumentó las penas para el acceso carnal abusivo con menor de catorce años, 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 de la 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 condenadas por la 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 con los lineamientos de una política criminal articulada y coherente acorde con la Constitución y 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 tienen 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.

### 4.3. La investigación de delitos sexuales contra los menores en Colombia. Protección a los niños y niñas como víctimas y testigos de violencia sexual.

Frente a la investigación de este tipo de delitos, la jurisdicción ordinaria no solo cuenta con un sustento legal que demuestra mayor rigor y severidad en el castigo de este tipo de delincuencia, sino que, a su vez, la Fiscalía General de la Nación como titular de la acción penal se ha fortalecido a través de resoluciones y de la creación de protocolos para brindar a los niños medidas de protección y asistencia como víctimas dentro de estos procesos.

En tal orden de ideas, en el mes de junio de 2016 fue adoptado el Protocolo de Investigación y Judicialización para la violencia sexual mediante la Resolución 01774 –de la Fiscalía General de la Nación– del mismo año, a través del cual se busca brindar a los funcionarios las herramientas para cumplir con los estándares de debida diligencia, respondiendo a lo ordenado por el artículo 38 de la Ley 1448 de 2011, reconociendo además la violencia sexual como un fenómeno criminal de mayor gravedad que afecta principalmente a niños, niñas y adolescentes y a mujeres.

El Protocolo tiene cinco capítulos alineados con la estructura del proceso penal, a saber: en el primero se define la ‘violencia sexual’, así como los efectos y afectaciones que implica este tipo de violencia, aclarando, además, la vinculación de este tipo de delincuencia con dinámicas de violencia de género y otras formas de discriminación; el segundo capítulo introduce lineamientos para la recepción y registro adecuado de la información inicial del caso de acuerdo a las fuentes de conocimiento de los hechos. Así mismo, da pautas para la realización de actos urgentes y la activación de diversos mecanismos de atención integral a víctimas de violencia sexual en términos de orientación, representación legal, atención en salud y protección; el tercer capítulo brinda lineamientos para el desarrollo de actos de investigación que garanticen la adecuada recolección de evidencia según la estrategia fijada en el programa metodológico.

Por su parte, el cuarto capítulo describe los crímenes de violencia sexual y las formas de atribución de responsabilidad asociadas, señalando la tipificación dentro del cuerpo normativo del Código Penal y el bien jurídico tutelado. Adicionalmente, señala el tratamiento que a este tipo de violencia se le ha dado en el marco del derecho internacional como crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad. Este capítulo aporta, entre otras, herramientas de adecuación típica; y finalmente, el quinto capítulo contiene los lineamientos para la judicialización de la violencia sexual a partir de un enfoque desde la víctima. De allí que este apartado desarrolle pautas para tener en cuenta para el posible archivo o preclusión la imputación o la solicitud de medida de aseguramiento.

Adicionalmente, el Protocolo, por un lado, se adecua a los estándares internacionales para la persecución penal de la violencia sexual, incorpora los lineamientos de la Ley 1719 de 2014, desarrolla la aplicación de modelos de atribución de responsabilidad, propone distintos medios de prueba. Por otro, tiene como insumo documento desarrollado por el Ministerio de Justicia, Corporación Sisma Mujer, Fundación Panamericana para el Desarrollo, USAID, OACNUDH y de ONU Mujeres.

Otras medidas de asistencia y protección tienen que ver con la creación de la dirección de Atención al Usuario, Alertas Tempranas y asignaciones, a nivel nacional con varios CAIVAS que justamente tienen propósitos de prestar un servicio integral a las víctimas de violencia sexual, contando con la presencia de psicólogos y defensores de familia del ICBF.

También se cuenta con la ‘Guía para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas’, la cual está identificada con el Código FGN-MP01-12, y con la Resolución número 0-0252 del 26 de enero de 2017 se creó el ‘Grupo de Trabajo Nacional a cargo de la formulación de los lineamientos técnicos y metodológicos dirigidos a orientar la investigación y judicialización de la violencia sexual ejercida contra niñas, niños y adolescentes, así como las acciones de prevención y atención a quienes han sido víctimas de estos ilícitos’.

## V. CONCLUSIONES

### Necesidad de la iniciativa

Bajo las consideraciones anteriores, se reitera la necesidad de reforzar la protección que en el marco de un Estado social de derecho como el colombiano debe garantizarse a la niñez. 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.

Como bien se expuso, uno de los fenómenos criminales 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.

De acuerdo a las cifras de Medicina Legal, el año 2017 presentó el mayor número de 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% 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>26</sup> y el 56,52% de los casos se

<sup>26</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Datos para la vida: *Revista Forensis*. Vol. 19, Nº 1. ISSN 2145- 0250. 2017. Página 303.

cometieron contra niños y niñas entre los 5 y 13 años; es decir, solo contra esta población hubo 13.450 casos<sup>27</sup>.

En el análisis hecho por años, puede verse cómo la comisión de estas conductas ha aumentado significativamente en los últimos años, presentando las cifras más altas según la Fiscalía General de la Nación y en concordancia con lo señalado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses durante el año 2017.

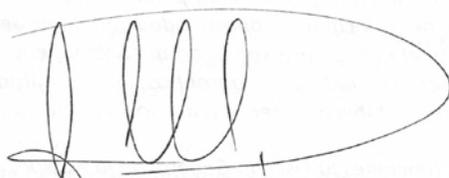
Frente a la investigación de este tipo de delitos, la jurisdicción ordinaria no solo cuenta con un sustento legal que demuestra mayor rigor y severidad en el castigo de este tipo de delincuencia, sino que, a su vez, la Fiscalía General de la Nación como titular de la acción penal se ha fortalecido a través de resoluciones y de la creación de protocolos para brindar a los niños medidas de protección y asistencia como víctimas dentro de estos procesos.

En consecuencia, y 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 un retroceso político-criminal, argumentos que motiva este Proyecto de Acto Legislativo, que además se encuentra acorde con los lineamientos de una política criminal articulada y coherente acorde con la Constitución y los principios de un Estado social de derecho.

## VI. PROPOSICIÓN FINAL

Con fundamento en las anteriores consideraciones, **rendimos ponencia positiva** y solicitamos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes **dar primer debate y aprobar** el 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.*

Cordialmente,



JOSE JAIME USCATEGUI PASTRANA  
Honorable Representante  
Bogotá D.C.

## 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 1º.** 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 2º.** 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*

[EN LÍNEA]

<http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/262076/Forensis+2017+pdf+interactivo.pdf/e3786e81-8718-b8d5-2731-55758c8ac7ff>

<sup>27</sup> *Ibid.* Página 309.

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 inmediatez 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.

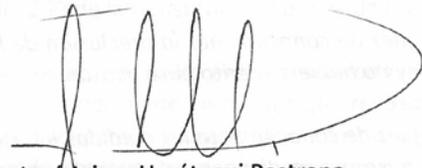
El Fiscal General y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

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 1º.** 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 le sean contrarias.



José Jaime Uscátegui Pastrana  
Honorable Representante a la Cámara  
Bogotá Distrito Capital

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 069 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea el “Fondo para el Desarrollo Integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta”.

Bogotá, D. C.,

Doctor

ÓSCAR DARÍO PÉREZ OSPINA

Presidente Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Ciudad

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y de la función asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos presentar informe favorable de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 069 de 2018 Cámara**, por medio de la cual se crea el “Fondo para el Desarrollo Integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta”.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. Trámite.
- II. Objetivo y contenido del proyecto de ley.
- III. Justificación de la iniciativa.
- IV. Modificaciones propuestas.
- V. Articulado propuesto.

### I. TRÁMITE

El proyecto de ley de estudio fue presentado por el honorable Senador Andrés Cristo Bustos, junto con los Senadores Édgar Díaz Contreras, Alberto Castilla, Juan Carlos García, Antonio Sanguino, José Luis Pérez Oyuela, Richard Aguilar y los honorables Representantes Juan Pablo Celis Vergel, Jairo Cristo, Giro Rodríguez, Wilmer Carrillo, el 8 de agosto de 2018.

### II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto del proyecto tiene como propósito crear el Fondo Fonamec, como una alternativa de doce (12) años, cuya finalidad es la de financiar un plan de inversiones que atienda las necesidades socioeconómicas y humanitarias del Área Metropolitana de Cúcuta y, principalmente, proyectos de impacto económico que generen beneficios para el departamento de Norte de Santander.

El proyecto de ley consta de nueve (9) artículos, incluida su vigencia, así: El primer artículo establece el objeto de la ley.

El segundo artículo crea el Fondo para el Desarrollo Integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta (Fonamec).

El tercer artículo define el objeto del fondo Fonamec.

El cuarto artículo establece el régimen de los actos, actuaciones, contratos y administración de los recursos del Fondo y su duración.

El quinto artículo define las fuentes de recursos del Fondo.

El sexto artículo determina los Órganos del Fondo, entre ellos la Junta Administradora.

El séptimo artículo establece el Plan de Inversiones Fonamec, el cual determinará los programas y proyectos contenidos en dicho plan para ser financiados con los recursos del Fondo.

El octavo artículo, determina el pago de la remuneración del Director Ejecutivo y la forma de operar la Junta Administradora del Fondo.

El noveno artículo, la vigencia.

### III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley que se presenta es una alternativa para recaudar y redireccionar recursos que permitan hacer efectivos los proyectos prometidos por parte de los diferentes gobiernos a través de instrumentos institucionales o jurídicos, especialmente en aquellas zonas en las cuales la vulnerabilidad social, económica e institucional que enfrentan quebranta el Estado Social de Derecho. Estos recursos financiarán proyectos de infraestructura, de reactivación económica y aquellos a los que se refiere el artículo 49 de la Ley 191 de 1995; que incluyen transporte, educación y medio ambiente, entre otros.

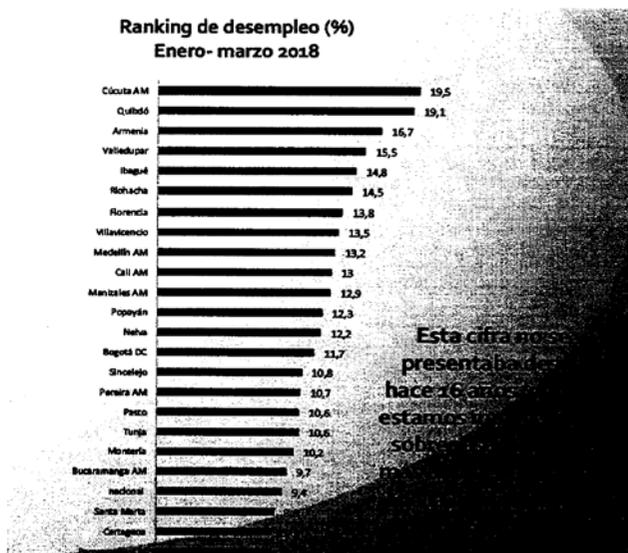
Como lo establece la exposición de motivos del proyecto de ley, este fondo tiene un objetivo, claro y preciso, el cual es financiar proyectos para el Área Metropolitana de Cúcuta; sin embargo, los efectos de la ejecución de los mismos beneficiarán a todo el departamento de Norte de Santander.

La necesidad de crear el fondo, responde a las críticas y preocupantes estadísticas recibidas en la actualidad de la situación humanitaria, social y económica que acontece en el departamento fronterizo, cuya causa obedece, por un lado, históricamente a razones geopolíticas y, en la actualidad a la crisis política que enfrenta nuestro país vecino Venezuela. Situaciones que, además, son acompañadas por la delicada situación de seguridad que enfrenta hoy en día la región del Catatumbo.

Según el informe “Impacto de la Migración en Norte de Santander”, presentado en el mes de mayo del año en curso, por la Cámara de Comercio de Cúcuta demuestra cómo los indicadores asociados a la actividad económica de Cúcuta y su Área Metropolitana son críticos.

La tasa de desempleo del área metropolitana en el primer trimestre de 2018 se encontraba en el 19,5% y la tasa de informalidad sobre el 69,5%; estas cifras se encuentran muy por encima del promedio nacional, el cual se ubicó en el 9,4% y 47,3%, respectivamente. Adicionalmente el Área Metropolitana de Cúcuta, para el periodo de análisis, lidera el ranking de desempleo

entre las ciudades capitales y áreas metropolitanas del país, como se evidencia en la siguiente gráfica:



Fuente: Informe “Impacto de la migración en Norte de Santander”, Cámara de Comercio de Cúcuta con base en datos DANE.

Por otro lado, según la encuesta de percepción ciudadana realizada en el marco del programa “Cúcuta cómo vamos”, a finales del año 2017, cuyos resultados frente a algunas de las preguntas son las siguientes:

Porcentaje de personas que piensa que las cosas en la ciudad van por buen camino:

Año	2014	2015	2016	2017
Porcentaje	49%	47%	49%	28%

Porcentaje de personas que se sienten orgullosos con su ciudad:

Año	2014	2015	2016	2017
Porcentaje	72%	64%	59%	50%

Porcentaje de personas que se sienten inseguras en la ciudad:

Año	2014	2015	2016	2017
Porcentaje	23%	34%	31%	44%

¿Qué tanto cree Ud. que Cúcuta puede desarrollarse sin la frontera, es decir sin el intercambio con Venezuela?

	2016			2017		
	Mucho	Poco	Nada	Mucho	Poco	Nada
Porcentaje	58%	19%	23%	53%	23%	24%

El cierre de la frontera ha impactado a la ciudad de Cúcuta:

	2016			2017		
	Negativamente	No la ha impactado	positivamente	Negativamente	No la ha impactado	positivamente
Porcentaje	55%	13%	32%	65%	13%	22%

Por último, la encuesta consultó sobre el éxodo venezolano:

¿Las migraciones de venezolanos y/o colombo-venezolanos son una oportunidad o una amenaza para la ciudad?

	Amenaza	Ni amenaza ni oportunidad	Oportunidad
Porcentaje	66%	20%	12%

Las cifras reflejan cómo la situación económica actual ha impactado de manera importante la percepción de la ciudadanía sobre la ciudad, al igual que los efectos de la migración y el cierre de la frontera con Venezuela, producto de la situación en el vecino país.

Por todo lo anteriormente expuesto, se hace necesaria la implementación de estrategias que aporten soluciones a la raíz de la problemática humanitaria, social y económica que actualmente adolece el departamento de Norte de Santander; el Fondo Fonamec nos brinda la primera herramienta que ofrece una solución de fondo a esta realidad.

**IV. MODIFICACIONES PROPUESTAS**

<p align="center"><b>ARTICULADO DEL PROYECTO RADICADO</b></p>	<p align="center"><b>MODIFICACIONES PROPUESTAS</b></p>
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto establecer medidas tendientes a la promoción y reactivación económica del Área Metropolitana de Cúcuta.</p>	<p><b>Modifíquese el artículo 5° de la siguiente forma:</b></p> <p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto establecer medidas tendientes a la promoción y reactivación económica del Área Metropolitana de Cúcuta <u>conformada por los municipios de Cúcuta, Los Patios, Villa del Rosario, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander.</u></p>
<p><b>Artículo 3°. Objeto del Fondo.</b> El Fondo tendrá por objeto promover el desarrollo integral y reactivación económica del Área Metropolitana de Cúcuta, a través de la financiación y/o la inversión en proyectos que atiendan las necesidades sociales del área metropolitana y, principalmente, la financiación de proyectos de impacto económico, con inversiones a doce (12) años.</p> <p>En desarrollo de su objeto, el Fondo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Deberá financiar o invertir en los planes y proyectos que deban desarrollarse con cargo a los recursos del Fondo, según los lineamientos del Plan de Inversiones Fonamec.</li> <li>2. Podrá celebrar contratos y/o convenios con entidades del Estado, organismos multilaterales y/o particulares, de conformidad con las leyes y reglamentos de contratación aplicables. La Junta Administradora del Fondo establecerá los límites a la contratación, los montos máximos y demás requisitos que deban aplicarse en materia contractual, según sea el caso.</li> <li>3. Podrá gestionar recursos ante diferentes fuentes del orden nacional, regional, departamental e internacional, en los sectores público y privado para la financiación y/o inversión en programas, proyectos e iniciativas que promuevan el desarrollo integral del área metropolitana.</li> <li>4. Deberá administrar los recursos que hagan parte de su patrimonio.</li> <li>5. Deberá establecer las condiciones necesarias para la ejecución de proyectos, en observancia de los principios establecidos por la ley y la Constitución.</li> <li>7. Las demás que le sean asignadas por la Junta Administradora o por el Gobierno nacional, enmarcadas dentro de su objeto legal y en concordancia con el Plan de inversiones Fonamec.</li> </ol>	<p><b>Modifíquese el artículo 5° de la siguiente forma:</b></p> <p><b>Artículo 3° Objeto del Fondo.</b> El Fondo tendrá por objeto promover el desarrollo integral y reactivación económica del Área Metropolitana de Cúcuta, a través de la financiación y/o la inversión en proyectos que atiendan las necesidades sociales del área metropolitana y, principalmente, la financiación de proyectos de impacto económico, con inversiones a <u>quince (15) años.</u></p> <p>En desarrollo de su objeto, el Fondo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Deberá financiar o invertir en los planes y proyectos que deban desarrollarse con cargo a los recursos del Fondo, según los lineamientos del Plan de Inversiones Fonamec.</li> <li>2. Podrá celebrar contratos y/o convenios con entidades del Estado, organismos multilaterales y/o particulares, de conformidad con las leyes y reglamentos de contratación aplicables. La Junta Administradora del Fondo establecerá los límites a la contratación, los montos máximos y demás requisitos que deban aplicarse en materia contractual, según sea el caso.</li> <li>3. Podrá gestionar recursos ante diferentes fuentes del orden nacional, regional, departamental e internacional, en los sectores público y privado para la financiación y/o inversión en programas, proyectos e iniciativas que promuevan el desarrollo integral del área metropolitana.</li> <li>4. Deberá administrar los recursos que hagan parte de su patrimonio.</li> <li>5. Deberá establecer las condiciones necesarias para la ejecución de proyectos, en observancia de los principios establecidos por la ley y la Constitución.</li> <li>7. Las demás que le sean asignadas por la Junta Administradora o por el Gobierno nacional, enmarcadas dentro de su objeto legal y en concordancia con el Plan de inversiones Fonamec.</li> </ol>

ARTICULADO DEL PROYECTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p><b>Artículo 4°. Régimen y duración del Fondo.</b> El régimen de los actos, actuaciones, contratos y administración de los recursos del Fondo serán de derecho privado, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que trata el artículo 209 de la Constitución Política.</p> <p>El Fondo tendrá una duración de doce (12) años, contados a partir de la expedición de la presente ley. Cumplido este plazo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá prorrogarlo por una sola vez por un plazo máximo igual a la mitad del tiempo inicial, o liquidarlo.</p>	<p><b>Modifíquese el artículo 4° de la siguiente forma:</b></p> <p><b>Artículo 4°. Régimen y duración del Fondo.</b> El régimen de los actos, actuaciones, contratos y administración de los recursos del Fondo serán de derecho privado, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que trata el artículo 209 de la Constitución Política.</p> <p>El Fondo tendrá una duración de <u>quince (15) años</u>, contados a partir de la expedición de la presente ley. Cumplido este plazo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá prorrogarlo por una sola vez por un plazo máximo igual a la mitad del tiempo inicial, o liquidarlo.</p>
<p><b>Artículo 5°. Recursos del Fondo.</b> El Fondo se constituirá con las siguientes fuentes de recursos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las partidas que se le asignen e incorporen en el Presupuesto General de la Nación, la Gobernación de Norte de Santander y los gobiernos municipales que conforman el Área Metropolitana de Cúcuta, podrán concurrir y aportar recursos propios y/o de destinación específica que cumplan con el objeto y la destinación del gasto, para la financiación o cofinanciación de proyectos que se encuentren financiados con recursos del Fondo.</li> <li>2. El sesenta por ciento (60%) del recaudo anual de la “Estampilla Pro Desarrollo Fronterizo”, correspondiente al departamento de Norte de Santander.</li> <li>3. Los recursos derivados de las operaciones de financiamiento con entidades multilaterales de crédito, entidades de fomento y gobiernos, que celebre la Nación con destino al Patrimonio Autónomo del Fondo.</li> <li>4. Las donaciones que reciba, tanto de origen nacional como internacional, y los recursos de cooperación nacional o internacional no reembolsables, con el propósito de desarrollar su objeto.</li> <li>5. Los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.</li> </ol>	<p><b>Modifíquese el artículo 5° de la siguiente forma:</b></p> <p><b>Artículo 5°. Recursos del Fondo.</b> El Fondo se constituirá con las siguientes fuentes de recursos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las partidas que se le asignen e incorporen en el Presupuesto General de la Nación.</li> <li>2. <u>Los recursos propios y/o de destinación específica que cumplan con el objeto y la destinación del gasto por parte de la Gobernación de Norte de Santander.</u></li> <li>3. <u>El sesenta por ciento (60%) del recaudo anual de la “Estampilla Pro Desarrollo Fronterizo”, correspondiente al departamento de Norte de Santander.</u></li> <li>3. Los gobiernos municipales que conforman el Área Metropolitana de Cúcuta, podrán concurrir y aportar recursos propios y/o de destinación específica que cumplan con el objeto y la destinación del gasto, para la financiación o cofinanciación de proyectos que se encuentren financiados con recursos del Fondo.</li> <li>4. Los recursos derivados de las operaciones de financiamiento con entidades multilaterales de crédito, entidades de fomento y gobiernos, que celebre la Nación con destino al Patrimonio Autónomo del Fondo.</li> <li>5. Las donaciones que reciba, tanto de origen nacional como internacional, y los recursos de cooperación nacional o internacional no reembolsables, con el propósito de desarrollar su objeto.</li> <li>6. Los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.</li> </ol>

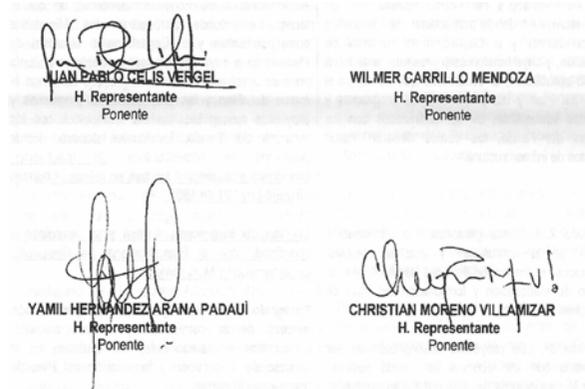
ARTICULADO DEL PROYECTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p><b>Artículo 6°. Órganos del Fondo.</b> El Fondo para la ejecución de los planes, programas y proyectos, así como para su funcionamiento, contará con los siguientes órganos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Junta Administradora.</li> <li>2. Director Ejecutivo.</li> </ol> <p>La Junta Administradora del Fondo, definirá el Plan de Inversiones Fonamec y la política de inversión de los recursos y velará por su adecuado manejo.</p> <p>La Junta contará con un grupo asesor para la planeación y gestión, se dará su propio reglamento y estará integrada por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Un delegado del Ministerio de Hacienda.</li> <li>b) El gobernador de Norte de Santander, quien no podrá delegar su participación.</li> <li>c) El alcalde del municipio de Cúcuta, quien no podrá delegar su participación.</li> <li>d) Un representante de los municipios del Área Metropolitana, quien deberá ser alcalde de uno de los municipios que conforman el área, excluyendo al alcalde del municipio de Cúcuta. El representante elegido no podrá delegar su participación.</li> <li>e) El Director de la Cámara de Comercio de la ciudad de Cúcuta, quien no podrá delegar su participación.</li> <li>f) La Alta Consejería para la competitividad, Productividad y Comercio Exterior.</li> <li>g) Un delegado de la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.</li> <li>h) Un delegado del Departamento Nacional de Planeación.</li> <li>i) Un delegado del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.</li> </ol> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Director del Fondo deberán presentar anualmente al Congreso de la República, informes de gestión detallados que contengan la evaluación, control social y seguimiento periódico del estado de los proyectos y programas del Plan de Inversiones Fonamec, y así mismo de los recursos ejecutados para promover el desarrollo integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta.</p>	<p><b>Modifíquese el artículo 6° de la siguiente forma:</b></p> <p><b>Artículo 6°. Órganos del Fondo.</b> El Fondo para la ejecución de los planes, programas y proyectos, así como para su funcionamiento, contará con los siguientes órganos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Junta Administradora.</li> <li>2. Director Ejecutivo.</li> </ol> <p>La Junta Administradora del Fondo, definirá el Plan de Inversiones Fonamec y la política de inversión de los recursos y velará por su adecuado manejo.</p> <p>La Junta contará con un grupo asesor para la planeación y gestión, se dará su propio reglamento y estará integrada por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Un delegado del Ministerio de Hacienda.</li> <li>b) El gobernador de Norte de Santander, quien no podrá delegar su participación.</li> <li>c) El alcalde del municipio de Cúcuta, quien no podrá delegar su participación.</li> <li>d) Un representante de los municipios del Área Metropolitana, quien deberá ser alcalde de uno de los municipios que conforman el área, excluyendo al alcalde del municipio de Cúcuta. El representante elegido no podrá delegar su participación.</li> <li>e) El Director de la Cámara de Comercio de la ciudad de Cúcuta, quien no podrá delegar su participación.</li> <li>f) La Alta Consejería para la competitividad, Productividad y Comercio Exterior.</li> <li>g) <u>La Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores.</u></li> <li>h) Un delegado del Departamento Nacional de Planeación.</li> <li>i) Un delegado del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.</li> </ol> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Director del Fondo deberán presentar anualmente al Congreso de la República, informes de gestión detallados que contengan la evaluación, control social y seguimiento periódico del estado de los proyectos y programas del Plan de Inversiones Fonamec, y así mismo de los recursos ejecutados para promover el desarrollo integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta.</p>

ARTICULADO DEL PROYECTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p><b>Parágrafo 1°.</b> La Junta Administradora designará al Director Ejecutivo del Fondo, y también podrá removerlo de su cargo cuando lo considere pertinente, de acuerdo a la normatividad aplicable en materia laboral y contractual.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> La Junta Administradora será la responsable de definir los proyectos de inversión incluidos dentro del Plan de Inversiones Fonamec y que se financiarán con recursos del Fondo. De igual forma, también será responsable de evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiar estos proyectos.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> La aprobación del Plan de Inversiones Fonamec y su presupuesto anual será aprobado por mayoría absoluta.</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> La elección o remoción del Director Ejecutivo se hará por mayoría absoluta.</p>	<p><b>Parágrafo 1°.</b> La Junta Administradora designará al Director Ejecutivo del Fondo, y también podrá removerlo de su cargo cuando lo considere pertinente, de acuerdo a la normatividad aplicable en materia laboral y contractual.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> La Junta Administradora será la responsable de definir los proyectos de inversión incluidos dentro del Plan de Inversiones Fonamec y que se financiarán con recursos del Fondo. De igual forma, también será responsable de evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiar estos proyectos.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> <u>El Plan de Inversiones Fonamec y su presupuesto anual será aprobado por mayoría absoluta.</u></p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> La elección o remoción del Director Ejecutivo se hará por mayoría absoluta.</p> <p><b>Parágrafo 5°.</b> <u>El representante de los municipios del Área Metropolitana, será elegido por el periodo de un (1) año y de acuerdo a lo establecido en el reglamento de la Junta Administradora.</u></p>
<p><b>Artículo 7°. Plan de Inversiones Fonamec.</b> La Junta Administradora del Fondo aprobará el Plan de inversiones y determinará los programas y proyectos contenidos en dicho plan para ser financiados con los recursos del Fondo.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Para la elaboración del Plan de Inversiones Fonamec, el Gobierno nacional y la Junta Administradora del Fondo establecerán un comité técnico en donde participarán los Ministerios correspondientes y el Departamento Nacional de Planeación, y cuya función será presentar a la Junta para su aprobación, el documento que contenga el marco del Plan y las propuestas de programas y proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Fondo, los cuales deberán incluir proyectos de infraestructura.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> La junta garantizará la participación efectiva de la comunidad y actores sociales, económicos e institucionales del territorio en el proceso de elaboración y formulación del Plan de Inversiones Fonamec.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Fondo deberán cumplir la metodología definida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), contar con los estudios de prefactibilidad, factibilidad y viabilidad, estar inscritos en el Banco Único de Proyectos del Sistema Unificado de Inversión Pública (SUIFP), y registrar los avances físicos y financieros en el mismo.</p>	<p><b>Modifíquese el artículo 7° de la siguiente forma:</b></p> <p><b>Artículo 7°. Plan de Inversiones Fonamec.</b> La Junta Administradora del Fondo aprobará el Plan de inversiones y determinará los programas y proyectos contenidos en dicho plan para ser financiados con los recursos del Fondo.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Para la elaboración del Plan de Inversiones Fonamec, el Gobierno nacional y la Junta Administradora del Fondo establecerán un comité técnico en donde participarán los Ministerios correspondientes y el Departamento Nacional de Planeación, y cuya función será presentar a la Junta para su aprobación, el documento que contenga el marco del Plan y las propuestas de programas y proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Fondo, los cuales deberán incluir proyectos de infraestructura, <u>de reactivación económica y aquellos a los que se refiere el artículo 49 de la Ley 191 de 1995.</u></p> <p><u>El Plan de Inversiones deberá estar articulado y coordinado con el Plan Nacional de Desarrollo Departamental y Municipales.</u></p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> La junta garantizará la participación efectiva de la comunidad y actores sociales, económicos e institucionales del territorio en el proceso de elaboración y formulación del Plan de Inversiones Fonamec.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Fondo deberán cumplir la metodología definida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), contar con los estudios de prefactibilidad, factibilidad y viabilidad, estar inscritos en el Banco Único de Proyectos del Sistema Unificado de Inversión (SUIFP), y registrar los avances físicos y financieros en el mismo.</p>

## PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, **dar primer** debate al Proyecto de ley número 69 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se crea el “Fondo para el Desarrollo Integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta”*.

Atentamente,



JUAN PABLO CELIS VERGEL  
H. Representante  
Ponente

WILMER CARRILLO MENDOZA  
H. Representante  
Ponente

YAMIL HERNÁNDEZ ARANA PDAUÍ  
H. Representante  
Ponente

CHRISTIAN MORENO VILLAMIZAR  
H. Representante  
Ponente

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 069 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el “Fondo para el Desarrollo Integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta”*.

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer medidas tendientes a la promoción y reactivación económica del Área Metropolitana de Cúcuta conformada por los municipios de Cúcuta, Los Patios, Villa del Rosario, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander.

**Artículo 2º. Fondo para el Desarrollo Integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta.** Créase el Fondo para el Desarrollo Integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta (Fonamec), en adelante el “Fondo”, como un patrimonio autónomo, sin estructura administrativa propia, con domicilio en la ciudad de Cúcuta y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Parágrafo.** La Junta Administradora del Fondo para efectos de la operatividad y funcionamiento del mismo, autorizará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como Presidente de la Junta, para que a través de resolución establezca la administración del mismo en: (i) una entidad encargada de la ejecución (Entidad Ejecutora) y/o; (ii) en una entidad que conserve y transfiera los recursos, y que actúe como vocera del patrimonio autónomo (Entidad Fiduciaria).

**Artículo 3º. Objeto del Fondo.** El Fondo tendrá por objeto promover el desarrollo integral y reactivación económica del Área Metropolitana de Cúcuta, a través de la financiación y/o la inversión en proyectos que atiendan las necesidades sociales

del área metropolitana y, principalmente, la financiación de proyectos de impacto económico, con inversiones a quince (15) años.

En desarrollo de su objeto, el Fondo:

1. Deberá financiar o invertir en los planes y proyectos que deban desarrollarse con cargo a los recursos del Fondo, según los lineamientos del Plan de Inversiones Fonamec.

2. Podrá celebrar contratos y/o convenios con entidades del Estado, organismos multilaterales y/o particulares, de conformidad con las leyes y reglamentos de contratación aplicables. La Junta Administradora del Fondo establecerá los límites a la contratación, los montos máximos y demás requisitos que deban aplicarse en materia contractual, según sea el caso.

3. Podrá gestionar recursos ante diferentes fuentes del orden nacional, regional, departamental e internacional, en los sectores público y privado para la financiación y/o inversión en programas, proyectos e iniciativas que promuevan el desarrollo integral del área metropolitana.

4. Deberá administrar los recursos que hagan parte de su patrimonio.

5. Deberá establecer las condiciones necesarias para la ejecución de proyectos, en observancia de los principios establecidos por la ley y la Constitución.

7. Las demás que le sean asignadas por la Junta Administradora o por el Gobierno nacional, enmarcadas dentro de su objeto legal y en concordancia con el Plan de inversiones Fonamec.

**Artículo 4º. Régimen y duración del Fondo.** El régimen de los actos, actuaciones, contratos y administración de los recursos del Fondo serán de derecho privado, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que trata el artículo 209 de la Constitución Política.

El Fondo tendrá una duración de quince (15) años, contados a partir de la expedición de la presente ley. Cumplido este plazo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá prorrogarlo por una sola vez por un plazo máximo igual a la mitad del tiempo inicial, o liquidarlo.

**Artículo 5º. Recursos del Fondo.** El Fondo se constituirá con las siguientes fuentes de recursos:

1. Las partidas que se le asignen e incorporen en el Presupuesto General de la Nación.

2. Los recursos propios y/o de destinación específica que cumplan con el objeto y la destinación del gasto por parte de la Gobernación de Norte de Santander.

El sesenta por ciento (60%) del recaudo anual de la “Estampilla Pro Desarrollo Fronterizo”, correspondiente al departamento de Norte de Santander.

3. Los gobiernos municipales que conforman el Área Metropolitana de Cúcuta, podrán

concurrir y aportar recursos propios y/o de destinación específica que cumplan con el objeto y la destinación del gasto, para la financiación o cofinanciación de proyectos que se encuentren financiados con recursos del Fondo.

4. Los recursos derivados de las operaciones de financiamiento con entidades multilaterales de crédito, entidades de fomento y gobiernos, que celebre la Nación con destino al Patrimonio Autónomo del Fondo.

5. Las donaciones que reciba, tanto de origen nacional como internacional, y los recursos de cooperación nacional o internacional no reembolsables, con el propósito de desarrollar su objeto.

6. Los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.

**Artículo 6°. Órganos del Fondo.** El Fondo para la ejecución de los planes, programas y proyectos, así como para su funcionamiento, contará con los siguientes órganos:

1. Junta Administradora.
2. Director Ejecutivo.

La Junta Administradora del Fondo, definirá el Plan de Inversiones Fonamec y la política de inversión de los recursos y velará por su adecuado manejo.

La Junta contará con un grupo asesor para la planeación y gestión, se dará su propio reglamento y estará integrada por:

- a) Un delegado del Ministerio de Hacienda.
- b) El Gobernador de Norte de Santander, quien no podrá delegar su participación.
- c) El Alcalde del municipio de Cúcuta, quien no podrá delegar su participación.
- d) Un representante de los municipios del Área Metropolitana, quien deberá ser alcalde de uno de los municipios que conforman el área, excluyendo al alcalde del municipio de Cúcuta. El representante elegido no podrá delegar su participación.
- e) El Director de la Cámara de Comercio de la ciudad de Cúcuta, quien no podrá delegar su participación.
- f) La Alta Consejería para la competitividad, Productividad y Comercio Exterior.
- g) La Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- h) Un delegado del Departamento Nacional de Planeación.
- i) Un delegado del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Director del Fondo deberán presentar anualmente al Congreso de la República, informes de gestión detallados que contengan la evaluación,

control social y seguimiento periódico del estado de los proyectos y programas del Plan de Inversiones Fonamec, y así mismo de los recursos ejecutados para promover el desarrollo integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta.

**Parágrafo 1°.** La Junta Administradora designará al Director Ejecutivo del Fondo, y también podrá removerlo de su cargo cuando lo considere pertinente, de acuerdo a la normatividad aplicable en materia laboral y contractual.

**Parágrafo 2°.** La Junta Administradora será la responsable de definir los proyectos de inversión incluidos dentro del Plan de Inversiones Fonamec y que se financiarán con recursos del Fondo. De igual forma, también será responsable de evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiar estos proyectos.

**Parágrafo 3°.** El Plan de Inversiones Fonamec y su presupuesto anual serán aprobados por mayoría absoluta.

**Parágrafo 4°.** La elección o remoción del Director Ejecutivo se hará por mayoría absoluta.

**Parágrafo 5°.** El representante de los municipios del Área Metropolitana, será elegido por el período de un (1) año y de acuerdo a lo establecido en el reglamento de la Junta Administradora.

**Artículo 7°. Plan de Inversiones Fonamec.** La Junta Administradora del Fondo aprobará el Plan de Inversiones y determinará los programas y proyectos contenidos en dicho plan para ser financiados con los recursos del Fondo.

**Parágrafo 1°.** Para la elaboración del Plan de Inversiones Fonamec, el Gobierno nacional y la Junta Administradora del Fondo establecerán un comité técnico en donde participarán los Ministerios correspondientes y el Departamento Nacional de Planeación, y cuya función será presentar a la Junta para su aprobación, el documento que contenga el marco del Plan y las propuestas de programas y proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Fondo, los cuales deberán incluir proyectos de infraestructura, de reactivación económica y aquellos a los que se refiere el artículo 49 de la Ley 191 de 1995.

El Plan de Inversiones deberá estar articulado y coordinado con el Plan Nacional de Desarrollo, Departamental y Municipales.

**Parágrafo 2°.** La junta garantizará la participación efectiva de la comunidad y actores sociales, económicos e institucionales del territorio en el proceso de elaboración y formulación del Plan de Inversiones Fonamec.

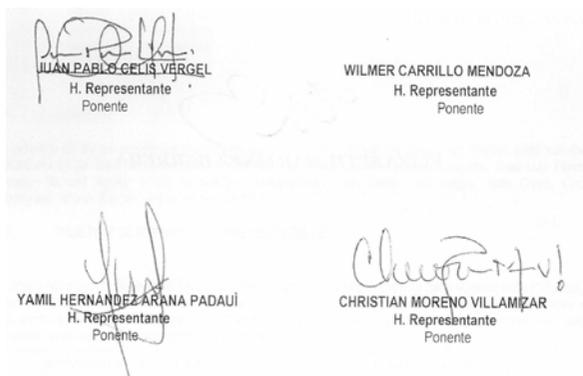
**Parágrafo 3°.** Los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Fondo deberán cumplir la metodología definida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), contar con los estudios de prefactibilidad, factibilidad y viabilidad, estar inscritos en el

Banco Único de Proyectos del Sistema Unificado de Inversión Pública (SUIFP), y registrar los avances físicos y financieros en el mismo.

**Artículo 8°. Remuneración y operación.** El pago de la remuneración del Director Ejecutivo, se atenderá con cargo a los recursos del Fondo. Para su operación la Junta Administradora del Fondo determinará lo pertinente en su reglamento, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

**Artículo 9°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,



JUAN PABLO CELIS VERGEL  
H. Representante  
Ponente

WILMER CARRILLO MENDOZA  
H. Representante  
Ponente

YAMIL HERNÁNDEZ ARANA PADAUI  
H. Representante  
Ponente

CHRISTIAN MORENO VILLAMIZAR  
H. Representante  
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 18 de octubre de 2018.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 069 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea el “Fondo para el Desarrollo Integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta”, presentado por los honorables Representantes: Juan Pablo Celis Vergel, Yamil Hernando Arana Padauí, Christian José Moreno Villamizar y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 131 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se declara como patrimonio cultural y artístico musical de la nación, el sector*

*denominado “La Playa”, en Bogotá, D. C., y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 10 de octubre de 2018

Doctor

ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 131 de 2018 Cámara, por medio de la cual se declara como patrimonio cultural y artístico musical de la nación, el sector denominado “La Playa”, en Bogotá, D. C., y se dictan otras disposiciones.**

Cordial saludo, doctor Hernández:

En cumplimiento del honroso encargo que me impartió la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 131 de 2018 Cámara, por medio de la cual se declara como patrimonio cultural y artístico musical de la nación, el sector denominado “La Playa”, en Bogotá, D. C., y se dictan otras disposiciones. Lo anterior, dentro de los términos establecidos para el efecto y en cumplimiento de los artículos 150, 183 y 184 de la Ley 5ª de 1992.

Con base en lo anterior, me permito rendir el informe de ponencia en los siguientes términos:

- I. Objeto.
- II. Antecedentes del proyecto de ley.
- III. Justificación del proyecto de ley.
- IV. Competencia del Congreso.
- V. Proposición.

**1. OBJETO**

El proyecto de ley tiene por objeto declarar al sector urbano denominado “La Playa”, ubicado en la Avenida Caracas entre las calles 54 y 55 –costado oriental– en el Distrito Capital, como Patrimonio Cultural y Artístico musical de la Nación, por ser cuna y pionera de la expresión cultural y artística de la música popular de Colombia.

**2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

El sector denominado “La Playa”, es una zona histórica del Distrito Capital en la que hace alrededor de medio siglo, la ciudadanía y muchas otras personas que visitan la capital se han reunido para compartir una tradición musical extensa en la que se congrega la mayor cantidad de músicos intérpretes populares urbanos del país.

En ese sentido, “La Playa” se ha constituido en un espacio de reinterpretación de las tradiciones musicales de Colombia y del mundo, de manera tal que, en dicho lugar, se encuentran históricamente

músicos intérpretes populares urbanos expertos en diferentes géneros, tales como: la ranchera, los boleros, el vallenato, el llanero, el tropical a través de conjuntos de mariachis, tríos, cuartetos, bandas norteñas, rondallas, vallenatos, que han logrado posicionarse de manera privilegiada en el epicentro de la escena artística popular y urbana debido a la numerosa y diversa congregación que tiene de prácticas culturales.

Esto no solo hace que sea un espacio de identidad cultural nacional para la creación y difusión de la música, sino para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos de la mano de la culturización del proyecto urbano.

### 3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

En primer lugar, se debe resaltar que el patrimonio cultural se puede encontrar representado en objetos, edificaciones, sectores urbanos, manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de carácter cultural que aluden a las múltiples identificaciones, sentidos y apropiaciones que como habitantes de este territorio generan vínculos emocionales con nuestras tradiciones y nuestra historia.

Por consiguiente, nuestro patrimonio cultural hace referencia al pasado, pero también se vincula con nuestro presente, pues es desde esta temporalidad que lo vivimos, lo recordamos, lo reconstruimos y lo reinterpretamos. Para que de esta manera podamos pensar en la importancia de crear nuevos espacios culturales a futuro que fomenten el desarrollo cultural y que por medio de la apropiación y reconocimiento se preserven los bienes patrimoniales culturales materiales e inmateriales para el goce y disfrute de nuestras generaciones presentes y futuras.

Podemos entonces evidenciar que existen dos grandes tipologías de patrimonio cultural: el patrimonio material conformado por bienes tangibles, corporales que pueden ser muebles o inmuebles y el patrimonio inmaterial que se ve conformado por aquellos bienes incorporales e intangibles que encuentran su relevancia en las distintas interpretaciones y manifestaciones, prácticas o usos que le den los grupos que encuentran un sustento emocional, racional y social en ellas. Son precisamente estas prácticas las que permiten la construcción de una sociedad.

Así, no está demás resaltar la importancia del patrimonio cultural como parte fundamental del desarrollo de una sociedad. Es precisamente su capacidad de transmitir valores, mensajes, bien sean estos históricos, artísticos, estéticos, políticos, religiosos, sociales, espirituales, naturales, simbólicos, etc., lo que contribuye a darle valor a la vida de las personas y a representar la identidad de una sociedad. Entonces, es este uno de los vehículos necesarios para comprender la diversidad de los pueblos y para desarrollar una política para la paz y la comprensión mutua.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 2° del Decreto Nacional 2941 de 2009, en donde se establece que hacen parte del patrimonio cultural inmaterial: *“los usos, prácticas, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas, junto con los instrumentos, objetos, artefactos, espacios culturales y naturales que les son inherentes, así como las tradiciones y expresiones orales, incluidas las lenguas, artes del espectáculo, usos sociales, rituales y actos festivos, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, técnicas artesanales, que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte de su patrimonio cultural (...).”*

Asimismo, la Ley 397 de 1997 en su artículo 4°, dispone que *“[e]l patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.”*

#### 3.1. Normativos

En Colombia, pueden distinguirse un conjunto de normas vigentes que han buscado generar las bases y desarrollos para el fomento y protección a los bienes culturales materiales e inmateriales del país, las cuales logran justificar y generar el ambiente propicio para darle la dignidad que se merecen a los músicos y la zona que los ha albergado durante más de 5 décadas. Entre estas importantes normas, que integran el marco jurídico general de los bienes patrimoniales materiales e inmateriales, podemos citar las siguientes:

- **Ley 397 de 1997**, por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.
- **Ley 1037 de 2006**, que aprueba la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, a fin de: i) salvaguardar el Patrimonio Cultural Inmaterial; ii) respetar el patrimonio cultural inmaterial de las comunidades, grupos e individuos de que se trate; iii) sensibilizar en el plano local, nacional e internacional sobre la importancia del patrimonio cultural inmaterial y de su reconocimiento recíproco y; iv) cooperar y prestar asistencia internacional.

- **Ley 1185 de 2008**, que modifica y adiciona la Ley General de Cultura (Ley 397 de 1997).

- **Decreto 2941 de 2009**, que reglamenta lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de Naturaleza Inmaterial y donde se establecen las artes populares, como la recreación de tradiciones musicales que han sido perpetradas por la misma comunidad.

### 3.2 Jurisprudenciales

De igual forma las altas cortes al conocer, abordar y analizar diferentes casos, referidos al tema cultural, han ido construyendo, clarificando y estructurando una línea, cada vez más clara, que nos muestra la importancia del derecho a la cultura y la preservación de nuestro patrimonio cultural material e inmaterial:

- **Sentencia C-671 de 1999.** Corte Constitucional. Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 63 de la Ley 397 de 1997. Esta providencia reconoce que “la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad” y la importancia del derecho fundamental “al acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades”, esto es que “a partir de la Constitución de 1991, la cultura no es asunto secundario, ni puede constituir un privilegio del que disfruten solamente algunos colombianos, sino que ella ha de extenderse a todos, bajo el entendido de que por constituir uno de los fundamentos de la nacionalidad su promoción, desarrollo y difusión es asunto que ha de gozar de la especial atención del Estado.”

- **Sentencia C-742 de 2006.** Corte Constitucional. Acción pública de inconstitucionalidad contra algunos apartes del artículo 4º de la Ley 397 de 1997, en la cual se concluye que, haciendo uso de la libertad de configuración política, al legislador le corresponde reglamentar los mecanismos para la protección del patrimonio cultural de la Nación.

- **Sentencia C-120 de 2008.** Corte Constitucional. Control de constitucionalidad de la Ley 1037 de 2006, aprobatoria de la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial, con la cual se establece que los fines perseguidos por este tratado internacional son afines con los mandatos constitucionales toda vez que contribuyen activamente al reconocimiento de la diversidad, apoyo a la investigación y educación, integración, equidad y cooperación internacional, y se aclara el ámbito de protección de este patrimonio al decir que comprende “*los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas –junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes– que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural*”.

Por tanto, el objeto y fines de la Convención, derivados del concepto mismo de salvaguardia

que se define en ella (identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión y revitalización del patrimonio cultural inmaterial –artículo 2º–), se ajusta a los mandatos constitucionales de reconocimiento de la diversidad, protección de las minorías y preservación del patrimonio cultural de la Nación, expresamente consagrados en los artículos 2º, 7º y 72 de la Constitución Política.

- **Sentencia C-434 de 2010.** Corte Constitucional. Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1º (parcial) y 3º (parcial) de la Ley 706 de 2001. Señala el mandato que tiene el Estado de fomentar la no discriminación en el acceso de la ciudadanía al derecho a la cultura según la normativa internacional y los principios constitucionales. Esto implica un deber en dos sentidos: admitir las diferentes expresiones culturales de una comunidad y no rechazar su reconocimiento o protección debido al grupo o las actividades que sus miembros realicen. Asimismo, esta sentencia explica el entendimiento que debe darse a una discriminación injustificada de conformidad con un juicio de igualdad. Según esto, una iniciativa legislativa que busque incluir una práctica social específica como parte del patrimonio cultural inmaterial de la nación debe ser sometida a un juicio de aceptabilidad de carácter leve cuando no busca restringir un derecho constitucional o afectar a poblaciones vulnerables. Por lo tanto, en respeto de la amplia capacidad regulatoria del Congreso, lo único que se debe tener en cuenta es que se tenga una finalidad y un medio no prohibidos por la Constitución, así como idóneos para asegurar el goce de los derechos.

- **Sentencia C-111 de 2017.** Corte Constitucional. Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 2º de la Ley 993 de 2015, en la que se reconocen algunas de las manifestaciones acogidas en los criterios de aceptación de una práctica como parte del patrimonio cultural inmaterial de la nación, entre las cuales se encuentran las artes populares, entendidas como las “*tradiciones musicales, dancísticas, literarias, audiovisuales y plásticas que son perpetuadas por las mismas comunidades*”, así como los actos festivos y lúdicos que comprenden “*los acontecimientos sociales y culturales periódicos, con fines de esparcimiento o que se realizan en un tiempo y un espacio con reglas definidas y excepcionales, generadoras de identidad, pertenencia y cohesión social*”. De igual manera, en esta sentencia se retoman los criterios observados para dotar a una práctica cultural de este estatus, tales como su: i) pertinencia; ii) representatividad; iii) relevancia; iv) naturaleza e identidad colectiva; v) vigencia; (vi) equidad; y (vii) responsabilidad.

En síntesis, es dable afirmar hoy, con base en el desarrollo jurisprudencial construido por la

Corte Constitucional<sup>1</sup>, que existen un conjunto de criterios claros con relación a la protección del patrimonio cultural, que deben ser tenidos en cuenta por el legislador, así:

a) Existe un deber constitucional y moral de fomentar y proteger todos aquellos actos que constituyan un valor cultural y artístico que abran la posibilidad de un conocimiento más amplio y profundo sobre las tradiciones que nos construyen como Nación;

b) El Legislador, en ejercicio de su libertad de configuración política, le corresponde reglamentar los mecanismos para la promoción activa de manifestaciones culturales que estén alineadas con los principios de nuestro Estado.

### 3.3. Internacionales

A nivel internacional, el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales –incorporado al ordenamiento colombiano por medio de la Ley 75 de 1968– reconoce el derecho de todas las personas a participar en la vida cultural y dispone la obligación del Estado de adoptar medidas para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, entre ellas, medidas dirigidas a la conservación, desarrollo y difusión de la cultura.

El artículo 14 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” –incorporado al ordenamiento mediante la Ley 319 de 1996– integra al sistema regional de protección de derechos humanos el derecho a participar en la vida cultural y artística de la comunidad, y reitera la obligación del Estado de adoptar medidas para el desarrollo y difusión de la cultura.

El artículo 5-e-vi de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial –incorporada en nuestro ordenamiento mediante la Ley 22 de 1981– establece el derecho de todos a participar, en condiciones de igualdad, en las actividades culturales.

El artículo 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño –incorporada al ordenamiento normativo nacional mediante la Ley 12 de 1991– también establece la obligación del Estado de respetar y promover el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística, y de propiciar oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento. Convenciones internacionales incorporadas al ordenamiento nacional y que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Como parte del esfuerzo mancomunado de distintos países para garantizar una mayor protección y reconocimiento del derecho a la cultura en sus ciudadanos, la Unesco ha llegado a incluir 470 manifestaciones sociales y artísticas como patrimonio cultural inmaterial, entre las cuales nueve son de Colombia<sup>2</sup>. La constante en este proceso ha sido la inclusión predominante de expresiones relacionadas con la música y la danza, sobre todo aquellas relacionadas con expresiones autóctonas o apropiaciones de tradiciones ajenas que se reinventan y se reordenan en compendios de ritos, melodías y cancioneros. Sin embargo, en casos de países como Uruguay, Letonia, Japón, Turquía, Emiratos Árabes, Omán, Arabia Saudita y Qatar, también se ha reconocido la importancia del ESPACIO SOCIAL como una forma cultural destacada. Se trata de lugares en los que los miembros de una comunidad acostumbran reunirse para celebrar o intercambiar ideas en torno a distintos elementos simbólicos representativos, como el baile, la música o la comida.

### 3.4. El Congreso como foro de la Nación y la democracia

El patrimonio cultural inmaterial, como lo deben ser los actos musicales que tienen lugar a diario en el sector *La Playa*, es una de esas formas de dar contexto y explicación a la existencia misma del individuo y a la de otros que han estado antes. Es entonces a través de esta práctica como muchas personas de este sector entienden cómo se han construido ellos mismos y cómo ello ha construido a otros que estuvieron antes. Provee, así, una forma de entender quiénes son, quiénes han sido, de dónde vienen y, naturalmente, a dónde van.

Más allá de todo lo anterior, el reivindicar estas prácticas como una expresión cultural, es decir, como un patrimonio intangible que permea de valor esta cultura se está permitiendo el reconocimiento y la promoción de la creatividad, la libertad de pensamiento y de otros valores democráticos al legitimar otras formas de expresión y reivindicar la noción de que las diferencias nos hace más ricos y diversos en todos los aspectos de nuestra cotidianidad. Estaríamos diciendo explícitamente que aceptamos la diversidad y que deseamos consolidar, respaldar y proteger la identidad de comunidades diferentes y contribuir a su desarrollo e integración social. Así también llegamos a fortalecer distintas organizaciones sociales que durante siglos se han visto marginalizadas por el Estado y que hoy encuentran en él una forma de apoyo que fomenta un sentido de cohesión en toda nuestra sociedad. En últimas, al abanderarse de todo esto, se estará enviando un mensaje coherente con los principios

<sup>1</sup> Sentencia C-671 de 1999.  
Sentencia C- 742 de 2006.  
Sentencia C-120 de 2008.  
Sentencia C-434 de 2010.  
Sentencia C-111 de 2017.

<sup>2</sup> La décima sesión del Comité Intergubernamental para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Unesco, que en el año 2015 se organizó en Namibia, África, reconoció la música vallenata como bien inmaterial y cultural de la humanidad.

de solidaridad, libertad y tolerancia, todos ellos esenciales para el logro de los objetivos trazados en nuestra Carta Política.

Cuando hablamos entonces de patrimonio cultural inmaterial nos referimos a la producción humana misma, a la forma en que se expresan individuos y se relacionan dentro de las sociedades, o a cómo los grupos humanos se diferencian de otros, por lo cual es pertinente que en este proyecto de ley se busque otorgar el debido y meritorio reconocimiento a una expresión propia de distintos individuos que en conjunto han establecido como patrimonio cultural inmaterial a un sector que, de otra parte, busca hacer valer el derecho fundamental al trabajo de todos los músicos que integran la zona y que por medio de su expresión musical dan cuenta del sentir de los habitantes de todo el territorio nacional, así como, generar una apropiación de la ciudadanía por sus espacios culturales y artísticos. Por consiguiente, a partir de este reconocimiento, abrimos la posibilidad a la creación de nuevos y mejores incentivos para crear y estandarizar un sector cultural y artístico que se ha reconocido a sí mismo como bien patrimonial de la ciudad. Es así como, mediante la protección legal, daremos el respaldo necesario, y coherente con nuestros principios constitucionales, para que se fomente, promocióne, proteja y, divulgue el respeto y amor hacia la construcción y apropiación cultural y artística de nuestra riqueza musical.

Finalmente, al analizar los criterios expuestos por la Corte Constitucional para acreditar la existencia de un patrimonio cultural inmaterial, a saber: (i) la pertinencia, (ii) la representatividad, (iii) la relevancia, (iv) la vigencia, (v) la naturaleza e identidad colectiva, (vi) la equidad y (vii) la responsabilidad. Los actos musicales que se producen en *La Playa* tienen un alto contenido simbólico y representativo de una población que ha crecido y vivido en torno a él y que encuentran su sustento económico, pero también emocional en este. Así, se trata de una práctica reiterada, practicada por muchas personas durante más de medio siglo y que son la representación de un espacio cultural que reivindica la identidad cultural y las costumbres de la idiosincrasia colombiana a través de prácticas globales que ya han sido declaradas como patrimonio inmaterial y que, a su vez, implican unos mejores estándares de calidad de vida para quienes están en el sector.

Por todo lo anterior, es deber del congreso, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, regular los mecanismos para la promoción activa de manifestaciones culturales y artísticas que estén alineadas con los principios de nuestro Estado y de esta manera fomentar y proteger todos aquellos actos que constituyan un valor cultural y artístico que abran la posibilidad de un conocimiento más amplio y profundo sobre las tradiciones que nos construyen como Nación.

El proyecto de ley presentado, busca dictar disposiciones a fin de declarar al sector denominado *La Playa* ubicado en el Distrito Capital, como Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación, por ser cuna y pionero de la expresión cultural y artística de la música popular de Colombia.

#### 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.

##### 4.2 LEGAL:

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

**Artículo 2º** 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 Sexta.*

*Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y dieciocho (18) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura. (Subrayado fuera de texto).*

**LEY 5ª DE 1992.** *Por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*

**Artículo 6º.** *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.*

**5. Proposición**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 131 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se declara como patrimonio cultural y artístico musical de la nación, el sector denominado “La Playa”, en Bogotá, D. C., y se dictan otras disposiciones.* En los términos que se propone en el presente informe.

Del honorable Presidente de la Comisión Segunda.

Atentamente,



NEVARDO ENEIRO RINCÓN VERGARA  
Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se declara como patrimonio cultural y artístico musical de la Nación, el sector denominado “La Playa”, en Bogotá, D. C., y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto de la ley.** Declarar al sector urbano denominado “La Playa”, ubicado en la Avenida Caracas entre las calles 54 y 55 –costado oriental– en el Distrito Capital, como patrimonio cultural y artístico musical de la Nación, por ser cuna y pionera de la expresión cultural y artística de la música popular de Colombia.

**Artículo 2º. Del Régimen Especial.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, establecerá el régimen especial de salvaguardia, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulo para sector urbano denominado “La Playa”, y los músicos intérpretes populares históricamente allí ubicados.

**Artículo 3º. De la promoción de las expresiones artísticas realizadas por el músico intérprete popular de sector urbano denominado**

**“La Playa”.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura coordinará con las entidades competentes del orden nacional, la formulación e implementación de un plan para promover las expresiones artísticas realizadas por el músico intérprete popular de sector urbano denominado “La Playa”.

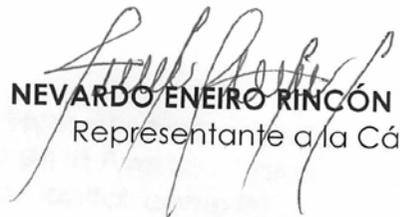
**Parágrafo 1º.** Dicho Plan contendrá como mínimo:

a) Medidas que promuevan la generación de oportunidades productivas y la formalización laboral de los músicos intérpretes populares del sector urbano denominado “La Playa”;

b) Creación de Programas de formación y capacitación en materia musical y empresarial dirigidos a los músicos intérpretes populares.

**Artículo 4º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



NEVARDO ENEIRO RINCÓN VERGARA  
Representante a la Cámara

**CONTENIDO**

Gaceta número 878 - martes 23 de octubre de 2018

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PONENCIAS**

**Págs.**

Informe de ponencia positiva y texto propuesto para primer debate en cámara al proyecto de acto legislativo número 023 de 2018 cámara, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.....	1
Informe de ponencia al proyecto de acto legislativo número 144 de 2018 cámara - interés superior del menor, por medio del cual se adiciona un parágrafo 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.....	13
Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 069 de 2018 cámara, por medio de la cual se crea el “Fondo para el Desarrollo Integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta”.....	24
Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 131 de 2018 cámara, por medio de la cual se declara como patrimonio cultural y artístico musical de la nación, el sector denominado “La Playa”, en Bogotá, D. C., y se dictan otras disposiciones. ....	32