



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 950

Bogotá, D. C., viernes, 27 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 205 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 11 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de muerte.

Bogotá, D.C., 24 de septiembre 2019

Doctor

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Bogotá

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en Cámara del Proyecto de Acto Legislativo número 205 de 2019, por medio del cual se modifica el artículo 11 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de muerte.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo impartido, por medio de la presente remito a su despacho, con el fin de que se ponga a consideración para discusión de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el informe de ponencia para primer debate en Cámara del Proyecto de Acto Legislativo número 205 de 2019, por medio del cual se modifica el artículo 11 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de muerte.

1. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Acto Legislativo número 205 de 2019, por medio del cual se modifica el artículo 11 de la Constitución Política, suprimiendo la

prohibición de la pena de muerte, es autoría de los honorable Representantes Jaime Rodríguez Contreras, honorable Representante Héctor Javier Vergara Sierra, honorable Representante Buenaventura León León, honorable Representante Óscar Camilo Arango Cárdenas, honorable Representante Nilton Córdoba Manyoma, honorable Representante Alexander Harley Bermúdez, honorable Representante Oswaldo Arcos Benavides, honorable Representante Óscar Hernán Sánchez León, honorable Representante Jairo Humberto Cristo Correa, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo y honorable Representante Bayardo Gilberto Betancourt, radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, recibido en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 9 de septiembre de 2019 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 810 de 2019.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Por medio del presente proyecto de acto legislativo, se pretende la supresión de la prohibición constitucional de la pena de muerte en nuestro ordenamiento normativo permitiendo la imposición de la misma para sancionar punitivamente a personas transgresoras de normas penales concretas cuyo sujeto pasivo sean los niños, niñas y adolescentes de nuestro país, estableciendo la obligación que antes de la imposición de dicha pena sea revisada por el superior jerárquico.

Facultad del Congreso para modificar la Constitución

La doctrina y la jurisprudencia constitucionales distinguen entre el poder constituyente en sentido estricto, o poder constituyente primario u originario, y el poder de reforma o poder constituyente derivado o secundario.

La Corte Constitucional ha desarrollado como en el mundo contemporáneo, en desarrollo de los principios democráticos y de la soberanía popular, el poder constituyente está radicado en el pueblo, quien tiene y conserva la potestad de darse una Constitución. Este poder constituyente originario no está entonces sujeto a límites jurídicos, y comporta, por encima de todo, un ejercicio pleno del poder político de los asociados. Por ello, tanto esta Corte Constitucional, como la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la Constitución de 1886, han sostenido invariablemente que los actos del poder constituyente originario son fundacionales, pues por medio de ellos se establece el orden jurídico, y por ello dichos actos escapan al control jurisdiccional. Esta Corte Constitucional, en la Sentencia C-544 de 1992, M. P. Alejandro Martínez Caballero, recordó que *“el poder constituyente es el pueblo, el cual posee per se un poder soberano, absoluto, ilimitado, permanente, sin límites y sin control jurisdiccional, pues sus actos son político-fundacionales y no jurídicos, y cuya validez se deriva de la propia voluntad política de la sociedad”*. Y por ello la Corte concluyó que carecía de competencia para examinar esas demandas, pues la Constitución de 1991 había sido expresión del poder constituyente originario, en la medida en que *“la Asamblea Nacional Constituyente que expidió la nueva Constitución Política de Colombia fue un poder comisionado del pueblo soberano”*.

Por su parte, el poder de reforma, o poder constituyente derivado, se refiere a la capacidad que tienen ciertos órganos del Estado de modificar una Constitución existente, pero dentro de los cauces determinados por la Constitución misma. Ello implica que se trata de un poder establecido por la Constitución, y que se ejerce bajo las condiciones fijadas por ella misma. (...)

La Carta de 1991 no estableció cláusulas pétreas o inmodificables, y que por ello el poder de reforma no tiene ningún límite competencial. La Corte estima que cualquier artículo de la Constitución puede ser reformado - lo cual está autorizado puesto en eso consiste el poder de reforma cuando la Constitución no incluyó cláusulas pétreas ni principios intangibles de manera expresa, como es el caso de la colombiana.

Así, el artículo 374 de la Carta señala que *“la Constitución podrá ser reformada...”*. De manera literal resulta entonces claro que lo único que la Carta autoriza es que se reforme la Constitución vigente, pero no establece que esta puede ser sustituida por otra Constitución. Es decir, que el poder de reforma puede modificar cualquier disposición del texto vigente, pero sin que tales reformas supongan la supresión de la Constitución vigente o su sustitución por una nueva Constitución.

III. PENA DE MUERTE, FUNCIÓN DE LA PENA

El derecho penal debe imponer al infractor un castigo equivalente al mal que causa. Por consiguiente, la pena de muerte es justa, pues

quien mate debe aceptar la muerte, tal y como lo señala Rousseau, quien argumenta que una cláusula implícita del Contrato Social es que *“para no ser víctimas de un asesino, aceptamos morir si nos convertimos en uno de ellos”*.

Conviene pues recordar que los derechos de las personas nacieron precisamente como limitaciones al Estado, por lo cual su consagración prohíbe la utilización de determinados medios para alcanzar objetivos de interés general. Por eso Rousseau, para defender la pena capital, excluye al delincuente del Pacto Social, ya que, según su criterio, quien infringe la ley se convierte en un traidor que pone en peligro al Estado, el cual tiene entonces el pleno derecho de eliminarlo como enemigo. El juicio no es entonces la carta de derechos del ciudadano –como lo establece la filosofía de los derechos humanos– sino *“la prueba y la declaración de que (el delincuente) ha roto el pacto social, y por consiguiente ya no es miembro del Estado”*.

En ese orden de ideas, si bien se conserva la idea retributiva, como criterio orientador de la imposición judicial de sanciones, debe haber una cierta proporcionalidad entre la pena, el delito y el grado de culpabilidad, lo que llevaría a que esta solo se imponga para los delitos más graves.

Resáltese que la función del derecho penal en una sociedad pretende proteger, con un control social coactivo, ciertos bienes jurídicos fundamentales y determinadas condiciones básicas de funcionamiento de lo social.

El aumento de los delitos que afectan la libertad, integridad y formación sexuales de los niños, niñas y adolescentes en Colombia¹.

Contra los niños y niñas se ejercen distintos tipos de violencia como abuso sexual, acoso, violación o explotación sexual en la prostitución o la pornografía. *“En 2002, la OMS estimó que 150 millones de niñas y 73 millones de niños menores de 18 años experimentaron relaciones sexuales forzadas u otras formas de violencia sexual con contacto físico”* según reporta UNICEF. También indica el informe que *“los datos disponibles sugieren que la violencia sexual afecta predominantemente a quienes han llegado a la pubertad o la adolescencia”*. De acuerdo con UNICEF, las revisiones sistemáticas de tasas de abuso sexual identificadas varían entre el 13,5 y el 28 por ciento de las niñas y entre el 4 y el 12 por ciento de los niños en las regiones del mundo.

La literatura especializada indica que la violencia contra los niños y niñas genera consecuencias agudas y a largo plazo como: sexuales y reproductivas y para la salud física y psicológica, entre otras².

¹ Tomado del estudio realizado por el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 001 de 2019 Cámara.

² [https://www.unicef.org/protection/files/Evidence_Review_SEA_\(Radford_et_al\)\(final\).pdf](https://www.unicef.org/protection/files/Evidence_Review_SEA_(Radford_et_al)(final).pdf)

En Colombia, durante el año 2018, de acuerdo con el Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (GCRNV) del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se realizaron 26.065 exámenes medicolegales por presunto delito sexual con una tasa por cada cien mil habitantes de 52,30. De estos el **87,45% fueron practicados a niños, niñas y adolescentes**. “El 11,20% de las valoraciones practicadas durante el año 2018 se realizaron a infantes entre los 0 y 4 años de edad (2.920), el 10,20% de los casos corresponden a niñas de 4 años de edad o menos representado en 2.275 casos, cifra que triplica el número de casos valorados en niños, 645”.³

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)	645	17,17	28,91	2.275	10,20	106,89	2.920	11,20	66,98
(05 a 09)	1.370	36,47	62,58	5.045	22,61	241,25	6.415	24,61	149,86
(10 a 14)	1.108	29,50	63,72	9.350	41,91	562,50	10.458	40,12	307,50
(15 a 17)	343	9,13	19,68	2.658	11,91	159,08	3.001	11,51	87,91
(18 a 19)	57	1,52	6,50	623	2,79	74,08	680	2,61	39,59

Fuente: Informe “Forensis 2018. Datos para la vida”.

Para las niñas entre 10 a 13 años de edad, el riesgo de ser víctimas de delito sexual representó el 41,9% del total de valoraciones practicadas en mujeres. En este grupo de edad, 5.713 niñas resultaron embarazadas.

De otra parte, es importante señalar que los departamentos que reportaron los mayores casos de violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes, durante el año 2018 fueron: Bogotá con 3.622 casos, Antioquia con 2.862 casos, Valle del Cauca con 2.009 casos y Cundinamarca con 1.437 casos, los cuales representan el **43,5%** del total de casos reportados para la vigencia 2018:

Amazonas	102
Antioquia	2.862
Arauca	238
Archipiélago de San Andrés y Providencia	20
Atlántico	1.106
Bogotá	3.622
Bolívar	994
Boyacá	541
Caldas	470
Caquetá	288
Casanare	435
Cauca	378
Cesar	583
Chocó	205
Córdoba	599
Cundinamarca	1.437
Guainía	39
Guaviare	25
Huila	696
La Guajira	327
Magdalena	469
Meta	805
Nariño	86

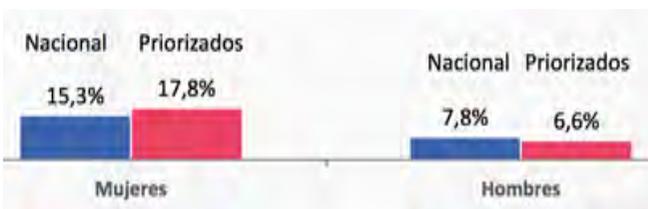
Norte de Santander	488
Putumayo	202
Quindío	487
Risaralda	641
Santander	1.197
Sucre	434
Tolima	987
Valle del Cauca	2.009
Vaupés	0
Vichada	10
Si información	6
Total	22.794

Fuente: <http://www.medicinalegal.gov.co/observatorio-de-violencia>

Entre enero y mayo de 2019, de los 98.213 exámenes medicolegales realizados por lesiones no fatales, el 10,82% correspondieron a presunto delito sexual. Las ciudades capitales con mayor número de casos fueron Bogotá (22,978), Medellín (5.581) y Cali (4.436).

Ahora bien, en el mes de julio de 2019, el Ministerio de Salud y Protección Social, en alianza estratégica con 16 entidades, dio a conocer los resultados de la primera Encuesta de Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes (EVCNNA), elaborada por primera vez en Colombia, la cual arrojó resultados alarmantes:

- El 23.1% de los jóvenes encuestados de 18 a 24 años sufrieron violencia sexual antes de los 18 años, esto a nivel nacional, y la cifra es aún mayor en los municipios afectados por el conflicto, en los cuales el porcentaje es del 24.4%, siendo las mujeres las que reportan las mayores cifras, con una diferencia del 7.5% frente a los hombres (a nivel nacional):



- Si se analiza cada una de las formas de violencia sexual, se evidencia que las mujeres tanto a nivel nacional como en los municipios priorizados, reportan los porcentajes más altos, con diferencias frente a los hombres de más del 50%:

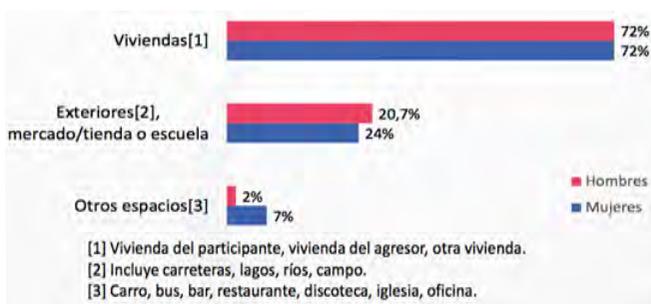


³ <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/386932/Forensis+2018.pdf/be4816a4-3da3-1ff0-2779-e7b5e3962d60?version=1.1>

- En relación a los perpetradores más frecuentes en la experiencia del primer acto de violencia sexual contra las niñas y los niños antes de los 18 años, se observa que los miembros de la familia son los primeros responsables de estos actos reprochables:

Mujeres		Hombres	
28,4%	Miembro de la familia	42,5%	Amistad
22,5%	Extraño	20,9%	Vecino
18,9%	Compañero(a) romántico	19,1%	Extraño

- Respecto al lugar de ocurrencia del primer incidente de violencia sexual antes de los 18 años, se evidencia que las viviendas son el lugar más frecuente donde se llevan a cabo estos actos:



A continuación, se presentan las cifras de personas privadas de la libertad en calidad de condenadas y sindicadas por delitos que pueden estar relacionados con violencia sexual contra menores en establecimientos de reclusión a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC):

Modalidad Delictiva	Hombre Cond.	Mujer Cond.	Total Cond.	Hombre Sindi.	Mujer Sindi.	Total Sindi.	Total Intram.	Particip. %
Actos sexuales con menor de catorce años	5.142	59	5.201	2.914	28	2.942	8.143	4,2 %
Acceso carnal abusivo con menor de catorce años	4.323	39	4.362	2.303	32	2.335	6.697	3,4 %
Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad	98	3	101	129	2	131	232	0,1 %
Pornografía con menores de edad	120	13	133	97	2	99	232	0,1 %
Proxenetismo con menor de edad	28	33	61	27	21	48	109	0,1 %
Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años	23	2	25	38	0	38	63	0,0 %
Estímulo a la prostitución de menores de edad	20	8	28	9	2	11	39	0,0 %
Total delitos seleccionados	9.754	157	9.911	5.517	87	5.604	15.515	8%
Total delitos	119.898	8.514	128.412	60.349	5.431	65.780	194.192	100 %

Tabla 1: PPL sindicados y condenados por delitos relacionados con violencia sexual contra menores en establecimientos de reclusión a cargo de Inpec. Elaboración: OPC. Fuente: Tableros estadísticos - Inpec. Fecha: 12 de julio 2019.

En relación con el número de noticias criminales de los delitos relacionados con violencia sexual contra menores, se evidencia que en los últimos

cinco años se ha presentado una tendencia en aumento en el número de noticias criminales (2.186 en promedio).

Delito	Noticias Criminales Nacional				
	2014	2015	2016	2017	2018
Artículo 208. Acceso carnal abusivo con menor de catorce años.	9.396	9.626	9.794	11.364	11.513
Artículo 209. Actos sexuales con menor de catorce años.	1.333	1.233	1.266	1.744	2.291
Artículo 213-a. Proxenetismo con menor de edad.	22	16	29	25	28
Artículo 217. Estímulo a la prostitución de menores.	21	30	19	30	25
Artículo 217-a. Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad	181	185	179	275	326
Artículo 218. Pornografía con personas menores de 18 años.	491	773	881	1.174	1.303
Total capturas delitos seleccionados	11.444	11.863	12.168	14.612	15.486
Total capturas todos los delitos	1.137.253	1.176.501	1.202.378	1.262.762	1.370.749

Tabla 2: Cantidad noticias criminales por año ingreso. Elaboración: OPC. Fuente: FGN - Datos a enero 10 de 2019.

Año	Hombre				Mujer				Total
	0 a 4	0 a 9	10 a 14	15 a 17	0 a 4	0 a 9	10 a 14	15 a 17	
2014	553	1.237	871	238	1.756	3.902	7.427	2.132	18.116
2015	597	1.269	954	245	2.011	4.162	7.648	2.295	19.181
2016	563	1.183	725	421	1.810	3.795	6.188	3.731	18.416
2017	599	1.211	859	437	2.049	4.362	7.018	4.128	20.663
2018	645	1.370	1.108	343	2.275	5.045	9.350	2.658	22.794

Tabla 3: Exámenes medicolegales sexológicos por presunto delito sexual por grupos de edad y sexo de la víctima. Elaboración: OPC. Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF)

De las anteriores cifras se puede concluir que existe una tendencia al alza en los delitos sexuales en los que las víctimas son menores de edad, razón por la cual resulta necesario tomar medidas que protejan a los niños, niñas, y adolescentes del país. Desde luego, estas medidas abarcan diferentes ámbitos, como por ejemplo el mejoramiento de las capacidades investigativas, el aumento de la eficacia del sistema de justicia y la educación respecto a la protección de los bienes jurídicos de los menores, etc. Entre estas y muchas medidas, se considera necesario el aumento de la capacidad punitiva del Estado, tanto como herramienta disuasoria para la sociedad, así como también al ser mecanismo que evita la reincidencia en estos delitos.

Otro de los flagelos que afecta a los niños, niñas y adolescentes es el homicidio, conducta que para el año 2018, según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se presentó en **713 casos**, de los cuales 596 correspondieron al sexo masculino y 114 al sexo femenino:

Edad	Hombre	Mujer	Indeterminado	Total
(00 a 04)	32	23	-	55
(05 a 09)	15	8	-	23
(10 a 14)	60	27	-	87
(15 a 17)	489	56	3	548

Fuente: <http://www.medicinalegal.gov.co/cifras-de-lesiones-de-causa-externa>

Ahora bien, respecto a los departamentos que reportaron los mayores casos de homicidio contra los niños, niñas y adolescentes, durante el año 2018 fueron: Valle del Cauca con 176 casos, Antioquia con 159 casos, Nariño con 24 casos y Huila con 22 casos, los cuales representan el **62.2%** del total de casos reportados para la vigencia 2018:

Amazonas	3
Antioquia	159
Arauca	5
Archipiélago de San Andrés y Providencia	5
Atlántico	23
Bogotá	66
Bolívar	20
Boyacá	3
Caldas	5
Caquetá	14
Casanare	4
Cauca	18
Cesar	14
Chocó	13
Córdoba	7
Cundinamarca	16
Guainía	0
Guaviare	0
Huila	22
La Guajira	12
Magdalena	10
Meta	11
Nariño	24
Norte de Santander	17
Putumayo	13
Quindío	15

Risaralda	4
Santander	13
Sucre	4
Tolima	17
Valle del Cauca	176
Vaupés	0
Vichada	0
Si información	0
Total	713

Fuente: <http://www.medicinalegal.gov.co/observatorio-de-violencia>

LA prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la Constitución Política y en los tratados internacionales⁴

No puede perderse de vista que existen varios instrumentos internacionales que imponen a Colombia una serie de obligaciones de protección de los niños, niñas y adolescentes. Entre los más importantes están la Convención sobre los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Todos estos tratados internacionales imponen a Colombia el deber de proteger de manera efectiva los bienes jurídicos de los menores, así como también el prevenir y castigar de forma oportuna las afectaciones a tales derechos. De igual forma, estos instrumentos recalcan la prevalencia del interés del menor, frente a otros derechos, dentro de los cuales están los de las personas procesadas y condenadas. Es así como la Convención sobre los Derechos del Niño consagra:

Artículo 3°

- En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. (Subrayado fuera de texto).*
- Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.*

(...)

El artículo 19 de este instrumento internacional, compele a los Estados que, como Colombia, lo han ratificado, a proteger a los menores de cualquier forma de abuso, especialmente cuando se afectan

⁴ Tomado del estudio realizado por el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 001 de 2019 Cámara.

su integridad sexual, a través de todas las medidas posibles, incluidas las legislativas:

Artículo 19

1. *Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo (subrayado fuera de texto).*

De igual forma el Informe Mundial de la UNICEF sobre la Violencia contra los Niños, Niñas y Adolescentes, realizó la siguiente recomendación:

“9. Asegurar la rendición de cuentas y poner fin a la impunidad

Recomiendo que los Estados aumenten la confianza de la comunidad en el sistema de justicia haciendo que todos los que cometan actos de violencia contra los niños rindan cuentas ante la justicia y garantizando que se les responsabiliza de sus actos mediante procedimientos y sanciones penales, civiles, administrativas y profesionales apropiadas. Se debe impedir que trabajen con niños personas culpables de delitos violentos y abusos sexuales contra los niños. (Subrayado fuera de texto)⁵.

Como lo ha sostenido la Corte Constitucional, en desarrollo del artículo mencionado, los delitos que afectan la libertad e integridad sexual de los menores son una fuente de riesgo a varios derechos fundamentales, tales como la vida en condiciones dignas, la libertad, la igualdad, la integridad personal. En específico la corte insiste en **“el Estado tiene la obligación de actuar con la mayor diligencia en su investigación, juzgamiento y sanción”⁶**. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Así las cosas, del mencionado artículo 44 se deducen algunos de los derechos fundamentales que radican en cabeza de los niños, niñas y adolescentes, y, consagra los siguientes principios: **i**) el principio de la protección integral, enunciado como el deber de proteger a los niños contra todo tipo de violencia física o moral, o abandono, entre otras situaciones que vulneren sus derechos, **ii**) el principio de

corresponsabilidad, que consiste primordialmente en el deber de la familia, la sociedad y el Estado de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos, y **iii**) el principio de la prevalencia de los derechos de los niños sobre los derechos de los demás.

Como se puede ver, el marco normativo impone dos obligaciones al Estado colombiano que resulta pertinente mencionar y son los siguientes:

1. La obligación de propender por la protección integral de los niños, niñas y adolescentes por medio de las medidas de orden legislativo, administrativo o jurisdiccional, que sean necesarias, y
2. La obligación a cargo del órgano legislativo, de las autoridades administrativas y judiciales de atender el interés superior del niño en todas aquellas decisiones que afecten o puedan afectar sus derechos, lo cual se traduce, a su vez, en la prevalencia de sus derechos, en caso de conflicto con los derechos de otras personas.

El principio de la prevalencia del interés superior del niño, por su propia naturaleza, es relevante cuando dicho interés entra en conflicto con otras expectativas o derechos, que a pesar de gozar de reconocimiento y protección constitucional o legal deben ceder frente a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Tal circunstancia ha llevado a la Corte Constitucional a destacar el carácter relacional del principio de la prevalencia del interés superior del niño, en los siguientes términos:

El denominado “interés superior” es un concepto de suma importancia que transformó sustancialmente el enfoque tradicional que informaba el tratamiento de los menores de edad. En el pasado, el menor era considerado “menos que los demás” y, por consiguiente, su intervención y participación, en la vida jurídica (salvo algunos actos en que podía intervenir mediante representante) y, en la gran mayoría de situaciones que lo afectaban, prácticamente era inexistente o muy reducida.

(...)

La más especializada doctrina coincide en señalar que el interés superior del menor, se caracteriza por ser: (1) real, en cuanto se relaciona con las particulares necesidades del menor y con sus especiales aptitudes físicas y psicológicas; (2) independiente del criterio arbitrario de los demás y, por tanto, su existencia y protección no dependen de la voluntad o capricho de los padres, en tanto se trata de intereses jurídicamente autónomos; (3) un concepto 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; (4) la garantía de un interés jurídico supremo consistente en el desarrollo integral y sano de la personalidad del menor. (Sentencia T - 408 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Subrayado fuera de texto.

⁵ PINHEIRO, Paulo Sergio. Experto Independiente para el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños. Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños, Niñas y Adolescentes. UNICEF. En línea: https://www.unicef.org/mexico/spanish/Informe_Mundial_Sobre_Violencia.pdf.

⁶ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-080 de 15 de agosto 2018, magistrado sustanciador: Antonio José Lizarazo Ocampo, Asunto: Control automático de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria número 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara, “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”.

Por lo tanto, en el caso de las reformas legislativas encaminadas a modificar el régimen penal aplicable a las personas que cometen delitos contra niños, niñas y adolescentes puede presentarse una contradicción entre el interés de las personas investigadas y juzgadas, y el interés de los niños que han sido víctimas de los delitos respectivos.

Esta contradicción puede ser resuelta por el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración normativa y en el ámbito de la política criminal del Estado, a favor del interés superior del niño, materializando su carácter prevalente.

La Corte Constitucional ha destacado que lo anterior no corresponde a una decisión caprichosa del legislador, sino que, por el contrario, responde a un ejercicio de ponderación en donde el órgano legislativo puede definir un tratamiento legal diferenciado para las personas procesadas y condenadas por delitos contra la infancia y la adolescencia, con el fin de materializar la prevalencia del interés superior del niño. A propósito de la prohibición de aplicar el principio de oportunidad, ha manifestado lo siguiente:

No debe perderse de vista que los artículos iniciales del Código de la Infancia resaltan tal prevalencia al advertir que en todo “acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona”. Y que “En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente” (artículo 9° Ley 1098 de 2006).

De conformidad con las conclusiones del primer capítulo de esta providencia, los derechos de los niños tienen prelación sobre los derechos de los demás y que tanto el texto constitucional como los tratados internacionales suscritos por Colombia se encaminan a garantizar el mayor grado de protección posible. Este énfasis especial del sistema jurídico permite entender como razonable que el legislador no autorice que la acción penal se suspenda, se renuncie o se termine cuando el delito de que se trata afecta gravemente la integridad, la libertad y la formación sexual del menor. En otras palabras, el interés superior del menor, es decir, “el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes” (artículo 8° Ley 1098 de 2006), y que es criterio de interpretación de las normas demandadas, impone que, frente a la opción de renunciar a la acción penal o suspenderla, el Estado deba escoger por investigarla y sancionarla.

En primer lugar, la Corte evidencia que la protección de los derechos de los menores no sería efectiva si el Estado renunciara a sancionar las

conductas que afectan de manera grave derechos de categoría prevalente. La función disuasiva de la pena se encamina a que los abusos cometidos contra los niños y adolescentes dejen de cometerse, por lo que renunciar a ella despojaría al Estado de una herramienta crucial en la lucha contra el abuso infantil. Se inaplicaría, por esta vía, la imposición de protección integral que la propia Ley 1098 ha previsto para los menores, cuando dispuso “Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior”.

(...)

A los delitos contra el derecho internacional humanitario, a los delitos de lesa humanidad, se suman entonces, por virtud de los tratados internacionales de protección a la niñez, los delitos que menoscaban derechos íntimamente ligados con la esencia y dignidad del ser humano, como su integridad sexual, personal y su libertad. Por ello, atendiendo a los límites mismos del principio de oportunidad, el Estado no está autorizado para omitir, suspender o renunciar a la acción penal cuando el afectado en estos casos es un menor de edad. (Sentencia C-738/2008) Subrayado fuera de texto.

Finalmente, para concluir este punto, en primer lugar, se reitera que estas reglas han sido definidas por el Congreso de la República en ejercicio de su libertad de configuración normativa, que a su vez hace parte de la política criminal del Estado. La Corte Constitucional ha abordado esta facultad del legislador, en lo que atañe al otorgamiento de beneficios penales, y explica lo siguiente:

Con base en los precedentes jurisprudenciales se tiene que en materia de concesión de beneficios penales, (i) el legislador cuenta con amplio margen de configuración normativa, en tanto que es una manifestación de su competencia para fijar la política criminal del Estado; (ii) con todo, la concesión o negación de beneficios penales no puede desconocer el derecho a la igualdad; (iii) se ajustan, prima facie, a la Constitución medidas legislativas mediante las cuales se restringe la concesión de beneficios penales en casos de delitos considerados particularmente graves para la sociedad; (iv) el Estado colombiano ha asumido compromisos internacionales en materia de combate contra el terrorismo, razón de más para que el legislador limite la concesión de beneficios penales en la materia. (Sentencia C-073 de 2010. M.P. Humberto Sierra Porto) Subrayado fuera de texto.

En el mismo sentido, como se puede ver en la exposición de motivos de la Ley 1098 de 2006 y de la Ley 1236 de 2008, por medio de la cual se modificaron algunos delitos referidos al abuso

sexual, en opinión del legislador el aumento de las penas y la prohibición de otorgar beneficios penales, constituye un mecanismo idóneo para materializar el principio de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, que deberían inducir cambios culturales favorables a la garantía de sus derechos. La exposición de motivos de la Ley 1098 de 2006, incluye el siguiente apartado:

Por ello el país tiene una deuda con los niños y las niñas que son víctimas de los vejámenes más atroces, lo que hace necesario promover normas persuasivas que impongan sanciones severas contra los adultos que los maltraten y que cometan delitos contra ellos y ellas. En aras de la prevalencia de los derechos de los niños se hace imperativo aumentar las penas de los delitos en los que haya una víctima menor de edad, así como negar los beneficios jurídicos establecidos en la ley penal, salvo los de orden constitucional, para quienes cometan delitos contra los niños y las niñas.

Sin lugar a dudas, el hecho de contar con una legislación que contemple sanciones para quienes ejerzan castigos corporales o maltrato infantil por sí misma no soluciona el problema. Sin embargo, conseguir su aplicación es en sí misma es una manera de educar a la sociedad y de caminar hacia los cambios culturales que tanto requiere esta sociedad deprimida.

De lo anterior puede concluirse que, desde el punto de vista constitucional, la salvaguarda del interés superior del menor, es un elemento fundamental dentro de la Concepción del Estado social de derecho previsto en la Constitución Política colombiana. Por ello implementar acciones y mecanismos que protejan los derechos de los menores es un desarrollo del modelo de Estado colombiano e implica el cumplimiento de las obligaciones de todas las autoridades frente a la protección eficaz de los derechos de los menores y a la sanción efectiva cuando estos son vulnerados.

3. MARCO CONSTITUCIONAL

Constitución Política:

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

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

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

4. 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 205 de 2019, por medio del cual se modifica el artículo 11 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de muerte.

Cordialmente,


JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
 Representante a la Cámara
 Ponente Coordinador

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 205 DE 2019

por medio del cual se modifica el artículo 11 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de muerte.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 11 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 11. El derecho a la vida es inviolable.

De manera excepcional cuando un niño o niña sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa o acceso carnal en incapacidad de resistir, se podrá imponer como sanción hasta la pena de muerte.

Toda pena de muerte tendrá control automático ante el superior jerárquico.

Una ley reglamentará la materia.

Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional contará con seis (6) 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 que reglamente la materia.

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

Cordialmente,

Cordialmente,

JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
 Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 015 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se cuidan los recursos públicos de la Nación.

Bogotá, D.C., 24 de septiembre de 2019

Presidente

JHON JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO

Comisión Tercera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación de ponencia Proyecto de ley número 015 de 2019, por medio del cual se cuidan los recursos públicos de la Nación.

Respetado Presidente:

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la mesa directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a presentar el correspondiente Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 015 de 2019, *por medio del cual se cuidan los recursos públicos de la Nación.*

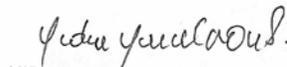
Atentamente,



DAVID RACERO MAYORCA
Coordinador ponente



BAYARDO BETANCOURT PÉREZ
Ponente



NIDIA MARCELA OSORIO
Ponente

Origen del proyecto de ley

El Proyecto de ley número 015 de 2019, *por medio del cual se cuidan los recursos públicos de la Nación*, fue radicado el 23 de julio de 2019 en la honorable Cámara de Representantes por parte del Representante a la Cámara David Racero. La mesa directiva de la Comisión Tercera de Cámara de Representantes nombró a los Representantes David Racero, Nidia Marcela Osorio, Víctor Manuel Ortiz y Bayardo Betancourt Pérez como ponentes del presente proyecto de ley.

Contenido y Justificación del proyecto

El gasto público puede fomentar la productividad, la competitividad, el crecimiento, además de que permite cerrar brechas de desigualdad. Pero a su vez, el gasto público en algunas condiciones excepcionales podría crear desbalances en cuenta corriente, inflación y desplazamiento de la inversión privada, entre otros. Por esta razón, la política fiscal debe estar dirigida por una entidad

técnicamente capacitada que persiga unos objetivos macroeconómicos que concuerden con el resto de la política económica. Dada esta situación se decretó la Ley 819 de 2003 con el objeto de garantizar una política fiscal responsable en el país. En esta ley se creó el marco fiscal de mediano plazo, se fortaleció la planificación de las vigencias futuras, se reglamentó la colocación de excedentes de liquidez, se restringió el endeudamiento territorial, entre otras medidas. En el artículo 7° de esta ley se contempla que toda norma que impacte la estructura fiscal del país debe tener concepto del Ministerio de Hacienda o quien haga sus veces, esto con el fin de armonizar las iniciativas de gasto público con los objetivos macroeconómicos del país, además de garantizar un uso responsable de los recursos públicos de la nación.

Lamentablemente, la ley actual permite que en cualquier momento del debate legislativo se pueda rendir este concepto. En la presente iniciativa legislativa se busca modificar este artículo garantizando que el concepto del Ministerio de Hacienda se conozca por lo menos el segundo debate de un proyecto de ley, esto permite que los legisladores conozcan los impactos económicos y fiscales que puede contraer una determinada modificación legislativa.

En este proyecto de ley se establece que a partir de la radicación de la ponencia para primer debate, los ponentes deberán hacer la solicitud del concepto ante el Ministerio de Hacienda quien tendrá hasta 10 días hábiles para responder a dicha petición. En caso de que el ponente o el Ministerio no cumplan su deber serán objeto de sanción disciplinaria leve.

Con esta iniciativa se busca garantizar la racionalidad legislativa y el cuidado de los recursos públicos de la nación.

Normatividad vigente

En el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se busca que toda norma con impacto fiscal tenga un concepto del Ministerio de Hacienda o quien haga sus veces. En este artículo no se establece un tiempo límite para dar dicho informe por lo que en muchas ocasiones hay desconocimiento sobre el impacto fiscal de algunas normas que tienen curso en el Congreso.

La Sentencia C-502-07 de la honorable Corte Constitucional afirma que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia para analizar el impacto fiscal de estos proyectos, es por esto que esta entidad es la encargada de dar la información técnica necesaria para garantizar la toma de decisiones racionales en materia económica.

Para la modificación de esta ley no se necesita aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público toda vez que no implica más gasto público. Esta ley tampoco debe ser de iniciativa gubernamental, esto con base al artículo 154 de la Constitución Política de Colombia.

Modificaciones para primer debate

Se hacen dos modificaciones al proyecto de ley, la primera es que se aclara qué tipo de sanción disciplinaria tendría el funcionario que incumpla con la normativa acá dispuesta. En

segunda medida se busca eliminar el párrafo 3° del artículo 2° toda vez que se podría generar un conflicto legal porque el Ministerio de Hacienda solo tiene responsabilidad directa sobre el impacto fiscal.

Articulado radicado	Modificación	Explicación
<p>Artículo 1°. Objeto. El siguiente proyecto de ley tiene como objeto limitar el tiempo en el cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir informe sobre los proyectos de ley que tengan impacto fiscal.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. El siguiente proyecto de ley tiene como objeto limitar el tiempo en el cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir informe sobre los proyectos de ley que tengan impacto fiscal.</p>	<p>Sin modificación</p>
<p>Artículo 2°. Limitación tiempo para rendir informe de impacto fiscal. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 el cual quedará así: “Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la <i>Gaceta del Congreso</i>. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces. Parágrafo 1°. El concepto fiscal deberá ser solicitado por el o los ponentes antes de que se radique ponencia para primer debate. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces tendrá hasta 10 días hábiles, contados a partir de la solicitud del ponente, para rendir dicho informe. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público no podrá solicitar prórroga para rendir el concepto fiscal. Parágrafo 2°. La omisión parcial de las condiciones establecidas en este artículo por parte del Ministerio de Hacienda</p>	<p>Artículo 2°. Limitación tiempo para rendir informe de impacto fiscal. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 el cual quedará así: “Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la <i>Gaceta del Congreso</i>. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces. Parágrafo 1°. El concepto fiscal deberá ser solicitado por el o los ponentes antes de que se radique ponencia para primer debate. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces tendrá hasta 10 días hábiles, contados a partir de la solicitud del ponente, para rendir dicho informe. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público no podrá solicitar prórroga para rendir el concepto fiscal. Parágrafo 2°. La omisión parcial de las condiciones establecidas en este artículo por parte del Ministerio de Hacienda</p>	

Articulado radicado	Modificación	Explicación
no constituye un vicio del trámite del proyecto de ley que se analiza. En caso de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces y/o los ponentes incumplan lo estipulado en el párrafo 1° de este artículo se iniciarán las investigaciones disciplinarias correspondientes. Parágrafo 3°. El concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces deberá tener de forma explícita al menos los siguientes parámetros: a) Impacto fiscal. b) Impacto sobre el empleo y la informalidad. c) Impacto sobre la productividad. d) Impacto sobre la competitividad”.	no constituye un vicio del trámite del proyecto de ley que se analiza. En caso de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces y/o los ponentes incumplan lo estipulado en el párrafo 1 de este artículo se iniciarán las investigaciones disciplinarias correspondientes dando lugar a una sanción disciplinaria leve según el código disciplinario vigente. Parágrafo 3°. El concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces deberá tener de forma explícita al menos los siguientes parámetros: e) Impacto fiscal. f) Impacto sobre el empleo y la informalidad. g) Impacto sobre la productividad. h) Impacto sobre la competitividad”.	Se aclara que la sanción será leve según el Código Disciplinario vigente. Se elimina el párrafo 3° porque, aunque el Ministerio de Hacienda está en capacidad de hacer estos cálculos, constitucionalmente implicaría que otras carteras den concepto sobre los proyectos.
Artículo 3°. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 3°. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificación

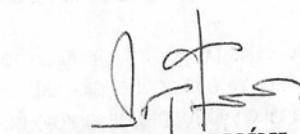
Proposición

Por las razones expuestas, solicitamos a la honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley 015 de 2019, *por medio del cual se cuidan los recursos públicos de la Nación.*

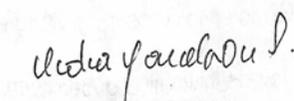
De los honorables Representantes,



DAVID RACERO MAYORCA
Coordinador ponente



BAYARDO BETANCOURT PÉREZ
Ponente



NIDIA MARCELA OSORIO
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE COMISIÓN TERCERA CÁMARA DE REPRESENTANTES

por medio del cual se cuidan los recursos públicos de la Nación.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. El siguiente proyecto de ley tiene como objeto limitar el tiempo en el cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir informe sobre los proyectos de ley que tengan impacto fiscal.

Artículo 2°. Limitación tiempo para rendir informe de impacto fiscal. Modifíquese el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 el cual quedará así:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Parágrafo 1°. El concepto fiscal deberá ser solicitado por el o los ponentes antes de que se radique ponencia para primer debate. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus

veces tendrá hasta 10 días hábiles, contados a partir de la solicitud del ponente, para rendir dicho informe. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público no podrá solicitar prórroga para rendir el concepto fiscal.

Parágrafo 2°. La omisión parcial de las condiciones establecidas en este artículo por parte del Ministerio de Hacienda no constituye un vicio del trámite del proyecto de ley que se analiza. En caso de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces y/o los ponentes incumplan lo estipulado en el parágrafo 1° de este artículo se iniciarán las investigaciones disciplinarias correspondientes dando lugar a una sanción disciplinaria leve según el Código Disciplinario vigente”.

Artículo 3°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,



DAVID RACERO MAYORCA
Coordinador ponente



BAYARDO BETANCOURT PÉREZ
Ponente



NIDIA MARCELA OSORIO
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 099 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas en favor de la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 24 de septiembre de 2019

Doctor

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

Presidente

Comisión Primera

Cámara de Representantes

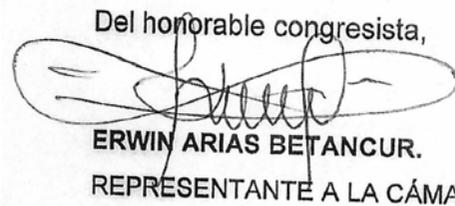
Asunto: informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 099 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas en favor de la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.*

Respetado presidente:

De conformidad con la designación efectuada por la mesa directiva de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes y en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de

la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia favorable para primer debate al Proyecto de ley número 099 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas en favor de la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.*

Del honorable Congresista,



Del honorable congresista,
ERWIN ARIAS BETANCUR.
REPRESENTANTE A LA CÁMARA.

Ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 099 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas en favor de la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley número 099 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas en favor de la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones,* es de autoría de los honorables Representantes Karina Rojano y Erwin Arias Betancur. El proyecto fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 30 de julio de 2019 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 698 de 2019, para luego ser recibido en la Comisión Primera el día 28 de agosto de este año.

II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

El presente proyecto de ley tiene por objeto crear un procedimiento administrativo expedito que permita separar del cargo a docentes, cuidadores de jardines, y cualquier otro funcionario o colaborador de entidades públicas o privadas que trabajen con menores de edad, cuando exista denuncia penal por delitos contra la integridad, libertad y formación sexuales en donde la víctima sea menor de 18 años.

III. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La violencia sexual en niños, niñas y adolescentes es una realidad y viene afectando a nuestros niños en todo el territorio nacional, por lo que se hace necesario encontrar soluciones que atiendan este flagelo de manera multidimensional.

Según el Forensis 2018, de las 26.065¹ valoraciones por presunto delito sexual registradas durante el año 2018, el 85,6% de las víctimas corresponden a mujeres, es decir, 22.309 casos. Mientras que la de hombres alcanzaron los 3.756 casos; por cada hombre víctima de presunto delito sexual se presentan seis mujeres víctimas.

¹ Forensis 2018.

Ahora bien, en cuanto a la distribución por edades, la edad media de las víctimas fue de 12 años y una edad modal de 13 años para el periodo y el grupo de edad más afectado el de 10 a 13 años. Por cada niño entre los (10-13) años víctima de presunto delito sexual se presentan ocho niñas en el mismo rango de edad. Adicionalmente, el 11,20% de las valoraciones practicadas durante el año 2018 se realizó a infantes, niñas y niños entre los 0 y 4 años de edad, 2.920 casos; de dicho 11,20% el 10,20% corresponde a niñas de 4 años de edad o menos representado en 2.275 casos, cifra que triplica el número de casos valorados en niños, 645.

En cuanto a territorios, se tiene que los cinco departamentos con las tasas más altas por cada cien mil habitantes de presunto delito sexual durante el año 2018 según el Forensis fueron: Amazonas 140,81 (111 casos), Casanare 132,71 (498 casos), Guainía 101,28 (44), Arauca 99,00 (268), Quindío 92,52 (532 casos).

Igualmente, los departamentos con más casos registrados son Bogotá, D. C. (4.169), Antioquia (3.302), Valle del Cauca (2.268), Cundinamarca (1.658) y Santander (1.358). Los cinco municipios con las tasas más altas por cada cien mil habitantes se encuentran en los departamentos de Arauca: Cravo Norte 434,08 (14 casos); Quindío: Buenavista 326,32 (9 casos), y Paz de Ariporo 315 (83 casos); Orocué 285 (24 casos) y Sabanalarga 280,1 (8 casos) en el departamento de Casanare. Los cinco municipios con mayor número de casos fueron: Medellín (1.505), Bogotá (4.169), Cali (1.210), Cartagena de Indias (665) y Barranquilla (662).

Conforme al Forensis 2018, los centros educativos fueron el escenario de la violencia en un 3,10% para ambos sexos, en mujeres se presentó en un 2,53% con 539 casos y en hombres con 230 casos.

En este sentido, y en un marco en donde las cifras resultan aterradoras y desgarradoras, es menester de nosotros autores y ponente, establecer como necesidad imperativa el atender de forma multidimensional el abuso a nuestros menores mediante la implementación de una herramienta expedita que permita atender todos los casos que se presentan y que se relatan a continuación:

En febrero de 2017, en un hecho sin precedentes el periódico *El Tiempo*² registraba la noticia en la que la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá tomó la decisión de sacar a los profesores después de estudiar la situación presentada por el docente Néstor Osvaldo Ávila Novoa profesor de matemáticas que fue denunciado por una madre y quien se percató que este profesor tenía tres procesos en la Fiscalía General de la Nación y dos investigaciones disciplinarias relacionadas con los mismos hechos.

² <https://www.eltiempo.com/bogota/retiran-de-colegios-de-bogota-a-docentes-senalados-de-cometer-abuso-sexual-60352>

El 5 de octubre de 2018, la Emisora *Blu Radio*³ publicaba en su página web que el Director Seccional de Fiscalías en el departamento del Magdalena adelantaba la investigación de presuntos abusos perpetrados por docentes a menores en el departamento a través de la operación “la noche de los lápices”.

El 8 de octubre de 2018, la Procuraduría General de la Nación⁴ destituyó e inhabilitó por 16 años y 7 meses a docente, docente de inglés de la Institución Educativa Agropecuaria Hermes Martínez, del municipio de Morales, Cauca, por acoso sexual a estudiantes.

El 29 de noviembre de 2018, en la emisora *W Radio*⁵ se publicaba que la Fiscalía General de la Nación Seccional Cauca reportó tener más de 30 denuncias por caso de menores que habrían sido objeto de abusos sexuales por parte de sus profesores.

El 28 de marzo funcionarios del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación⁶, Seccional Bolívar, capturaron en una institución educativa de Cartagena a docente señalado como presunto responsable del delito de actos sexuales con menor de 14 años agravado en concurso homogéneo sucesivo.

Así las cosas, conforme a los registros noticiosos relacionados anteriormente, este tema cobra especial relevancia y requiere ser atendido mediante el mecanismo expedito para retirar a los docentes del manejo de menores cuando los mismos sean denunciados yendo en línea con el interés superior del menor de edad.

Vale recordar que el bien superior del menor es un principio que tiene su génesis en Tratados internacionales suscritos por Colombia, y luego adoptado en nuestro ordenamiento jurídico interno en la Carta Política y en el Código de Infancia y Adolescencia.

A escala internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) estableció por primera vez la especialidad de la niñez como sector poblacional en su artículo 25, numeral 2: “*La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social*”. (Subrayado fuera del texto original).

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) declaró en el artículo 24,

³ <https://www.bluradio.com/nacion/fiscalia-investiga-casos-de-abuso-sexual-menores-por-parte-de-docentes-en-magdalena-192689-ie431>

⁴ <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-destiuyo-docente-por-acososexual.news>

⁵ <https://www.wradio.com.co/noticias/regionales/investigan-a-30-profesores-por-abusos-a-menores-en-cauca/20181129/nota/3831515.aspx>

⁶ <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/asegurado-docente-de-cartagena-por-presunto-abuso-sexual-de-varias-de-sus-estudiantes-2/>

que los niños tienen “*derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado*”. (Subrayado fuera del texto original).

Por su parte, el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos de la Niñez, relativo a la venta, prostitución y pornografía infantil (2000) en su artículo 8° obliga a Colombia a “*Reconocer la vulnerabilidad de los niños víctimas y adaptar los procedimientos de forma que se reconozcan sus necesidades especiales, incluidas las necesidades especiales para declarar como testigos*”. (Subrayado fuera del texto original).

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

En primer lugar, se eliminan las conductas que atentan contra el bien jurídico en materia disciplinaria toda vez que las mismas no se encuentran establecidas como bien jurídico en estas disposiciones.

En segundo lugar, se elimina como principio fundamental de esta ley el enfoque diferencial de género debido a que lo que se implementa es una herramienta expedita que favorece la situación del menor, ponderándole como sujeto de especial protección sin necesidad de implementar dicho factor diferencial.

Finalmente, por técnica legislativa se traslada el parágrafo tres del artículo tercero.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene como objeto establecer disposiciones que busquen materialmente la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes. Para ello, otorgan herramientas transitorias a las entidades públicas y privadas para separar del contacto directo y habitual con menores de edad a personas que estén siendo investigadas disciplinaria y/o penalmente por conductas que atenten contra ese bien jurídico mientras se resuelve su situación jurídica.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene como objeto establecer disposiciones que busquen materialmente la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes. Para ello, se otorgan herramientas provisionales a las entidades públicas y privadas para separar del contacto directo y habitual con menores de edad a personas que estén siendo investigadas disciplinaria y/o penalmente por conductas que atenten contra ese bien jurídico mientras se resuelve su situación jurídica. Frente a las cuales se instaure denuncia penal por delitos relacionados con ese bien jurídico tutelado.</p>
<p>Artículo 2°. <i>Principios.</i> Son principios fundamentales de esta ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La prevalencia de los derechos del niño, niña y adolescente y su protección integral. 2. La presunción de inocencia. 3. El debido proceso. 4. El principio de corresponsabilidad del que habla el artículo 10 de la Ley 1098 de 2006. 5. El enfoque de género 	<p>Artículo 2°. <i>Principios.</i> Son principios fundamentales de esta ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La prevalencia de los Derechos del niño, niña y adolescente y su protección integral. 2. La presunción de inocencia. 3. El debido proceso. 4. El principio de corresponsabilidad del que trata el artículo 10 de la Ley 1098 de 2006. 5. El enfoque de género
<p>Artículo 3°. <i>Facultades.</i> Facúltense a las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales o Municipales o a quien haga sus veces, así como al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y en general a toda entidad pública o privada que tenga funcionalmente una relación directa y habitual de interacción con niños, niñas y adolescentes a separar transitoriamente del cargo a aquel servidor público, contratista y/o colaborador investigado penal y/o disciplinariamente por presuntas faltas o delitos contra la integridad, libertad y formación sexuales en donde la víctima sea menor de 18 años de edad.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Facultades.</i> Facúltense a las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales o Municipales o a quien haga sus veces, así como al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y en general a toda entidad pública o privada que tenga funcionalmente una relación directa y habitual de interacción con niños, niñas y adolescentes a separar transitoriamente del cargo a aquel servidor público, contratista y/o colaborador denunciado penalmente por delitos contra la integridad, libertad y formación sexuales en donde la víctima sea menor de 18 años de edad. <u>En caso de que la persona denunciada ostente la condición de contratista, será causal de suspensión del contrato respectivo.</u></p>
<p>Parágrafo 1°. En todo caso, en las entidades del sector público la separación y reasignación de funciones deberá hacerse mediante acto administrativo motivado y proceden los recursos de ley. En el caso del sector privado, deberá garantizarse el debido proceso y los derechos laborales.</p>	<p>Parágrafo 1°. En todo caso, en las entidades del sector público la separación y reasignación de funciones deberá hacerse mediante acto administrativo motivado y proceden los recursos de ley. En el caso del sector privado, deberá garantizarse el debido proceso y los derechos laborales.</p>
<p>Parágrafo 2°. La separación transitoria de la que habla este artículo consiste en apartar temporalmente al investigado de las funciones de contacto directo y habitual con los niños, niñas y adolescentes y reasignar sus funciones en áreas distintas a las mencionadas mientras las autoridades competentes definen de fondo su situación jurídica.</p> <p>En ningún caso se podrá desmejorar salarialmente ni reasignar funciones de nivel jerárquico inferior a quien haya sido sujeto de la reasignación de la que habla la presente ley.</p>	<p>Parágrafo 2°. La separación transitoria de la que habla este artículo consiste en apartar temporalmente al investigado de las funciones de contacto directo y habitual con los niños, niñas y adolescentes y reasignar sus funciones en áreas distintas a las mencionadas mientras las autoridades competentes definen de fondo su situación jurídica.</p> <p>En ningún caso se podrá desmejorar salarialmente ni reasignar funciones de nivel jerárquico inferior a quien haya sido sujeto de la reasignación de la que habla la presente ley.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
Parágrafo 3°. En el evento el cual el investigado penal y/o disciplinario sea absuelto por medio de sentencia ejecutoriada de los cargos, el funcionario que dictó la separación y reasignación o quien haga sus veces, deberá dentro de los quince (15) días siguientes al fallo definitivo, reintegrar al cargo original o al cargo que por tiempo de servicio le corresponda al sujeto pasivo de la medida inicial.	Parágrafo 3°. En el evento el cual el investigado penal y/o disciplinario sea absuelto por medio de sentencia ejecutoriada de los cargos, el funcionario que dictó la separación y reasignación o quien haga sus veces, deberá dentro de los quince (15) días siguientes al fallo definitivo, reintegrar al cargo original o al cargo que por tiempo de servicio le corresponda al sujeto pasivo de la medida inicial.
	Artículo 4°. Finalizado el proceso penal con sentencia absolutoria ejecutoriada, la autoridad que dictó la separación y reasignación o quien haga sus veces, deberá dentro de los quince (15) días siguientes, reintegrar al cargo original o al cargo que por tiempo de servicio le corresponda al sujeto pasivo de la medida inicial.
Artículo 4°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas de igual o menor rango que le sean contrarias.	Artículo 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas de igual o menor rango que le sean contrarias.

V. PROPOSICIÓN

De acuerdo con las razones presentadas anteriormente, proponemos a los honorables Representantes a la Cámara de la Comisión Primera dar primer debate al Proyecto de ley número 099 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas en favor de la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones*, de conformidad con el pliego de modificaciones propuesto.

Del honorable Representantes a la Cámara,



ERWIN ARIAS BETANCUR
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE, EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, DEL PROYECTO DE LEY 099 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas en favor de la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto establecer disposiciones que busquen materialmente la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes. Para ello, se otorga herramientas provisionales a las entidades públicas y privadas para separar del contacto directo y habitual con menores de edad a personas frente a las cuales se instaure denuncia penal por delitos relacionados con ese bien jurídico tutelado.

Artículo 2°. *Principios.* Son principios fundamentales de esta ley:

1. La prevalencia de los Derechos del niño, niña y adolescente y su protección integral.
2. La presunción de inocencia.
3. El debido proceso.
4. El principio de corresponsabilidad del que trata el artículo 10 de la Ley 1098 de 2006.

Artículo 3°. *Facultades.* Facúltense a las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales o Municipales o a quien haga sus veces, así como al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y en general a toda entidad pública o privada que tenga funcionalmente una relación directa y habitual de interacción con niños, niñas y adolescentes a separar transitoriamente del cargo a aquel servidor público, y/o colaborador denunciado penalmente por delitos contra la integridad, libertad y formación sexuales en donde la víctima sea menor de 18 años de edad. En caso de que la persona denunciada ostente la condición de contratista, será causal de suspensión del contrato respectivo.

Parágrafo 1°. En todo caso, en las entidades del sector público la separación y reasignación de funciones deberá hacerse mediante acto administrativo motivado y proceden los recursos de ley. En el caso del sector privado, deberá garantizarse el debido proceso y los derechos laborales.

Parágrafo 2°. La separación transitoria de la que habla este artículo consiste en apartar temporalmente al investigado de las funciones de contacto directo y habitual con los niños, niñas y adolescentes y reasignar sus funciones en áreas distintas a las mencionadas mientras las autoridades competentes definen de fondo su situación jurídica. En ningún caso se podrá desmejorar salarialmente ni reasignar funciones de nivel jerárquico inferior a quien haya sido sujeto de la reasignación de la que habla la presente ley.

Artículo 4°. Finalizado el proceso penal con sentencia absolutoria ejecutoriada, la autoridad que dictó la separación y reasignación o quien haga sus veces, deberá dentro de los quince (15) días siguientes, reintegrar al cargo original o al cargo

que por tiempo de servicio le corresponda al sujeto pasivo de la medida inicial.

Artículo 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas de igual o menor rango que le sean contrarias.



ERWIN ARIAS BÉTANCUR
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 084 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1575 de 2012, se establecen normas para incentivar la actividad bomberil, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 23 septiembre de 2019

Señores

MESA DIRECTIVA

Comisión Tercera Constitucional Permanente

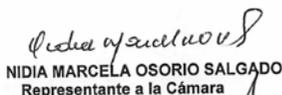
Cámara de Representantes

Ciudad

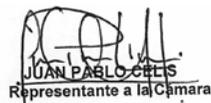
Referencia: Informe ponencia primer debate al Proyecto de ley número 084 de 2019 Cámara.

En atención a la designación que nos fue hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 153 y 174 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 084 del 2019 Cámara, *por medio del cual se modifica la Ley 1575 de 2012, se establecen normas para incentivar la actividad bomberil, y se dictan otras disposiciones,*

Cordialmente,



NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
Representante a la Cámara



JUAN PABLO CELIS
Representante a la Cámara



JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO
Representante a la Cámara



CARLOS MARIO FARELO DAZA
Representante a la Cámara



JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN
Representante a la Cámara

1. Antecedentes y trámite legislativo

Se advierte que el presente proyecto de ley ya fue radicado para discusión en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Sobre este punto, el día 22 de noviembre de 2018, Legislatura 2018-2019, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 277 de 2018 *por medio del cual se modifica la Ley 1575 de 2012, se establecen normas para financiar la actividad bomberil, y se dictan otras disposiciones*, siendo publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1057 de 2018.

El proyecto fue remitido a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, donde el día veintidós (22) de mayo de 2019 se radicó ponencia negativa por parte de la congresista Nubia López Morales.

Finalmente, el proyecto de ley fue archivado, acorde al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

Ahora bien, el día 30 de julio de 2019 se radica, nuevamente, el proyecto de ley *“por medio del cual se modifica la Ley 1575 de 2012, se establecen normas para incentivar la actividad bomberil, y se dictan otras disposiciones”*, correspondiéndole el número 084 de 2019 Cámara.

Para dar inicio al primer debate del proyecto en Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, la Mesa Directiva de esta célula legislativa designó el día 30 de agosto de 2019 como coordinadora ponente a la Representante a la Cámara Nidia Marcela Osorio Salgado, y como ponentes a los Representantes a la Cámara John Jairo Cárdenas Morán, Juan Pablo Celis Vergel, John Jairo Roldán Avendaño y Carlos Mario Farelo Daza.

2. Objeto del proyecto

El objeto del presente proyecto de ley consiste en contribuir a la promoción de la actividad bomberil en Colombia, así como obtener recursos para financiar los cuerpos de bomberos, teniendo en cuenta que los ingresos y beneficios contemplados no le serán aplicables a los bomberos aeronáuticos según el literal c), del artículo 18, de la Ley 1575 de 2014.

3. Exposición de Motivos

3.1 Estampillas

El tributo de las estampillas se remonta al año de 1949, con la expedición de la Ley 27, por medio de la cual se conmemoraban los primeros cincuenta años de la vida jurídica del departamento del Atlántico; si bien, la fecha es relativamente reciente, es particular su evolución, pues, el actual gravamen responde a una innovación legislativa.

Sus referencias iniciales se remontan al recaudo del impuesto de timbre. Así, cuando el impuesto de timbre se estableció en 1912, se recaudaba a través de estampillas, es decir, ocurrido el hecho gravado, al cancelar el tributo se adherían las estampillas al documento como soporte de pago del tributo. Es entonces con la expedición de la Ley 27 de 1949, cuando la estampilla es ya un tributo independiente, dejando de ser soporte de pago del hecho gravado de timbre, compartiendo con su ascendiente, la relación con los servicios prestados por el Gobierno en materia documental, lo cual indicaría,

tentativamente su naturaleza de tasa¹. Por su parte, la Corte Constitucional, ha manifestado en relación con el tributo de la estampilla que, “*depende del rol que la misma desempeñe en la respectiva relación económica, esto es, ya como extremo autónomo, ora como simple instrumento de comprobación. Como extremo impositivo la estampilla es un gravamen que se causa a cargo de una persona por la prestación de un servicio, con arreglo a lo previsto en la ley y en las reglas territoriales sobre sujetos pasivos y activos, hechos generadores, bases gravables, tarifas, exenciones y destino de su recaudo*”².

En último lugar, valga mencionar que, actualmente en Colombia existen 127 estampillas creadas por varios departamentos para diferentes sectores: Educación, pro bienestar del anciano, desarrollo fronterizo, electrificación rural, entre otros.

3.1.1 Fundamentos normativos:

La Corte ha señalado que: “(...) *la autonomía constituye el pilar a partir del cual los entes territoriales pueden alcanzar los fines asignados por el Constituyente, al gozar de cierta capacidad jurídica de autogestión política, administrativa y fiscal. Sobre esta última, la autonomía se traduce en el derecho en cabeza de los departamentos y municipios de “administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”, al tenor del artículo 287 de la Constitución. Sin embargo, por disposición del mismo precepto constitucional, dicha autonomía no es absoluta, pues se enmarca dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual encuentra justificación en el hecho de que los departamentos y municipios carecen de la soberanía fiscal que ostenta de manera exclusiva el Congreso de la República. En este sentido, se puede afirmar que la potestad impositiva de las entidades territoriales no es autónoma sino subordinada a la ley*”³.

En ese contexto, ha precisado la Corporación que el grado de injerencia del legislador en la administración de los recursos de las entidades territoriales depende del origen de los mismos, expresando al respecto que: “(...) *si la ley crea un impuesto nacional, entonces la misma ley debe definir todos los elementos de la obligación tributaria. Pero en cambio, si se trata de un tributo territorial, y en especial si la ley se limita a autorizar el tributo, entonces pueden las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, proceder a desarrollar el tributo autorizado por la ley*”⁴.

Asimismo, la Corte Constitucional en Sentencias C-495 de 1998, C-219 de 1997 y C-413 de 1996, ha establecido una serie de criterios excepcionales para determinar la constitucionalidad de dicha intervención impositiva en materia de recursos endógenos, así: “*Cuando (i) lo señala expresamente la Constitución; (ii) es necesario proteger el patrimonio de la nación, es decir, para conjurar amenazas sobre los recursos del presupuesto nacional; (iii) resulta conveniente para mantener la estabilidad económica interna y externa; (iv) las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional*”.

En otros pronunciamientos, la Corte Constitucional advirtió que: “*Si bien es cierto que la Constitución prohíbe la creación de rentas nacionales con destinación específica, también lo es que no prohíbe la asignación específica de rentas de otro orden, toda vez que no son computadas dentro de los ingresos corrientes de la nación*”⁵. Y que “*de cualquier manera, toda restricción a la autonomía territorial, en cuanto implica la destinación específica de sus recursos propios, tendrá que ser necesaria, útil y proporcionada al fin constitucional que el legislador busca alcanzar, o de lo contrario deberá ser declarada inexecutable*”⁶.

3.1.2 Generalidades del Impuesto de Estampillas:

“*Las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como tributos dentro de la especie de “tasas parafiscales”, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado. La “tasa” si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, caso en el cual se definen como tasas administrativas, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social, caso en el cual se definen como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social*”⁷.

¹ http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=rimpuestos&document=rimpuestos_8bc167ce4a7aa0b6e0430a010151a0b6

² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1097 de 2001.

³ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-873 de 2002.

⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-084 de 1995.

⁵ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-004 de 1993.

⁶ Corte Constitucional de Colombia, C-219 de 1997.

⁷ Corte Constitucional de Colombia, C-503 de 2014.

Las estampillas buscan financiar sectores o grupos que son importantes para el país dentro de los que se encuentran departamentos y municipios; por lo general, las leyes que autorizan las estampillas solo establecen ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales, como la suma autorizada a recaudar; los demás elementos se establecen por las normas de las Asambleas o Concejos.

En Colombia, según algunos estudios, se advierte que, al tratar el tema de las estampillas, en muchos casos parece que se trata de un tributo mediático y de urgencia para tratar de remediar las carencias que se tienen en los diferentes sectores.

Por otra parte, se observa un desorden en la estructuración del tributo en lo que tiene que ver con el control, pues son varios los organismos que supervisan el recaudo, traslado y administración de los recursos percibidos a través de las estampillas; a este asunto de control se le suma el de la organización de la estampilla, pues también son numerosos los organismos que están autorizados para hacerlo⁸.

3.2 Proyecto de ley

3.2.1 Objeto

El proyecto en mención, en su objeto, determina financiar la actividad bomberil a través de una estampilla, denominada estampilla bomberil, estableciendo una tarifa aplicable mínima del 0,5% y máximo del 1,5% cobrándose sobre actuaciones públicas y documentos públicos.

Asu vez, autoriza a las Asambleas departamentales para emitir dicha estampilla y faculta a los Concejos municipales y distritales de cada departamento, para que, previa autorización de la Asamblea del departamento respectivo, hagan obligatorio el uso de la estampilla que se autoriza.

Al respecto, es importante mencionar que la Ley 1575 de 2012 en su artículo 14, ya contiene la posibilidad de creación de estampillas para la financiación de la actividad bomberil y su fortalecimiento institucional, como se observa a continuación:

“Artículo 14: Fondo Departamental de Bomberos. Los departamentos podrán crear, mediante ordenanza, “El Fondo Departamental de Bomberos”, como una cuenta especial del departamento, con independencia patrimonial, “administrativa contable y estadística con fines de interés público y asistencia social y destinada a la financiación de la actividad de la delegación departamental de bomberos y al fortalecimiento de las instituciones bomberiles de la respectiva jurisdicción.

El Fondo Departamental de Bomberos será administrado por el Presidente de la Junta Departamental de Bomberos, quien solo podrá delegar esta función en el Secretario de Gobierno.

Para tal efecto podrá establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos de obras públicas, interventorías, o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones públicas o privadas, nacionales y extranjeras”.⁹ (Negrilla y subraya fuera del texto original).

También, vale mencionar que ante la existencia de la mencionada Ley 1575 de 2012, no resulta conveniente replicar una norma que se encuentra vigente desde el año 2012.

De otra parte, la iniciativa también contempla la modificación del artículo 37 de la Ley 1575 de 2012 “*Recursos por iniciativas de los entes territoriales*” en el cual se busca incluir un segundo inciso en el párrafo 2° del artículo en mención, que rezaría así:

“De igual modo, para calcular las tasas, sobretasas o recargos sobre los demás tributos o actuaciones de los que trata este artículo, se podrá emplear las bases gravables de los tributos territoriales o el monto a pagar de los mismos, así como las cuantías de las actuaciones públicas mencionadas”.

La propuesta plantea emplear las bases gravables de los tributos territoriales o el monto a pagar por los mismos para financiar la actividad bomberil.

En este sentido, no resulta conveniente emplear las bases gravables de los tributos territoriales o monto a pagar de los mismos puesto que ya está contemplado con el avalúo catastral.

3.2.2 Régimen tributario de los cuerpos de bomberos

En el artículo 8° de la iniciativa, se contempla la modificación del artículo 23 del Estatuto Tributario, “Entidades no contribuyentes declarantes” en el cual se adiciona la expresión “los bomberos de Colombia”.

La propuesta no contempla el impacto en la actividad bomberil, ni en la estructura del sistema tributario.

3.2.3 Exenciones

Primero, informar que el equipo de ponentes se dirigió al Ministerio del Interior, con el objeto de contar con información por parte del Gobierno nacional y de la federación de bomberos para comprender la dimensión que podría tener la iniciativa.

Segundo, el proyecto de ley, en su artículo 9°, excluye del pago de tributos territoriales a los inmuebles destinados a dependencias, talleres y lugares de entrenamiento de propiedad de los bomberos de Colombia.

⁸ Casallas Gracia Edna Mayerly, Rodríguez González Zulma Cecilia. Las estampillas de Colombia, ¿Qué tan eficaz resulta el tributo de estampillas en el país? Para mayor información: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/41489/CasallasGraciaEdnaMayerly2017..pdf?sequence=1&isAllowed=y> (última visita el 23 de septiembre de 2019).

⁹ Ley 1575 de 2012.

Al respecto, se advierte que el marco de configuración legislativa tiene como límite la prohibición constitucional de conceder exenciones sobre impuestos locales, para lo cual conviene citar el artículo 294 de la Constitución que prevé:

“Artículo 294. La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317”.

Profundizando sobre este punto, se encuentra que dentro del régimen actual ya existen los mecanismos para que se establezcan beneficios tributarios a favor de los cuerpos de bomberos, como se desprende de la lectura del artículo 30 de la Ley 1575 de 2012, que muestra:

“Artículo 30. Beneficios Tributarios. A iniciativa del respectivo Alcalde, los Concejos Municipales y Distritales podrán establecer tarifas especiales o exonerar de gravámenes e impuestos distritales o municipales a los inmuebles destinados a dependencias, talleres y lugares de entrenamiento de los Cuerpos de Bomberos. Esos mismos predios no serán sujetos de impuestos o gravámenes por parte de la nación.

De igual manera, a iniciativa del respectivo Alcalde, los Concejos Municipales y Distritales podrán exonerar a los Cuerpos de Bomberos del pago del impuesto de Industria y Comercio, avisos y tableros, impuesto sobre vehículo automotor, valorización, al pago de estampillas, impuestos o contribuciones que se requieran para la celebración de contratos y/o convenios con los entes territoriales u otras entidades de carácter público o privado”.

3.2.4 Concepto

El 17 de septiembre de 2019 la Dirección Nacional de Bomberos, entidad adscrita al Ministerio de Interior, respondió a la solicitud de concepto requerido por la coordinación de la ponencia exponiendo:

“El artículo 4° del articulado referente a la tarifa de la estampilla nos genera inquietud por cuanto al definir la tarifa de la misma podría invadirse competencias que son del resorte directo de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales. De igual manera nos parece importante que se indique quién recaudará esos valores generados por concepto de la estampilla bomberil, quién los ejecutará y quién designará los cuerpos de Bomberos beneficiados en el departamento, pues en el texto se establece una tarifa pero no se indica los responsables de su correcta ejecución”¹⁰.

De otra parte, el concepto hace referencia al artículo 10 del proyecto, sobre la forma como se amplía de manera indiscriminada la inclusión de

entidades que podrían ser parte de Bomberos de Colombia, explicando que:

“No estamos de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 del proyecto de ley, por cuanto su redacción amplía de manera indiscriminada quiénes podrían ser parte de Bomberos de Colombia, otorgándole beneficios a instituciones u organizaciones de orden privado que no tienen relación con la prestación del servicio público esencial de Bomberos. Si observamos la redacción actual del artículo 4° de la Ley 1575 de 2012, vemos que quienes integran la organización Bomberos de Colombia son personas que tienen relación directa con la prestación del servicio, es decir; son integrantes que conocen de primera mano todo lo relacionado con la actividad bomberil en el país. Analizando el texto propuesto se evidencia que al incluir a todas las organizaciones civiles, corporaciones o fundaciones cuyo objeto sea la prevención, atención y en general la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, se está ampliando de manera indiscriminada e impersonal quiénes son integrantes de los Bomberos de Colombia, lo cual nos parece desafortunado pues podrían terminar incluidas personas jurídicas cuyo objeto es netamente comercial y no propiamente el de garantizar la efectiva prestación de este servicio público.

En cuanto al párrafo propuesto, no puede endilgársele al Ministerio del Interior la tarea de determinar qué organizaciones cumplen o no los parámetros para ser incluidas dentro de la institución Bomberos de Colombia, pues es una tarea que debe adelantar una entidad cuya misionalidad sea garantizar la efectiva prestación del servicio público esencial”¹¹.

Finalmente, hace la observación respecto al artículo 11 del proyecto de ley en mención, exponiendo que:

“No estamos de acuerdo con la redacción del artículo 11 del proyecto de ley, pues al igual que el artículo 10 es totalmente abstracto e impersonal, no determina quiénes hacen parte de la Junta Nacional de Bomberos, no se puede evidenciar si son dos por cada organización civil, corporación o fundación o si son dos para representarlos a todos ellos. Nos parece inconveniente que no se determine de manera clara en el proyecto de ley quiénes tendrán asiento en la Junta Nacional de Bomberos por parte de las organizaciones civiles, corporaciones o fundaciones, más cuando la principal función de los miembros de Junta es ser el organismo decisor de los recursos del Fondo Nacional de Bomberos y contar con dos escaños sin definición afectará de manera grave el quórum para la toma de decisiones. Adicional a esto, la Junta Nacional de Bomberos cuenta ya con 13 miembros y sumar dos escaños más dificultaría la toma de decisiones por el número de integrantes”¹².

¹⁰ Concepto institucional de la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia sobre el proyecto de ley 084 de 2019 Cámara.

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.*

En ese sentido, se constata que el contenido de la iniciativa no es claro y poco viable.

Con lo señalado anteriormente no es factible seguir apoyando el trámite de la iniciativa del proyecto de ley en estudio, puesto que 1. La estampilla bomberil, es una posibilidad que ya ofrece la Ley 1575 de 2012 *“por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia”* y 2. El marco de configuración legislativa tiene como límite la prohibición constitucional de conceder exenciones sobre impuestos locales.

PROPOSICIÓN

De manera respetuosa solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de Cámara de Representes, con fundamento a las razones expuestas, archivar el proyecto 084 de 2019, *por medio del cual se modifica la Ley 1575 de 2012, se establecen normas para incentivar la actividad bomberil, y se dictan otras disposiciones*, y a su vez nos permitimos dar **Ponencia Negativa**.

De los honorables Representantes,

NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
Representante a la Cámara

JUAN PABLO CELIS
Representante a la Cámara

JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO
Representante a la Cámara

CARLOS MARIO FARELO DAZA
Representante a la Cámara

JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA DE PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías.

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Cámara de Representantes presentamos ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 117 de 2019 Cámara, *por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías.*

I. COMPETENCIA

La Comisión Tercera Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, por cuanto versa sobre: “*hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores;*

regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro”.

II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El objetivo del proyecto de ley es otorgar una exención sobre Gravamen de Movimientos Financieros a los traslados, retiros y rendimientos financieros de los afiliados a los Fondos de Cesantías.

III. EL PROYECTO

NATURALEZA	PROYECTO DE LEY	
CONSECUTIVO	Número 117 de 2019 (Cámara)	
TÍTULO	<i>“Por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías”.</i>	
MATERIA	Exención tributaria al Gravamen de Movimientos Financieros sobre las cesantías.	
AUTORES	Honorable Senador Gustavo Bolívar Moreno	
PONENTES	Coordinador Ponente honorable Representante Christian Munir Garcés Aljure, honorable Representante Nidia Marcela Osorio Salgado Ponentes Honorable Representante Bayardo Bentacourt Pérez Honorable Representante Gustavo Puentes Díaz Honorable Representante Carlos Alberto Carreño	
ORIGEN	Cámara de Representantes	
RADICACIÓN	Julio de 2019	
TIPO	Ordinaria	
PUBLICACIÓN	Texto original	701 de 2019
ESTADO	Pendiente dar primer debate	

IV. ANTECEDENTES

El proyecto de ley que exonera del Gravamen a los Movimientos Financieros a los movimientos de traslados y retiro de las cesantías no había sido presentado anteriormente como iniciativa parlamentaria.

El Proyecto de ley número 117 de 2019 Cámara, *por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías*, fue radicado el 31 de julio de 2019 ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 701 de 2019 y surgió como fundamento en la iniciativa legislativa.

V. SUSTENTACIÓN JURÍDICA

La naturaleza jurídica del auxilio de cesantías se encuentra descrita en el Código Sustantivo del Trabajo, que en su artículo 249 lo define como una obligación a cargo del empleador consistente en el pago de un mes de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracción de año¹. De esta manera, se entiende que las cesantías son un derecho del trabajador colombiano, cuya protección quiso consagrar el constituyente de manera especial, designándolo como uno de los pilares fundamentales

¹ Todo {empleador} está obligado a pagar a sus trabajadores, y a las demás personas que se indican en este Capítulo, al terminar el contrato de trabajo, como auxilio de cesantía, un mes de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracción de año.

del Estado en el artículo 1° superior, de la siguiente manera:

*Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el **trabajo y la solidaridad** de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

Es justamente en consecuencia de ello, que la honorable Corte Constitucional en su Sentencia T-260 de 1994, M. P. Alejandro Martínez Caballero ha reconocido las cesantías y las demás prestaciones sociales como

“derechos subjetivos, patrimoniales, no solo porque son derechos adquiridos sino porque la Nueva Constitución se expidió precisamente con el fin de asegurar el trabajo dentro de un marco económico y social justo (Preámbulo de la Carta), caracterizándose al Estado como Social de Derecho, fundado entre otras cosas en el respeto al trabajo (artículo 1°), teniendo como uno de sus fines esenciales la efectividad de los derechos dentro de los cuales está la remuneración y el pago oportuno (artículo 53 C. P.)”.

Se trata pues, de una prestación (en tanto que obligación de pago) que forma parte de las remuneraciones *protegidas constitucionalmente. Es más, el constitucionalismo del 91 no se limita a promulgar los derechos, a dejarlos escritos, sino a protegerlos realmente (artículo 2° C.P.)*².

En ese sentido, la protección estatal ordenada por la Carta Magna, en favor del trabajador y sus prestaciones sociales, faculta al legislador para promulgar leyes como la presentada en este proyecto, que establezcan una protección a las remuneraciones, con el fin de que estas cumplan su vocación legal. En este caso, vale la pena recordar que el sentido de las cesantías es auxiliar al trabajador en momentos de desempleo o cuando queda cesante convirtiéndose en una compensación que opera como un ahorro/seguro.

Además, la ley también permite que este ahorro de las Cesantías pueda emplearse para la adquisición y mejoramiento de vivienda, así como para el pago de estudios en educación superior del trabajador, su cónyuge e hijos. Por lo tanto, este tipo de prestación contribuye a mejorar la calidad de vida y las dotaciones de capital de los trabajadores, especialmente de aquellos de menores ingresos, que no cuentan con una capacidad alta de ahorro para emprender inversiones en finca raíz o en estudios universitarios.

Ahora bien, desde 2001 el Estatuto Tributario estableció el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) como un nuevo impuesto cuyo contenido se consignó detallando sus elementos esenciales: hecho generador, tarifa, causación, sujetos pasivos, agentes de retención, declaración y

administración (artículos 870 y ss). Así, en el artículo 879 de ese mismo ET, especifica taxativamente treinta (30) tipos de movimientos financieros exentos del referido gravamen (GMF), dentro de los cuales se contemplan algunas protecciones a las cuentas de los trabajadores, como las cuentas de nómina, pero no así los traslados y retiros de provenientes del auxilio de cesantías.

Al respecto, vale la pena recordar que el trabajo como derecho humano, está revestido de las características irrenunciables de dignidad y justicia (artículo 25 C.P.), según las cuales debe entenderse que se trata de un contrato de especial contenido, diferente de los contratos de naturaleza comercial, que por su mismo contenido lucrativo dan origen a un gravamen sobre movimientos financieros. No debería ocurrir así con el movimiento de las remuneraciones provenientes del auxilio de cesantías, por los motivos previamente expuestos.

Por este motivo, se hace necesario y tiene viabilidad constitucional y legal adicionar un numeral a las exenciones del artículo 878 del Estatuto Tributario, armonizando el ordenamiento jurídico de manera tal que se exima del gravamen (GMF) este tipo de movimientos financieros que están concebidos para apoyar el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores, quienes hacen uso de ellos en momentos de necesidad (cesación del empleo o inversión en vivienda y educación) y que por ende, gravarlos solo genera un detrimento adicional a las necesidades que los trabajadores buscan aligerar haciendo uso de sus prestaciones sociales.

VI. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA

Las cesantías son un auxilio otorgado por el empleador con el propósito de servir como un seguro de desempleo cesante. Sin embargo, hoy la ley también establece que el ahorro de las Cesantías puede emplearse para adquisición y mejoramiento de vivienda, y pago de estudio de educación superior tanto para el beneficiario como sus familiares de primer grado. Así, se entiende las cesantías son prestaciones sociales que contribuyen a mejorar la calidad de vida e incrementar las dotaciones de capital de los trabajadores, especialmente para la fuerza laboral más vulnerable o menores ingresos que no cuentan con una alta capacidad de ahorro, acumulación de capital humano y están más expuestos al desempleo.

De acuerdo con Asofondos (2018)³, al menos el 65% de los ahorros en Fondos de Cesantías se han destinado para apalancar compra de vivienda o financiar estudios de educación superior. Si bien, aunque solo el 35% de esos ahorros cumple con su función original de servir como seguro a la población cesante, su uso en patrimonio y capital

² Ob. cit. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³ Comunicado de prensa de ASOFONDOS 2018, tomado de <https://www.asofondos.org.co/wp-content/uploads/2019/03/Cesant%C3%ADAs-para-vivienda.pdf>

humano significa para el trabajador una inversión con retorno incluso en el largo plazo.

Adicional, el 83%⁴ de los trabajadores ganan menos de dos salarios mínimos, por ende, es una prestación que beneficia a los colombianos de menores ingresos. Por lo tanto, los obstáculos para retirar las cesantías en los casos aprobados por la ley y los costos asociados a su uso implican gravar la situación socioeconómica en la cual se encuentran inmersos la mayoría de los trabajadores. En especial, cuando el panorama actual de desempleo en el país genera preocupaciones y golpea a esta población se hace necesario garantizar su protección durante ese periodo. Según Asofondos, en el año anterior se retiraron cerca de 5.4 billones de pesos, y la principal causa del retiro fue la terminación de contrato.

Por su parte, es conveniente reconocer que es un tributo inequitativo, en la medida que la tarifa es un valor fijo. Marginalmente, los usuarios de la banca con menor capacidad de ahorro e ingreso son a quienes les cuesta más pagar el impuesto en comparación con los usuarios con mayor capacidad de ahorro e ingreso.

El Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), más conocido como 4 por mil, es un impuesto a la mayoría de las operaciones financieras y, por esa razón, es recaudada por la banca. Sobre su funcionamiento, se ha discutido el costo que supone para el uso del efectivo y acceso de los usuarios al sistema financiero. No obstante, a su vez, es considerado un impuesto eficiente en la medida que el recaudo a través de bancos no supone un costo

significativo para el Estado, y su fiscalización es en tiempo real. De acuerdo con datos de la DIAN, el recaudo tributario por el GMF por los diferentes conceptos del gravamen superó los 7 billones de pesos para el 2018.

Una de las críticas a este impuesto es que su naturaleza rompe con el principio de equidad por desconocer la capacidad de ahorro y consumo de los hogares beneficiarios. Para solventar en alguna medida esa inequidad, se ha acotado el monto y población por el cual empieza a aplicar. Actualmente, los ciudadanos tienen derecho a tener exenta una cuenta bancaria del Gravamen a los Movimientos Financieros siempre que las operaciones en ella no superen los 350 UVT (11'994.550). También están exentas del gravamen las mesadas pensionales. Sin embargo, las operaciones por cesantías no se encuentran exentas a pesar de ser un seguro para el desempleo cesante. Es muy importante recalcar que el tope mínimo para aplicar el gravamen (350 UVT) podría ser muy bajo para el concepto de cesantías toda vez que es un ahorro laboral acumulado con fines de inversión o gasto de mayores valores.

Exonerar las cesantías del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros obedece a un criterio social debido al rol que cumplen para el hogar del beneficiario, pues no solo sirve para suavizar el consumo del trabajador formal, sino que además el consumo de sus dependientes (hijos y/o cónyuge).

Según la Superintendencia Financiera, en los Fondos de Cesantías existen 8.357.873 afiliados a junio del presente año.

Tabla 1. Afiliados a Fondos de Cesantías en lo corrido del 2019

FONDOS	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO
PORVENIR	4.183.294	4.882.721	4.810.318	4.738.283	4.676.701	4.629.986
PROTECCIÓN	2.506.272	2.996.165	2.950.799	2.899.840	2.857.703	2.823.586
COLFONDOS	765.294	892.163	879.670	868.310	859.542	853.461
SKANDIA	46.380	51.377	51.614	51.417	51.074	50.840
TOTAL	7.501.240	8.822.426	8.692.401	8.557.850	8.445.020	8.357.873

Fuente: Informes presentados por las AFP.

A partir de abril, Old Mutual cambia de razón social a Skandia S.A.

Por lo cual, es una población susceptible a la protección ante choques en sus ingresos, para garantizar mantener su bienestar. Por todo lo anterior, se considera conveniente proteger estos ingresos del trabajador.

En cuanto a la preocupación de las implicaciones fiscales se ha solicitado concepto al Ministerio de Hacienda y DIAN. La primera institución contestó que durante el trámite del proyecto rendirán su concepto fiscal. Aún esperamos respuesta de la DIAN.⁴

VII. DERECHO COMPARADO

En otros países encontramos regulaciones similares que protegen el auxilio de cesantías de manera especial. Entre otras, encontramos los siguientes ejemplos:

PAÍS	LEY QUE PROTEGE LAS CESANTÍAS
MÉXICO	“Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal” Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de octubre de 2008. Artículos 1° y 21.
CHILE	Ley 19728, fecha de Promulgación 30 de abril de 2001. Artículo 1°.
URUGUAY	“Ley 18.395 Beneficios Jubilatorios Flexibilización de las Condiciones de Acceso” Publicada D.O. 6 nov/08 - número 27606 artículo 11. Ley 13.728, de 17 de diciembre de 1968.
ESPAÑA	“Real decreto por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo (Real Decreto 625/1985, de 2 de abril)” La Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo, por la que se modifica el Título II de la Ley 51/1980.

VIII. NORMAS MODIFICADAS

Se adiciona un numeral al artículo 879 del Estatuto Tributario.

⁴ GEIH 2018.

IX. MODIFICACIONES AL ARTICULADO

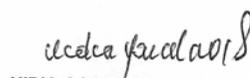
PROYECTO DE LEY ORIGINAL	MODIFICACIÓN SUGERIDA	EXPLICACIÓN
PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2019 POR MEDIO DEL CUAL SE EXIME DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS LOS TRASLADOS Y RETIROS DE CESANTÍAS	Sin modificaciones	
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto realizar unas exenciones sobre el Gravamen a los Movimientos Financieros.	Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto adicionar realizar unas exenciones sobre e al Gravamen a los Movimientos Financieros, establecidos en el artículo 879 del Estatuto Tributario.	Se modifica con la intención de hacer más preciso el objeto del proyecto de ley.
Artículo 3°. Los traslados de cesantías acumulados en las cuentas individuales de los empleados afiliados a los Fondos de Cesantías, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros	Artículo 2°. Adiciónese los numerales 31 y 32 al artículo 879 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así: <i>Artículo 3°</i> “31. Los traslados de cesantías y sus rendimientos acumulados en las cuentas individuales de los empleados afiliados a los Fondos de Cesantías, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros. Artículo 4 32. Los retiros parciales y totales de cesantías acumulados y sus rendimientos en las cuentas individuales de los empleados afiliados a los Fondos de Cesantías, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros”.	Se corrige el número del artículo 2° porque en el proyecto de ley original aparece un tres (3) seguido del artículo uno (1). También, se consolida la exención en uno según como está el Estatuto Tributario hoy para que sea armónico. Se exoneran también los rendimientos financieros de quienes poseen cesantías. Cambiamos empleados por afiliados para aumentar la cobertura de aplicación para no excluir a los contratistas que laboran y están expuestos a un eventual desempleo cesante.
Artículo 3°. <i>Vigencia.</i> La presente Ley tendrá vigencia a partir de su promulgación.	Sin modificaciones	

X. PROPOSICIÓN

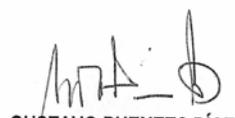
Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir ponencia de primer debate **Positiva** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, seguir con el trámite del primer debate al Proyecto de ley número 117 de 2019 Cámara, *por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías.*

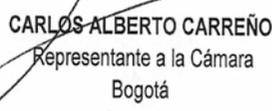

CHRISTIAN MUNIR GARCÉS

ALJURE
Representante a la Cámara
Valle del Cauca
Coordinador Ponente


NIDIA OSORIO SALGADO
Representante a la Cámara
Antioquia
Coordinador Ponente


BAYARDO BENTACOURT PÉREZ
Representante a la Cámara
Nariño
Ponente


GUSTAVO PUENTES DÍAZ
Representante a la Cámara
Boyacá
Ponente


CARLOS ALBERTO CARREÑO
Representante a la Cámara
Bogotá
Ponente

TEXTO QUE SE PROPONE PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2019, CÁMARA PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2019

por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías.

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto adicionar unas exenciones al Gravamen a los Movimientos Financieros, establecidos en el artículo 879 del Estatuto Tributario.

Artículo 2°. Adiciónense los numerales 31 y 32 al artículo 879 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

31. Los traslados de cesantías y sus rendimientos acumulados en las cuentas individuales de los afiliados a los Fondos de Cesantías, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros.
32. Los retiros parciales y totales de cesantías acumulados y sus rendimientos en las cuentas individuales de los afiliados a los Fondos de Cesantías, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley tendrá vigencia a partir de su promulgación.

C O N T E N I D O

Gaceta número 950 - Viernes, 27 de septiembre de 2019
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate en Cámara y texto propuesto del Proyecto de Acto legislativo número 205 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 11 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de muerte.....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 015 de 2019 Cámara, por medio del cual se cuidan los recursos públicos de la Nación.	9
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 099 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas en favor de la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.	12
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 084 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1575 de 2012, se establecen normas para incentivar la actividad bomberil, y se dictan otras disposiciones.	16
Informe de ponencia de primer debate y texto que se propone para primer debate en la Comisión Tercera al Proyecto de ley número 117 de 2019 Cámara, por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías.....	20