



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 - Nº 978

Bogotá, D. C., jueves, 3 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 125 DE 2019 CÁMARA

por la cual se declara imprescriptible la acción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000 (No más silencio) y se dictan otras disposiciones”, acumulado con el Proyecto de ley número 180 de 2019 Cámara “por medio de la cual se declara imprescriptible la acción penal para los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual cometidos en menores de edad.

Bogotá, D. C., octubre 2019

Doctor

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 125 de 2019 Cámara, “por la cual se declara imprescriptible la acción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000 (No más silencio) y se dictan otras disposiciones, acumulado con el Proyecto de ley número 180 de 2019 Cámara, por medio de la cual se declara imprescriptible la acción penal para los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual cometidos en menores de edad.

Apreciado Presidente:

En cumplimiento del encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente y en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley

5ª de 1992, nos permitimos radicar el informe de **ponencia positiva** a los Proyectos de ley acumulados y referidos en el asunto.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 125 DE 2019 CÁMARA

por la cual se declara imprescriptible la acción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000 (No más silencio) y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 180 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se declara imprescriptible la acción penal para los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual cometidos en menores de edad.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. ANTECEDENTES DE LOS PROYECTOS**
- II. OBJETIVO DE LAS INICIATIVAS**
- III. CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS**
- IV. AUDIENCIA PÚBLICA**
- V. LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL PARA DELITOS SEXUALES COMETIDOS EN CONTRA DE MENORES**

VI. DERECHO COMPARADO

1.1. Chile

1.2. Perú

1.3. España

VII. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS INICIATIVAS.

VIII. MODIFICACIONES PROPUESTAS A LA LEGISLACIÓN VIGENTE

IX. NECESIDAD DE LAS INICIATIVAS

X. PLIEGO DE MODIFICACIONES

XI. PROPOSICIÓN

XII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

I. ANTECEDENTES DE LOS PROYECTOS

El Proyecto de ley número 125 de 2019 Cámara, “*por la cual se declara imprescriptible la acción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000 (No más silencio) y se dictan otras disposiciones*”, fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 6 de agosto de 2019 por la Representante a la Cámara Katherine Miranda Peña, la honorable Senadora Myriam Alicia Paredes Aguirre, honorable Senadora Sandra Liliana Ortiz Nova, honorable Senadora Soledad Tamayo Tamayo, honorable Senadora Nadya Georgette Blé Scaf, honorable Representante Martha Patricia Villalba Hodwalker, honorable Representante Norma Hurtado Sánchez, honorable Representante Gloria Betty Zorro Africano, honorable Representante Irma Luz Herrera Rodríguez, honorable Representante María Cristina Soto de Gómez, honorable Representante Elizabeth Jay-Pang Díaz, honorable Representante Adriana Magali Matiz Vargas, honorable Representante Flora Perdomo Andrade, honorable Representante Milene Jarava Díaz, honorable Representante Astrid Sánchez Montes De Oca, honorable Representante Jennifer Kristin Arias Falla, honorable Representante Nidia Marcela Osorio Salgado, honorable Representante Ángela Patricia Sánchez Leal, honorable Representante Mónica Liliana Valencia Montaña, honorable Representante Yenica Sugeín Acosta Infante, honorable Representante Mauricio Andrés Toro Orjuela, honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes, honorable Representante Neyla Ruiz Correa, honorable Representante María José Pizarro Rodríguez, honorable Representante Catalina Ortiz Lalinde, honorable Representante Sara Elena Piedrahíta Lyons, honorable Representante Kelyn Johana González Duarte, honorable Representante Jezmi Lizeth Barraza Arraut y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 740 de 2019.

Proyecto de ley número 180 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se declara imprescriptible la acción penal para los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual cometidos en menores de edad*, fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 20 de agosto de 2019 por el Representante a la Cámara por el Departamento del Caquetá, Harry Giovanni González García.

Los Proyectos de ley número 125 de 2019 Cámara, *por la cual se declara imprescriptible la acción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000 (No más silencio) y se dictan otras disposiciones*”, y el Proyecto de ley número 180 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se declara imprescriptible la acción penal para los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual cometidos en menores de edad*”, fueron acumulados mediante Oficio C.P.C.P. 3.1-168 - 2019 el día 29 de agosto de 2019.

Como ponentes para primer debate de los proyectos acumulados ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se designaron a los honorables Representantes Julián Peinado Ramírez (Coordinador), Adriana Magali Matiz Vargas (Coordinadora), Margarita María Restrepo Arango, Julián César Triana Quintero, Inti Raúl Asprilla Reyes, Élbort Díaz Lozano, Luis Alberto Albán Urbano y Harry Giovanni González García.

II. OBJETIVO DE LAS INICIATIVAS

Las iniciativas tienen por objeto permitir que quien haya sido víctima de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000, siendo menor de edad, no pierda la posibilidad de que su victimario sea investigado, juzgado y sancionado en ningún momento, para lo cual se propone que para estos casos la acción penal no prescriba.

III. CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS

El Proyecto de ley número 125 de 2019 Cámara contiene dos artículos incluyendo la vigencia, estipulando en su artículo primero una modificación al inciso tercero del artículo 83 de la Ley 599 de 2000 por medio de la cual se expide el Código Penal, el cual fue adicionado por el artículo 1º de la Ley 1154 de 2007 en el sentido que cuando se trate de los delitos contenidos en el Título IV del Código Penal y el delito consagrado en el artículo 237, la acción penal será imprescriptible.

Por su parte, el Proyecto de ley número 180 de 2019 Cámara está conformado por tres artículos, incluyendo la vigencia, en su artículo primero determina que el objeto de la iniciativa consiste en declarar imprescriptible la acción penal para los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales cometidos en menores de edad, el segundo artículo plantea una modificación normativa al inciso tercero del Código Penal, en los mismos términos propuestos por el Proyecto de ley número 125 de 2019.

IV. AUDIENCIA PÚBLICA

El día miércoles 25 de septiembre de 2019 a las 9:00 a. m., en el salón de sesiones de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes “Roberto Camacho Weverberg” se llevó a cabo audiencia pública sobre el Proyecto de ley número 125 de 2019 Cámara, *por la cual se declara imprescriptible la acción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación*

sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000 (No más silencio) y se dictan otras disposiciones, acumulado con el Proyecto de ley número 180 de 2019 Cámara, por medio de la cual se declara imprescriptible la acción penal para los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual cometidos en menores de edad, en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992.

En el desarrollo de la audiencia intervino de parte de la **Alianza por la Niñez Colombiana** la doctor Gloria Carvalho quien es la Secretaria Ejecutiva de dicha organización y realizó las siguientes observaciones sobre el Proyecto de ley número 125 de 2019 Cámara:

La Alianza por la Niñez Colombiana respalda el Proyecto de ley número 125 de 2019, que entra a primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, y que busca que se declaren imprescriptibles los delitos sexuales cometidos contra niñas, niños y adolescentes.

Cifras recientes evidencian lo preocupante de este flagelo. Entre enero de 2015 y junio de 2019 se registraron 91.982 casos de violencia sexual en contra de niñas, niños y adolescentes en Colombia, según datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Así, en 2015 se presentaron 19.181 casos, para un total de 53 diarios; en 2016 fueron 18.416 (50 por día); mientras que en 2017 subieron a 20.663 casos (57 al día). El año pasado los casos llegaron a 22.788, para un total de 62 registros diarios, y a junio del año en curso ya iban 10.934, es decir, un promedio de 61 casos por día, lo que señala que al final de 2019, ese número podría estar entre los más altos de los últimos cinco años.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), por su parte, señaló que durante el mismo periodo de estudio (enero 2015 - junio 2019) los casos de madres entre los 10 y los 14 años fueron 23.923, siendo 2015 el más alto con 6.045 eventos. Para este punto, cabe precisar que, según el Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000 advierte que es un delito cualquier acto sexual con menor de 14 años por lo tanto un embarazo en esta etapa de la vida de la niña, se establece como abuso sexual.

Justamente, según Medicina Legal, la edad más afectada en los años de análisis, con el 44% de los casos, es la que oscila entre los 10 y los 14, el mismo que se identifica como el rango más afectado en las niñas. Mientras que en los niños el rango de mayor afectación está entre los 5 y los 9. También se evidencia que los principales agresores se presentan con un 46% en parientes y seguido con un 22% en conocidos, luego en un 14% en otro y un 11% en amigos.

Ante esta situación se hace pertinente esta ley teniendo en cuenta que se cuenta con alrededor de un 97% de impunidad en los victimarios de esta violencia hacia niñas, niños y adolescentes.

Al respecto, vale la pena recordar que una de las principales recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño (CDN) al Estado colombiano en 2015 es la lucha contra la impunidad, cuando dice "...investigar de forma proactiva todos los casos, incluidos los que afecten a niñas indígenas, enjuiciar a los presuntos agresores, aplicar las sanciones correspondientes...", razón por la que la Alianza encuentra esta iniciativa de gran importancia para garantizar que las niñas, niños o adolescentes que hayan sido víctimas de estos delitos nunca pierdan la oportunidad de que el victimario sea investigado, juzgado y sancionado.

Por parte de **Save The Children** intervino Marcela Campos manifestando que, como país, contamos con múltiples leyes como Ley 1257 de 2008, la Ley 1448 de 2011 y la Ley 1719 de 2014 frente a la violencia sexual. Igualmente, el Código de Infancia y Adolescencia o Ley 1098 de 2006, Ley 1446 de 2007 entre otras. Sin embargo, como país, no poseemos una protección para que niños y niñas que han sido agredidos sexualmente, atacados en su dignidad e intimidados, puedan denunciar los delitos, aún después de 10 a 15 años.

Como Save the Children, consideramos que la ampliación de los plazos de prescripción frente a delitos sexuales sobre los niños y niñas o sobre personas que, ya siendo mayores, fueron abusadas cuando fueron niñas o niños, es sumamente importantes, porque las víctimas suelen tardar en procesar los abusos y en ser capaces de hablar de ello, por lo que en muchas ocasiones los culpables quedaban indemnes.

En el país, casi el 90% de los delitos sexuales se da contra menores de 18 años. El 95% de los casos está en indagación, lo que quiere decir que después de la denuncia no ha pasado absolutamente nada, que implica que en los pocos casos denunciados solo se da un 5% de probabilidad de que él o la agresora sean juzgados.

Se estima, que a pesar de las leyes y mecanismos existentes frente a la violencia sexual contra niños y niñas y en general, el porcentaje de denuncia es muy baja (entre el 15 y el 20%) por múltiples factores como que aún es limitado el número de denuncias realizadas directamente por niños y niñas frente a agresores que pertenecen a sus mismas familias, el dominio económico del varón muchas veces hace que las madres convengan a sus hijos de no denunciar, las intimidaciones a nuevos abusos, quitarles la vida o asesinar a sus familias, falta de confianza en el sistema judicial, son algunas de las múltiples causas que hacen que no se dé la denuncia en estos casos.

Los factores personales e interpersonales, especialmente la influencia del entorno familiar de la víctima, y la visión que tiene el afectado del sistema de justicia penal y del de restablecimiento de derechos son factores determinantes para la interposición de una denuncia.

Otro aspecto que reduce dicha denuncia corresponde a las prácticas revictimizantes hacia los afectados que aún se presentan a pesar de la existencia de procedimientos establecidos, principalmente en las zonas rurales, que incluso muchas veces se presentan en las zonas urbanas, desincentivan la denuncia y hacen que los delitos cometidos contra la integridad sexual de los niños y niñas queden impunes.

Por otra parte, los largos procesos y la falta de resolución a los mismos, hacen que muchas veces las personas opten por no denunciar a pesar que “La investigación debe realizarse de forma inmediata, exhaustiva, seria e imparcial, en un plazo razonable y bajo el impulso de los funcionarios judiciales, quienes deben utilizar plenamente sus facultades oficiosas”, según lo establece un fallo de la Corte Constitucional.

Es importante tener en cuenta que los agresores en este tipo de delitos usualmente amenazan o intimidan con asesinar o hacerles daño a los niños y niñas o asesinar a su familia, lo que conlleva a que ellos muchas veces guarden silencio. Mucho más si no existen estructuras familiares de confianza y donde el diálogo no hace parte de la cultura familiar, lo que hace que se guarde silencio por muchos años o por toda la vida. Tener una ley que permita que la denuncia se realice una vez la persona sea adulta hasta un plazo no menor de 50 años posterior a lo ocurrido y con el desarrollo de las acciones forenses psicológicas pertinente, es un gran avance.

En síntesis, las víctimas de violencia sexual tienen derecho a: una vida libre de violencias, verdad, justicia y acceso a recursos judiciales efectivos, información, respeto y protección de su intimidad y privacidad, igualdad y no discriminación, dignidad y atención no revictimizante, autonomía y libre consentimiento, participación en el proceso penal, acompañamiento y asistencia técnica legal, seguridad personal y protección, atención integral, inmediata, gratuita y especializada.

Es obligación del Estado garantizar la investigación y el proceso sin esperar que sea la víctima o sus familiares, quienes hagan aportaciones de elementos probatorios sobre el caso. Es importante también, tener en cuenta la obligación del Estado del restablecimiento de derechos y en el ámbito de la salud física, mental, sexual y reproductiva y reparación integral.

En el mismo sentido se pronunciaron apoyando el Proyecto de ley número el **doctor Nelson Rivera de la Fundación Renacer Colombia** y la **doctora Ángela Ramírez, Directora de Justicia Transicional**, delegada del Ministerio de Justicia para la audiencia pública.

Finalmente, el **doctor Fidel Alejandro Ruiz Caicedo**, asesor nacional de abogacía e incidencia política de la ONG Aldeas Infantiles SOS manifestó el apoyo de la organización al Proyecto de ley y sugirió que se incluyeran dentro de la iniciativa los tipos penales creados en virtud de la Ley 1719 de

2014, como son: acceso carnal abusivo en persona protegida menor de catorce años, actos sexuales con persona protegida menor de catorce años, trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual, esterilización forzada en persona protegida, desnudez forzada en persona protegida, aborto forzado en persona protegida.

V. LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL PARA DELITOS SEXUALES COMETIDOS EN CONTRA DE MENORES

En términos generales, la prescripción es una institución jurídica por la cual el transcurso del tiempo produce efectos de derecho, sin embargo, tiene distintas connotaciones dependiendo el contexto o rama del derecho desde la cual se le aproxime, por ejemplo, en materia civil, la prescripción puede ser el medio de adquirir un derecho (como sucede con la prescripción adquisitiva de dominio o usucapión regulada en el artículos 2527 y concordantes de nuestro Código Civil) o de librarse de una obligación por el transcurso del tiempo (como lo establece el numeral 10 del artículo 1625 del mismo código).

Ahora bien, la prescripción opera en nuestro ordenamiento jurídico tanto para los derechos, como para las acciones, esta diferenciación la podemos ver claramente en materia laboral en donde la Corte Constitucional¹ ha determinado que si bien, en virtud del artículo 25 de nuestra Carta Política el derecho al trabajo en sí es imprescriptible, las acciones judiciales para proteger los derechos laborales contemplados por el Código Sustantivo del trabajo colombiano adquiridos por un trabajador en virtud de una relación laboral, no son eternas, así lo determina el artículo 488 del código:

Artículo 488. Regla General. *Las acciones correspondientes a los derechos regulados en este código prescriben en tres (3) años, que se cuentan desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, salvo en los casos de prescripciones especiales establecidas en el Código Procesal del Trabajo o en el presente estatuto.*

En el mismo sentido, nuestra legislación penal vigente contempla reglas que regulan la prescripción tanto de la acción penal como de la sanción. La acción penal es el punto de partida del proceso judicial y se origina a partir de un delito y del derecho a castigar en titularidad del Estado (*ius puniendi*).

El artículo 83 de la Ley 599 del 2000 - Código Penal determina los términos de la prescripción de la acción penal de forma genérica, estableciendo en el primer inciso que prescribirá en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley, si fuere privativa de la libertad, pero en ningún caso podrá ser inferior a cinco años ni excederá los veinte, a partir de allí contempla excepciones en sus incisos siguientes:

- Para las conductas de desaparición forzada, tortura, homicidio de miembro de

¹ Corte Constitucional. Sentencia 027 del 23 de febrero de 1994. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

una organización sindical, homicidio en Defensor de Derechos Humanos, homicidio en periodista y desplazamiento forzado el término será de 30 años.

- En virtud de la ratificación del Estatuto de Roma, para los delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra la acción penal será imprescriptible.
- Para los delitos de los que se ocupa este Proyecto de ley número, la acción prescribe 20 años después de que la víctima haya alcanzado la mayoría de edad.
- Cuando las conductas punibles no tengan pena privativa de la libertad, la acción prescribe en 5 años.
- Y, por último, se refiere al aumento del término en la mitad cuando la conducta fuere cometida por servidores públicos o particulares en el ejercicio de funciones públicas.

Por su parte, el artículo 89 del mismo código se refiere al término en el que prescribe la sanción penal, desarrollando el mandato constitucional del artículo 28 que prohíbe la imprescriptibilidad de las penas o las medidas de aseguramiento, entendido esto en un sentido concreto como el derecho que pierde el Estado de materializar una sanción penal que haya impuesto.

Tenemos entonces que la prescripción de la acción penal impide el inicio de un juicio o puede poner fin a un proceso de una manera formal debido al transcurso natural del tiempo, por eso, cuando se trata de delitos sexuales cometidos en contra de menores, la experiencia jurídica y política en otros países ha sido avanzar en un tratamiento diferencial para ellos (como ocurre con los delitos de competencia de la Corte Penal Internacional), garantizando que las víctimas de estos delitos no pierdan la posibilidad de acceso a la justicia en ningún momento.

VI. DERECHO COMPARADO

1.1. Chile

En abril del 2019, el Congreso chileno aprobó por unanimidad un proyecto de ley conocido como “Derecho al tiempo” para declarar imprescriptibles los delitos sexuales contra menores de edad, para que el victimario siempre pueda ser procesado.

En julio del mismo año el Gobierno de Chile promulgó la ley que adicionó el artículo 94 bis al Código Penal² chileno, que reza:

“No prescribirá la acción penal respecto de los crímenes y simples delitos descritos y sancionados en los artículos 141, inciso final, y 142, inciso final, ambos en relación con la violación; los artículos 150 B y 150 E, ambos en relación con los artículos 361, 362 y 365 bis; los artículos 361, 362, 363, 365 bis, 366, 366 bis, 366 quáter, 366 quinquies, 367, 367 ter; el artículo 411 quáter en relación con la

explotación sexual; y el artículo 433, N° 1, en relación con la violación, cuando al momento de la perpetración del hecho la víctima fuere menor de edad”.

En este sentido, los delitos que fueron declarados como imprescriptibles por el Congreso chileno son los de violación, estupro, abuso sexual, exposición a actos de significancia sexual, producción de material pornográfico y favorecimiento de la prostitución, cuando sean cometidos en contra de víctimas menores de 18 años.

1.2. Perú

Con la entrada en vigor de la Ley 30838 del 4 agosto de 2018, se adicionó el artículo 88-A al Código Penal peruano³, estipulando que **la pena y la acción penal son imprescriptibles en los delitos previstos en los artículos 153, 153-A, 153-B y 153-C y en los capítulos IX, X y XI del Título IV del Libro Segundo del Código Penal.**

De esta forma, los peruanos garantizaron que tanto la pena como la acción penal no prescribiesen cuando se trate de los delitos de trata de persona; explotación sexual; la esclavitud y otras formas de explotación; la violación sexual; la violación en persona en estado de inconsciencia o en la imposibilidad de resistir; la violación de persona en incapacidad de dar su libre consentimiento; la violación sexual de menor de edad; la violación sexual de persona bajo autoridad o vigilancia; la violación sexual mediante engaño; los tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos sin consentimiento; actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores; favorecimiento a la prostitución; el rufianismo; el proxenetismo; la explotación sexual comercial infantil y adolescente en ámbito del turismo; la publicación en los medios de comunicación sobre delitos de libertad sexual a menores; las exhibiciones y publicaciones obscenas; la pornografía infantil, las proposiciones a niños, niñas y adolescentes con fines sexuales; y todas las formas agravadas de estos delitos.

1.3. España

En España, de conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39 del 1° de octubre de 2015 sobre el Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en relación con el artículo 26 de la Ley 50 del 27 de noviembre de 1997, se realizó consulta pública previa del 2 al 17 de septiembre a través del portal web del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar social para recibir aportes de la sociedad civil en relación sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección Integral Frente a la Violencia Contra la Infancia.

En esa consulta pública previa se recibieron propuestas en el sentido de modificar la normativa que permite que los delitos de abuso sexual prescriban o una revisión del Código Penal en lo relativo a los

² Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1984>

³ Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendoc-bib/con5_uibd.nsf/001CD7E618605745052583280052F800/\\$FILE/COD-PENAL_actualizado_16-09-2018.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendoc-bib/con5_uibd.nsf/001CD7E618605745052583280052F800/$FILE/COD-PENAL_actualizado_16-09-2018.pdf)

delitos contra la indemnidad infantil, eliminación de la prescripción de los delitos sexuales contra niños y niñas, reconfiguración de los límites entre los distintos delitos sexuales especialmente entre abuso sexual y agresión sexual⁴.

El Anteproyecto contempla que el plazo de prescripción de los delitos sexuales contra menores que es de 10 a 20 años dependiendo de la gravedad del delito, comenzará a correr cuando la víctima cumpla 30 años, y no 18, como sucede con la ley penal vigente, sin embargo, las organizaciones de infancia y las víctimas de delitos sexuales solicitan que el tiempo comience a correr desde los 50 años e incluso siguen insistiendo con que estos delitos sean imprescriptibles, por lo que el Gobierno en una visita al Vaticano en octubre de 2018 aseguró que estaban trabajando para alcanzar la imprescriptibilidad de estos delitos equiparándolos con el terrorismo, genocidio y de lesa humanidad⁵.

VII. CONSTITUCIONALIDAD DE LA INICIATIVA

El Estado colombiano ha suscrito y ratificado una serie de Instrumentos Internacionales que en virtud del artículo 93 de la Constitución Política hacen parte del bloque de constitucionalidad y permean nuestro ordenamiento legal, en particular, lo que tiene que ver con el interés superior del niño:

-Declaración sobre los Derechos del Niño: su principio 2 dispone que los niños gozarán de especial protección, y serán provistos de las oportunidades y recursos necesarios para desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente de manera normal y sana, y en condiciones de libertad y dignidad.

-Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: su artículo 24.1 determina que *“todo niño tiene 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”*.

- Convención Americana de Derechos Humanos: su artículo 19 estipula que *“todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”*.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: su artículo 10-3 ordena que *“se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia a favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación*

alguna por razón de filiación o cualquier otra condición”.

- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño: en el numeral 1 del artículo 3 establece *“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”*.

De esta forma, el artículo establece el interés superior del niño, con el objetivo de garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos sus derechos, en especial la protección contra cualquiera de las modalidades de explotación sexual. Esta disposición pretende que bajo todo punto de vista el interés superior del niño prime sobre cualquier otro interés, garantizando su integridad física, psicológica, moral y espiritual, y promoviendo su dignidad humana.

En este sentido, la Observación General número 14 de Naciones Unidas sobre el interés superior del niño, indica textualmente:

(...) siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales. Además, la justificación de las decisiones debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho. En este sentido, los Estados partes deberán explicar cómo se ha respetado este derecho en la decisión, es decir, qué se ha considerado que atendía al interés superior del niño, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones, ya se trate de cuestiones normativas generales o de casos concretos. (Comité de los Derechos del Niño, 2013). (Negrilla fuera del texto).

De esta forma, la observación del Comité de los Derechos de los Niños resalta que cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial que se atenderá. Entiéndase por medidas, las decisiones, actos, conductas y demás, asumidas por el Estado y que involucren la afectación de uno o más niños. Por tal motivo, al considerarse un deber primordial del Estado, su responsabilidad recae sobre todas las instituciones públicas y privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos.

Así las cosas, es obligación de los órganos legislativos de los Estados partes de esta Convención, garantizar que cualquier Acto Legislativo o Ley, de aplicación al principio de interés superior del niño a fin de garantizar el respeto de todos sus derechos,

⁴ Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Ministerio de Justicia. Ministerio del Interior. Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia Frente a la Violencia. España. 8 de enero de 2019. Disponible en: https://www.mscbs.gob.es/normativa/audiencia/docs/LO_proteccion_integral_violencia_menores.pdf

⁵ Disponible en: https://elpais.com/sociedad/2018/10/29/actualidad/1540816288_142038.html

constituyéndolo una consideración primordial y explícita en la legislación.

Ahora bien, el artículo 44 de la Constitución Política de 199, establece los derechos fundamentales de los niños entre los cuales se encuentran la vida e integridad física, de la siguiente forma:

“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.” (Negrilla fuera del texto).

Como vemos, los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes gozan de una especial protección en el ámbito internacional y nacional dada la situación de indefensión, vulnerabilidad y debilidad de esta población y la necesidad de garantizar un desarrollo armónico e integral. Cabe resaltar que, el artículo no solo indica los derechos fundamentales de los niños, sino que más allá de ello, establece la obligación de proteger a esta población de cualquier forma de “violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual...”, lo cual fundamenta de manera objetiva el presente proyecto de ley, en pro de dar cumplimiento a la obligación constitucional del Estado.

Teniendo estas consideraciones presentes, el legislador puede adoptar un tratamiento diferencial para los delitos sexuales cometidos en contra de menores de edad, por su gravedad y por la prevalencia de sus derechos por encima de los demás, declarando la imprescriptibilidad de la acción penal en estos casos, tal y como sucede en los casos de genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad.

VIII. MODIFICACIONES PROPUESTAS A LA LEGISLACIÓN VIGENTE

CÓDIGO PENAL - LEY 599 DE 2000	TEXTO DE LOS PROYECTOS DE LEY
<p>Artículo 83. Termino de prescripción de la acción penal. La acción penal prescribirá en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley, si fuere privativa de la libertad, pero en ningún caso será inferior a cinco (5) años, ni excederá de veinte (20), salvo lo dispuesto en el inciso siguiente de este artículo.</p> <p>El término de prescripción para las conductas punibles de desaparición forzada, tortura, homicidio de miembro de una organización sindical, homicidio de defensor de Derechos Humanos, homicidio de periodista y desplazamiento forzado será de treinta (30) años. En las conductas punibles de ejecución permanente el término de prescripción comenzará a correr desde la perpetración del último acto. La acción penal para los delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra será imprescriptible.</p> <p>Cuando se trate de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237, cometidos en menores de edad, la acción penal prescribirá en veinte (20) años contados a partir del momento en que la víctima alcance la mayoría de edad.</p> <p>En las conductas punibles que tengan señalada pena no privativa de la libertad, la acción penal prescribirá en cinco (5) años.</p> <p>Para este efecto se tendrán en cuenta las causales sustanciales modificadoras de la punibilidad.</p> <p>Al servidor público que en ejercicio de las funciones de su cargo o con ocasión de ellas realice una conducta punible o participe en ella, el término de prescripción se aumentará en la mitad. Lo anterior se aplicará también en relación con los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria y de quienes obren como agentes retenedores o recaudadores.</p> <p>También se aumentará el término de prescripción, en la mitad, cuando la conducta punible se hubiere iniciado o consumado en el exterior.</p> <p>En todo caso, cuando se aumente el término de prescripción, no se excederá el límite máximo fijado.</p>	<p>Artículo 83. Termino de prescripción de la acción penal. La acción penal prescribirá en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley, si fuere privativa de la libertad, pero en ningún caso será inferior a cinco (5) años, ni excederá de veinte (20), salvo lo dispuesto en el inciso siguiente de este artículo.</p> <p>El término de prescripción para las conductas punibles de desaparición forzada, tortura, homicidio de miembro de una organización sindical, homicidio de defensor de Derechos Humanos, homicidio de periodista y desplazamiento forzado será de treinta (30) años. En las conductas punibles de ejecución permanente el término de prescripción comenzará a correr desde la perpetración del último acto. La acción penal para los delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra será imprescriptible.</p> <p>Cuando se trate de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237, cometidos en menores de edad, la acción penal será imprescriptible.</p> <p>En las conductas punibles que tengan señalada pena no privativa de la libertad, la acción penal prescribirá en cinco (5) años.</p> <p>Para este efecto se tendrán en cuenta las causales sustanciales modificadoras de la punibilidad.</p> <p>Al servidor público que en ejercicio de las funciones de su cargo o con ocasión de ellas realice una conducta punible o participe en ella, el término de prescripción se aumentará en la mitad. Lo anterior se aplicará también en relación con los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria y de quienes obren como agentes retenedores o recaudadores.</p> <p>También se aumentará el término de prescripción, en la mitad, cuando la conducta punible se hubiere iniciado o consumado en el exterior.</p> <p>En todo caso, cuando se aumente el término de prescripción, no se excederá el límite máximo fijado.</p>

IX. NECESIDAD DE LAS INICIATIVAS

De acuerdo con la exposición de motivos de ambos proyectos de ley, se busca que los delitos sexuales cometidos en contra de niños, niñas y adolescentes puedan ser investigados, juzgados y sancionados en todo momento, los autores de ambas iniciativas exponen la problemática de la siguiente manera:

Los niños, las niñas y los adolescentes son sujetos de derecho con un rasgo constitucional muy importante reflejado en el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia; se les debe salvaguardar, sobre todo, el derecho fundamental a ser protegidos ante cualquier forma de violencia (Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49).

Según la Organización Mundial de la Salud, la violencia sexual tiene un impacto en la salud física y mental⁶. La literatura especializada, consensuadamente, concluye que la mayoría de las personas que experimentan abuso sexual en la infancia lo pueden exteriorizar hasta la edad adulta (McElvaney, 2015)⁷.

El estudio de Steven M. Kogan concluye que existen variables que influyen en que la víctima entregue su versión de lo sucedido y lo exteriorice; estas son: “La edad de aparición del abuso, la existencia de penetración, el miedo por la propia vida en el momento del abuso, la existencia de lesiones físicas, la estructura familiar y la diferencia de edad entre la víctima y el agresor” (Kogan 2004)⁸.

Con la Encuesta Nacional de Adolescentes en los Estados Unidos, que está revelada en la revista “Child Abuse Review en Mayo 2015”, se realizó un estudio representativo a nivel nacional, los resultados mostraron que las personas que vivieron un abuso sexual denunciaron de manera inmediata (dentro del primer mes) en un 43%, con una divulgación tardía el 31% y el 26% nunca lo divulgaron antes de realizar la encuesta⁹.

La investigación ha encontrado que los retrasos en la divulgación en los abusos sexuales se dan porque las personas son maltratadas dentro de la familia (Sjoberg y Lindblad, 2002; Goodman-Brown et al., 2003; Kogan, 2004; Hershkowitz et al., 2005). Y concluyen que los niños que divulgan más rápidamente pueden estar sobrerrepresentados en muestras legales (McElvaney, 2015).

En Suecia, Priebe y Svedin (2008) realizaron una encuesta nacional de 4.339 adolescentes, de los cuales 1.962 reportaron alguna forma de abuso sexual (65% de las niñas y 23% de niños). De aquellos que habían revelado y respondido preguntas sobre divulgación (n = 1493), el 59,5 por ciento no había dicho a nadie de su experiencia previa a la encuesta. De los que divulgaron, el 80.5 por ciento mencionó a un “amigo de mi edad” como la única persona a la que le habían contado. En este estudio, solo el 6,8% había informado de sus experiencias a las autoridades sociales (McElvaney, 2015).

En Colombia se conoce que existieron, desde 2015 hasta 2018, 67.092 casos de violencia sexual en niños, niñas y adolescentes. El 49% ocurrieron en menores de 10 a 14 años, el 22% entre los 5 a los 9 años, el 14% entre los 0 a 4 años e igualmente el 14% entre el rango de 15 a 18 años. El 86% de los eventos se realizaron en niñas y el 14% en niños con un total de 57.794 y 9.298, respectivamente:

⁶ Disponible en: https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/global_campaign/en/chap6.pdf

⁷ Disponible en: <https://arrow.dit.ie/aaschsslcon/2/>

⁸ Kogan SM. 2004. Disclosing unwanted sexual experiences: Results from a national sample of adolescent women. *Child Abuse & Neglect* 28: 147–165.

⁹ Rosaleen McElvaney, Disclosure of Child Sexual Abuse: Delays, Non disclosure and Partial Disclosure. What the Research Tells Us and Implications for Practice, May 2015.

Informe Cumplimiento Ley 1146 de 2007 - ICBF 2015-2018

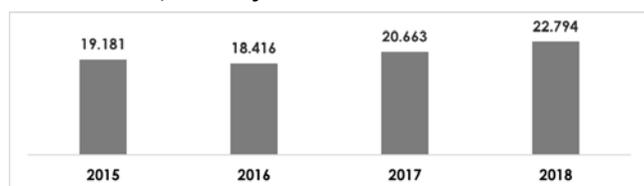
Tabla. Número y porcentaje de casos de violencia sexual en niños, niñas y adolescentes

Edad por Quinquenio	2015	2016	2017	2018	2015-2018	2015-2018	Porcentajes 2015-2018	Porcentajes 2015-2018
	Total	Total	Total	Total	Total hombres y mujeres	Porcentaje	Hombres	Mujeres
Menor de un Año		109	125	147	381	1%	14%	86%
0 a 4 años (2015) y 1 a 4 años (2016, 2017 y 2018)	955	2.270	2.669	3.353	9247	14%	23%	77%
5 a 9 años	1.502	3.579	4.297	5.662	15040	22%	25%	75%
10 a 14 años	3.566	8.479	9.655	11.166	32866	49%	8%	92%
15 a 18 años	1.132	2.477	2.642	3.307	9558	14%	8%	92%
TOTAL	7.155	16.914	19.388	23.635	67.092	100%	14%	86%

Fuente: Sistema de Vigilancia en Salud Pública de las violencias de género (SIVILA) Instituto Nacional de Salud datos preliminares del año 2015, 2016, 2017 y 2018.

No obstante, el Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (GCRNV) del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forense, reporta cifras más alarmantes, pues respecto a total de exámenes médico legales practicados, por presunto, delito sexual, entre los años 2015-2018 fueron los niños, niñas y adolescentes, los reportaron el mayor número de casos (**81.054**), situación que refleja un total quebrantamiento de su vida, libertad, integridad y formación sexual:

Número de exámenes médico-legales sexológicos practicados por presunto delito sexual a niños, niñas y adolescentes. 2015-2018



Fuente: Instituto Nacional de Medicina General y Ciencias Forense

Sin embargo, en Colombia, como en muchos países, el abuso sexual no es fácil de exteriorizar ni denunciar, por temas culturales y por incapacidad de las víctimas de reconocer hechos tan aterradores; y es que la situación es tan complicada que UNICEF estima que “alrededor de 120 millones de niñas menores de 20 años en todo el mundo (alrededor de 1 de cada 10) han experimentado relaciones sexuales por la fuerza u otros actos sexuales forzados”¹⁰. En otros países como España, según la fundación Save The Children, el 70% de los abusos sexuales no tuvieron audiencia oral, es decir que las víctimas no tuvieron justicia en sus casos¹¹.

Con base en el gran número de casos en donde niños, niñas y adolescentes que son víctimas de casos de violencia sexual en Colombia, para este proyecto de ley es necesario avanzar en la imprescriptibilidad de la acción penal para el juzgamiento de estos delitos.

Actualmente, los delitos que atentan contra la libertad, integridad y formación sexuales de los menores prescriben 20 años después de que las víctimas hayan alcanzado la mayoría de edad, sin embargo, como se mencionó anteriormente es

amplia la literatura científica y estadística que indica que la ocurrencia de estos delitos es denunciada muchos años después de haber ocurrido e incluso, en muchos casos nunca es denunciada.

En la Ley 599 de 2000 - Código Penal, la prescripción implica que el transcurso del tiempo sin que se active el aparato jurisdiccional para enjuiciar un delito extingue el derecho de acción, con una consecuencia jurídica que da lugar a la imposibilidad de investigación, imputación, juzgamiento y sanción de tipo penal, dicho de otro modo, a la impunidad.

En conclusión, dada la gravedad de los delitos que atentan contra la libertad, integridad y formación sexuales de los menores de edad, es necesario dar un tratamiento diferencial en relación con los otros tipos penales que contiene nuestro Código, teniendo como referencia las experiencias chilenas y peruanas en donde, atendiendo el interés superior del niño y la prevalencia de sus derechos sobre los demás, esos delitos tienen el carácter de imprescriptibles.

La prescripción es considerada como “la sanción jurídica que opera en un proceso penal por haber transcurrido un plazo determinado de tiempo sin que se haya enjuiciado a un imputado, o bien, sin que se haya hecho efectiva una condena a un sentenciado” (Rojas, 2007), de esta forma, tal como lo afirma la Corte Constitucional mediante Sentencia C-578/2002 “el transcurso del tiempo obra como causa de extinción de la punibilidad no solamente en abstracto -prescripción del delito-, sino en concreto -prescripción de la pena-, y, por consiguiente, pone fin al proceso penal”.

Es decir que, tal como se encuentra hoy en el Código Penal, artículo 83, la prescripción penal para delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237, cometidos en menores de edad, sería de veinte (20) años contados a partir del momento en que la víctima alcance la mayoría de edad.

Por este motivo, el proyecto de Ley que se presenta ante el Honorable Congreso de la Republica, busca que los delitos de gravedad extrema, como los delitos cometidos en contra de la libertad, integridad y formación sexual de los menores de edad, los cuales actualmente tienen la oportunidad jurídica de la extinción de la acción penal, a través de la figura de la prescripción; no queden en la impunidad. Es totalmente inaceptable que aun cuando el Estado Social de Derecho Colombiano se acoge a los tratados internacionales en pro de la protección de los niños, niñas y adolescentes, como sujetos de especial protección a quien se les debe garantizar su interés superior; el ordenamiento jurídico interno del Estado, permita que delitos de esta categoría prescriban.

X. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO DEL PROYECTO DE LEY 125 DE 2019	TEXTO RADICADO DEL PROYECTO DE LEY 180 DE 2019	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
“Por la cual se declara imprescriptible la acción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000 (No más silencio) y se dictan otras disposiciones”	“Por medio de la cual se declara imprescriptible la acción penal para los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual cometidos en menores de edad”	“Por la cual se declara imprescriptible la acción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000, cometidos en menores de 18 años” - No más silencio	De los proyectos de ley acumulados, no se acoge ninguno en su totalidad, por lo que se propone un nuevo texto en la presente ponencia.

¹⁰ Disponible en: <https://www.unicef.es/noticia/violencia-contra-los-ninos-nuevo-informe-ocultos-plena-luz>

¹¹ Disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20181004/rompo-silencio-grito-victimas-abuso-sexual-infancia/1812245.shtml>

TEXTO RADICADO DEL PROYECTO DE LEY 125 DE 2019	TEXTO RADICADO DEL PROYECTO DE LEY 180 DE 2019	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> Declarar imprescriptible la acción penal para los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, cometidos en menores de edad.</p>		<p>No se acoge el artículo 1° del Proyecto de ley N. 180 de 2019 Cámara, al considerarse innecesario.</p>
<p>Artículo 1°. Modifíquese el inciso 3° del artículo 83 de la Ley 599 de 2000, adicionado por el artículo 1 de la Ley 1154 de 2007, el cual quedará así: <u>“Cuando se trate de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237, cometidos en menores de edad, la acción penal será imprescriptible”.</u></p>	<p>Artículo 2°. Modifíquese el inciso 3° del artículo 83 de la Ley 599 del 2000, “por la cual se expide el Código Penal”, el cual quedara así: Artículo 83. Término de prescripción de la acción penal. La acción penal prescribirá en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley, si fuere privativa de la libertad, pero en ningún caso será inferior a cinco (5) años, ni excederá de veinte (20), salvo lo dispuesto en el inciso siguiente de este artículo. El término de prescripción para las conductas punibles de desaparición forzada, tortura, homicidio de miembro de una organización sindical, homicidio de defensor de Derechos Humanos, homicidio de periodista y desplazamiento forzado será de treinta (30) años. En las conductas punibles de ejecución permanente el término de prescripción comenzará a correr desde la perpetración del último acto. La acción penal para los delitos de genocidio, lesa humanidad, y crímenes de guerra será imprescriptible <u>Cuando se trate de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237, cometidos en menores de edad, la acción penal será imprescriptible.</u> Para este efecto se tendrán en cuenta las causales sustanciales modificadoras de la punibilidad. Al servidor público que en ejercicio de las funciones de su cargo o con ocasión de ellas realice una conducta punible o participe en ella, el término de prescripción se aumentará en la mitad. Lo anterior se aplicará también en relación con los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria y de quienes obren como agentes retenedores o recaudadores.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el inciso 3° del artículo 83 de la Ley 599 del 2000 “<i>por la cual se expide el Código Penal</i>”, el cual quedara así: Artículo 83. Término de prescripción de la acción penal. La acción penal prescribirá en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley, si fuere privativa de la libertad, pero en ningún caso será inferior a cinco (5) años, ni excederá de veinte (20), salvo lo dispuesto en el inciso siguiente de este artículo. El término de prescripción para las conductas punibles de desaparición forzada, tortura, homicidio de miembro de una organización sindical, homicidio de defensor de Derechos Humanos, homicidio de periodista y desplazamiento forzado será de treinta (30) años. En las conductas punibles de ejecución permanente el término de prescripción comenzará a correr desde la perpetración del último acto. La acción penal para los delitos de genocidio, lesa humanidad, y crímenes de guerra será imprescriptible Cuando se trate de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237, cometidos en menores de 18 años, la acción penal será imprescriptible. Para este efecto se tendrán en cuenta las causales sustanciales modificadoras de la punibilidad. Al servidor público que en ejercicio de las funciones de su cargo o con ocasión de ellas realice una conducta punible o participe en ella, el término de prescripción se aumentará en la mitad. Lo anterior se aplicará también en relación con los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria y de quienes obren como agentes retenedores o recaudadores.</p>	<p>De los proyectos de ley acumulados, no se acoge ninguno en su totalidad, por lo que se propone un nuevo texto en la presente ponencia.</p>

TEXTO RADICADO DEL PROYECTO DE LEY 125 DE 2019	TEXTO RADICADO DEL PROYECTO DE LEY 180 DE 2019	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
	También se aumentará el término de prescripción, en la mitad, cuando la conducta punible se hubiere iniciado o consumado en el exterior. En todo caso, cuando se aumente el término de prescripción, no se excederá el límite máximo fijado.	También se aumentará el término de prescripción, en la mitad, cuando la conducta punible se hubiere iniciado o consumado en el exterior. En todo caso, cuando se aumente el término de prescripción, no se excederá el límite máximo fijado.	
Artículo 2°. Vigencia. La presente Ley regirá a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 3°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 2°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Se acoge el texto de los dos proyectos, precisando que son los mismos.

XI. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, **dar primer debate** al Proyecto de ley número 125 de 2019 Cámara, por la cual se declara imprescriptible la acción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000 (No más silencio) y se dictan otras disposiciones, **acumulado** con el Proyecto de ley número 180 de 2019 Cámara, por medio de la cual se declara imprescriptible la acción penal para los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual cometidos en menores de edad, con el pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 125 DE 2019 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 180 DE 2019 CÁMARA

por la cual se declara imprescriptible la acción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000, cometidos en menores de 18 años, - No más silencio.

El Congreso de la República
DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 83 de la Ley 599 del 2000 “Por la cual se expide el Código Penal”, el cual quedará así:

Artículo 83. Termina de prescripción de la acción penal. La acción penal prescribirá en un

tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley, si fuere privativa de la libertad, pero en ningún caso será inferior a cinco (5) años, ni excederá de veinte (20), salvo lo dispuesto en el inciso siguiente de este artículo.

El término de prescripción para las conductas punibles de desaparición forzada, tortura, homicidio de miembro de una organización sindical, homicidio de defensor de Derechos Humanos, homicidio de periodista y desplazamiento forzado será de treinta (30) años. En las conductas punibles de ejecución permanente el término de prescripción comenzará a correr desde la perpetración del último acto. La acción penal para los delitos de genocidio, lesa humanidad, y crímenes de guerra será imprescriptible.

Cuando se trate de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237, cometidos en menores de 18 años, la acción penal será imprescriptible.

Para este efecto se tendrán en cuenta las causales sustanciales modificadoras de la punibilidad.

Al servidor público que en ejercicio de las funciones de su cargo o con ocasión de ellas realice una conducta punible o participe en ella, el término de prescripción se aumentará en la mitad. Lo anterior se aplicará también en relación con los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria y de quienes obren como agentes retenedores o recaudadores.

También se aumentará el término de prescripción, en la mitad, cuando la conducta punible se hubiere iniciado o consumado en el exterior.

En todo caso, cuando se aumente el término de prescripción, no se excederá el límite máximo fijado.

Artículo 2°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 189 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al Municipio de Ituango, del Departamento de Antioquia, con motivo de sus 175 años de ser erigido municipio en 1847 y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente Proyecto de ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en doce (12) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: (1) Objeto del proyecto de ley. (2) Introducción. (3) Historia. (4) Geografía. (5) Personajes Históricos. (6) Economía. (7) Ecología. (8) Objetivos. (9) Fundamento Jurídico. (10) Impacto Fiscal. (11) Cuadro de Modificaciones para primer debate. (12) ponencia. (13) articulado.

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objetivo de la presente iniciativa es vincular a la Nación para que se asocie y rinda homenaje al municipio de Ituango-departamento de Antioquia, con motivo de la celebración de los 175 años de su erección para 2022. Se establecen medidas para garantizar la financiación de la inversión pública y el estímulo a la inversión privada en materia de transformaciones de infraestructura, sociales, económicas y de sostenibilidad ambiental, para superar los problemas de desarrollo humano y de infraestructura, que afectan al municipio y especialmente a la población más vulnerable.

Para llevar a cabo todo lo anterior, el articulado propone establecer su forma de administración y las fuentes de financiación del mismo. Además, estructura el mecanismo de planeación de los programas y proyectos que serán financiados.

2. INTRODUCCIÓN

Ituango es un municipio ubicado al norte del departamento de Antioquia, con 2.347 kilómetros cuadrados de superficie, a 1.550 metros sobre el nivel del mar, una población aproximada de 24 mil habitantes. Este municipio cuenta con una riqueza impresionante, con fuentes hídricas en todo su territorio. Se ha convertido en un foco de muchos cambios por consecuencia del conflicto armado y la construcción del proyecto hidroeléctrico.

Son 175 años que cumple el municipio, los cuales han sido cargados de muchos sucesos que han transformado su diario vivir, se han vivido masacres como la de El Aro, La Granja, en el casco urbano y otras que la historia no conoce; quizá sea una historia triste, pero en realidad la resiliencia ha sido un valor fundamental en el citado municipio.

Por su geografía, Ituango ha representado un atractivo para grupos armados que se han luchado el territorio por una ruta que los conecta al Bajo Cauca, Urabá, occidente y norte lejano; contando con que la presencia institucional es bastante precaria y lo que más ven las comunidades es el Ejército que tampoco les genera total confianza. El Gobierno nacional ha tratado de hacer presencia con fuerza pública para generar seguridad, pero no ha hecho lo más importante que es la inversión social y oportunidades para evitar que la ilegalidad sea la dueña del territorio.

Ituango cuenta con 3 corregimientos que son: Santa Rita, La Granja y El Aro, con más de 120 veredas; más de la mitad de su territorio hace parte del Parque Nacional Nudo de Paramillo, un municipio con vocación agrícola y que enfatiza en la producción de café, también ganadería, fríjol, aguacate, yuca, papaya, maracuyá, panela, leche y sus derivados; productos especiales como los consuizos, productos Jaibaná, la avena Marín.

Este municipio cuenta con una gran y amplia producción de productos que se distribuyen al interior del mismo, aunque sigue buscando salida para ser exportados a nivel departamental.

Sueña Ituango con ser una despensa departamental, con gran tecnificación y sus vías en buenas condiciones, desea contar con un sistema de salud óptima que pueda llegar a todas sus veredas, energía eléctrica que permita conectarse, acueductos que surtan del agua necesaria para vivir, un techo digno para las personas en territorio, escuelas que cuenten con todo lo necesario para funcionar.

Ituango requiere la atención del Estado colombiano para buscar progreso, que se cumpla el acuerdo de paz el cual expone una inversión jamás imaginada que daría base a la transformación del municipio.

La contingencia en el Proyecto Hidroeléctrico Ituango ha puesto a este municipio en el ojo de todo el país ya que, precisamente, lleva su nombre. Se han generado afectaciones como también inversiones históricas por ser parte del área de influencia; con la dificultad presentada en este proyecto, la mayor afectación ha sido la movilidad que se ha ceñido a horarios de entrada y salida del territorio, además de sumarse al aumento en kilómetros recorridos desde Medellín, lo que encareció algunos productos de la canasta familiar. Adicional y no menos importante, entrar a Ituango es en horarios establecidos y no se puede entrar cuando se quiera.

Este contexto del municipio se hace tratando de darle importancia a las potencialidades del territorio con sus grandes paisajes, gente amable y resiliente, riqueza hídrica, fauna y flora única, con un embalse creado por el proyecto hidroeléctrico, caminos y rutas ecoturísticas que se pueden aprovechar, un pueblo pujante, que no se deja de la violencia. Ituango es paz y ganas de salir adelante.

Es un momento histórico para el municipio que apuesta por el talento y las capacidades, que

espera mayor inversión y una mejor calidad en las condiciones de vida, que anhela las transferencias por venta de energía para generar proyectos que beneficien a las comunidades, que pide a gritos el cumplimiento de los acuerdos de paz y, en especial, los PDET que fomentarían una nueva realidad de este territorio.

Ituango tiene comunidades indígenas que también necesitan atención por la lejanía y las dificultades de la geografía misma, son personas que requieren una atención especial por su cultura y forma de vivir. Se considera que hacen parte de la historia de un municipio ancestral con raíces indígenas emberá katio, conservan aún un estilo de vida especial.

Los ituanguinos exigen del Estado mayor presencia con proyectos productivos, mejoramientos de vivienda, de instituciones educativas, ofertas de empleo y mayores oportunidades académicas.

Ituango quiere especialmente una atención integral en sus vías de acceso, aquellas que conectan con sus veredas, se hace necesario para abaratar la vida y que se puedan sacar los productos con mayor rapidez.

Se pide a gritos poder atender la vía que conduce a la vereda Santa Lucía donde existe un gran potencial comercial y que se necesita por la gran cantidad de personas que viven allí.

Ituango quiere convertirse en la despensa del norte de Antioquia y requiere vías que contribuyen a que las oportunidades entren al territorio, el municipio quiere contar con vías dignas que se conecten para que a sus pobladores puedan llegar mejores servicios de salud, traslado de materiales, bienes y servicios, para el turismo y el dinamismo económico.

Ituango a través de su historia ha enfrentado la lejanía de Medellín, quizá es un rubro que ha venido superando porque actualmente es pavimentada en su totalidad, pero ahora su foco está en conectar sus veredas y es posible creer que la inversión del Estado logre ese hito. Es una población que no se quiere dejar apagar por los violentos, que cree en que se puede salir adelante a pesar de cualquier adversidad, cuenta con todos los recursos para ser la mejor esquina de Antioquia y América.

3. HISTORIA

Señala la página web de la Alcaldía Municipal de Ituango¹, tiene su origen en los grupos prehispánicos que habitaban la vertiente del río Cauca, al norte de Santa Fe de Antioquia; eran grupos culturalmente afines que conformaban pequeños cacicazgos en formación, estos grupos eran los Curumes, Hebejicos, Noriscos, Peques e Ituangos; cacicazgos que poseían jefaturas hereditarias permanentes, asumidas por dos hermanos (uno de los cuales ejercía el poder en la unidad principal, mientras el otro controlaba a los grupos dominados, y se desempeñaba como jefe

de los ejércitos del cacicazgo), se podía configurar así una forma de gobierno eficaz, para defender el territorio y mantener el control sobre los grupos situados en regiones diferentes, pero pertenecientes a la misma unidad sociopolítica.

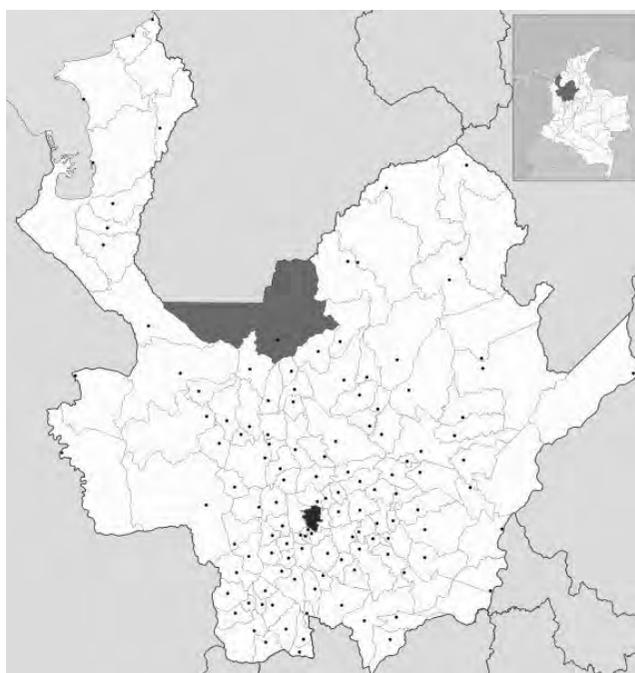
A pesar de que tenían unidades políticas autónomas, diferenciadas notablemente y conflictos entre ellos, realizaban alianzas o confederaciones para enfrentar a los grupos foráneos; en el caso de la conquista española, se elegía jefe único al individuo de mayor prestigio y valentía. Lo importante de esta situación era que no comprometía la autonomía de cada grupo.

4. GEOGRAFÍA

Señala la página web de la Alcaldía Municipal de Ituango², que el área del municipio de Ituango se estima, según los datos del anuario estadístico de Antioquia, en 2.347 km². La sumatoria de las áreas incluidas en el inventario catastral (Procatastro, 1997) arroja un total de 3.337 km², pero según las mediciones planimétricas del equipo del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, el área es de 3.904 km². El Parque Nacional Natural Paramillo (P. N. N. Paramillo), abarca 2.144,4 km², que comprende el 54.8% del área municipal (3.908 km², POT).

Límites del municipio: El municipio de Ituango está localizado en la zona norte del departamento de Antioquia, se recuesta a la margen derecha de la cordillera occidental colombiana, en las coordenadas 7° 17' de latitud norte y 75° 45' de longitud al oeste del meridiano de Greenwich.

A continuación, se muestra un mapa de la ubicación de Ituango³:



¹ Alcaldía de Ituango link: <http://www.ituango-antioquia.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Pasado-Presente-y-Futuro.aspx> Consultado el 15 de agosto de 2019.

² Alcaldía de Ituango link: <http://www.ituango-antioquia.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Informacion-del-Municipio.aspx> Consultado el 15 de agosto de 2019.

³ Extraído de <http://www.ituango-antioquia.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Galeria-de-Mapas.aspx#lg=1&slide=2>

5. PERSONAJES HISTÓRICOS

Ituango es tierra de personajes reconocidos, como el doctor Jesús María Valle Jaramillo, apóstol de los derechos humanos, quien hizo de su ejercicio profesional una expresión comprometida, y consecuente con su proyecto de vida. El paraíso escondido como suele llamarse al municipio de Ituango, también es cuna de artistas, ejemplo de ello es el maestro Ramón Vázquez, quien a sus noventa años, es el artista que más obras ha pintado en Colombia.

Algunos personajes han dejado su huella en el ámbito político y empresarial como Luis Emilio Monsalve Arango, parlamentario, embajador, representante de Colombia ante la OEA y empresario. Octavio Trujillo Palacio; Parlamentario y notario 17 en Medellín. Doctor Julio Arias Roldán quien fue alcalde de Medellín, además gerente de Fabricato, gerente de la Flota Mercante Gran Colombiana, el cual dejó su fortuna a nombre del asilo de Ituango. Juan Carlos Trujillo Barrera, diputado a la Asamblea Departamental, alcalde encargado de Medellín y rector de la Universidad Unisabaneta. Fernando Posada Vera, diputado a la Asamblea Departamental, gerente del IDEA y gerente de la Fábrica de Licores de Antioquia. Marcos Roldán, empresario destacado de Medellín. Nelson Acevedo Cárdenas, empresario destacado de Bogotá. Genaro Calle Zapata, empresario destacado de Bogotá.

La iglesia también ha contado con dignos representantes como: Monseñor Ricardo Tobón Restrepo, arzobispo de Medellín. Monseñor Flavio Calle Zapata, arzobispo de Ibagué. Monseñor Arturo Correa Toro, Obispo de Ipiales.

Las mujeres no se quedan atrás; Delcy Janeth Estrada, es una soprano quien además interpreta música andina colombiana, lo que le ha valido importantes reconocimientos como los primeros puestos en Antioquia le canta a Colombia, el festival nacional de bambuco y el gran premio Mono Núñez en Ginebra Valle, entre otros reconocimientos. Asimismo, en el ámbito político se destaca Liliana Rendón Roldán, Senadora de la República, quien es oriunda del corregimiento de Santa Rita. De otra parte, los jóvenes también han dejado en alto el nombre de Ituango, tal es el caso de Isabel Cristina Palacio, joven talento de Antioquia, quien, durante la convocatoria realizada en el año 2013, ganó a nivel departamental en la categoría arte y cultura.

6. ECONOMÍA

Señala la página web de la Alcaldía Municipal Ituango,⁴ que la economía de Ituango se basa en agricultura como: El café, el maíz, la caña de azúcar y el frijol, la ganadería, vacuna de seba y leche, ovinos y porcinos, minería oro y platino, industria maderera.

7. ECOLOGÍA

Señala la página web de la Alcaldía Municipal de Ituango⁵, que el territorio de Ituango, se inscribe a partir de la depresión interandina del río Cauca, considerada como una fosa o semifosa hacia el oeste, sobre la cordillera Occidental, considerada como uno de los bloques levantados por una dinámica compresional.

La Cordillera Occidental de Colombia está constituida principalmente por rocas mesozoicas de afinidad oceánica, pertenecientes en el norte a los denominados grupo Valdivia (Pei, Pes, Pec, Pnc, Pnf, Pnl), compuesto básicamente por esquistos y neis de edad paleozoica, rocas estratificadas e influenciadas por las estructuras de falla del sistema Cauca (falla Santa Rita y falla Sabanalarga), por rocas ígneas “Verdes” (Kv y Kld), de edad cretácea, compuestas predominantemente por flujos de basalto submarino, con toba piroclástica interestratificada, estas, localizadas hacia la parte más occidental del territorio (al occidente del alto de San Eusebio), en una franja de unos diez kilómetros de ancho, desde donde se encuentra la serie de sedimentos no diferenciados (K), compuestos por arcillolita cuarzosa, grauvaca, conglomerado polimicta y capas delgadas de lidita, esta última también de edad cretácea.

Por su biodiversidad, de la cual se derivan servicios ambientales, tan importantes como la alimentación, los combustibles fósiles, el agua, el aire, la capacidad productiva de los suelos, usos en medicina y la estabilidad de los ecosistemas, entre otros, en el municipio se identificaron los siguientes ecosistemas estratégicos:

Parque Nacional Natural Paramillo

Según disposiciones legales, fundamentadas en los Decretos-ley 2811 de 1974, 133 de 1976 y 622 de 1977, el Inderena previo concepto de la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales y mediante el Acuerdo número 24 de mayo 2 de 1977, emanada de su Junta Directiva, reservó, alindó y declaró el Parque Nacional Natural Paramillo, con un área de 460.000 hectáreas; distribuidas entre los departamentos de Antioquia y Córdoba, el cual fue ratificado mediante Resolución Ejecutiva número 163 de junio 23 de 1977. Este parque fue registrado en las ciudades de Montería bajo la matrícula inmobiliaria número 140-0017505, Ayapel con matrícula número 141-0005774, Ituango, con matrícula número 013-0001699, Dabeiba, con matrícula número 007-0002533.

Dada su importancia le hará mayor profundidad en el diagnóstico del Parque Nacional Natural Paramillo en su numeral correspondiente.

Las condiciones de aislamiento y de pobreza de la población, que habita los predios del P. N. N. Paramillo, inhiben el desarrollo, se presenta allí

⁴ Alcaldía de Ituango link: <http://www.ituango-antioquia.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Economia.aspx>. Consultado el 15 de agosto de 2019.

⁵ Alcaldía de Ituango link: <http://www.ituango-antioquia.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Ecologia.aspx>. Consultado el 15 de agosto de 2019.

una economía de subsistencia, en la que el bosque provee lugares para cultivo de alimentos de pancoger (que luego pasan a ser rastros), también la caza y recolección.

Se encuentran allí vacunos, en un número muy escaso, destinados a la provisión de leche para el consumo doméstico y esporádicamente carne; la proteína animal es provista por los cerdos principalmente, que son levantados en un estado semisalvaje.

Margen ituanguina del río Cauca

Por la magnitud y la importancia para el país y para el municipio, de las obras proyectadas en el marco de la ejecución de los proyectos Hidroeléctrica de Pescadero – Ituango y marginal del río Cauca, este sector del municipio adquiere una importancia excepcional, el control de la producción de sedimentos y del vertimiento de aguas en esta vertiente, es un aspecto al que se debe anticipar el municipio, lo mismo que el fraccionamiento de la propiedad y su uso.

La zona se encuentra regulada actualmente por la Ordenanza 035 de 1997, que establece una franja de 2 km, desde el Puente de Occidente hasta Puerto Valdivia, en la que se prohíbe todo tipo de construcción. La Resolución 017 de la Corporación Corantioquia, restringe cualquier tipo de explotación minera a un kilómetro a lado y lado de sus márgenes.

Actualmente esta parte del territorio, se encuentra cubierta por rastros en diferentes estados de sucesión, algunos cultivos y con pastizales naturales, que se queman periódicamente; las partes más planas y bajas de esta unidad soportan pastoreo extensivo.

Cuenca del río San Agustín y río San Matías

Es la parte del territorio menos intervenida en sus ecosistemas y más frágil por poseer un clima altamente lluvioso, con total carencia de vías de penetración, con baja densidad poblacional y escasa dinámica económica; aquí se ubica el resguardo indígena de Jaidukamá (cuenca del río San Matías).

Páramos y terrenos de arbustos relacionados

Este tipo de ecosistema, se encuentra incluido al interior de la unidad Parque Nacional Natural Paramillo, en su límite sur, y se estima que puede tener un área de treinta y cuatro (34) km².

Actualmente esta unidad presenta una compleja problemática, en la que interactúan el actual conflicto armado, las condiciones de acceso restringido y la pobreza de los habitantes.

Cerro Humagá

Otra zona de recarga de manantiales la constituye el cerro Humagá, que se localiza al sur de Santa Rita y que divide las cuencas del Ituango y Sinitavé. Ubicado en Pascuitá, sobre la cota 1.800 msnm⁶

8. OBJETIVOS

a) General

Vincular al Gobierno nacional en la conmemoración de los 175 años del municipio de Ituango a celebrarse en el 2022 luego de haber sido erigido municipio en 1847 en el departamento de Antioquia.

b) Específicos

- Realizar una exaltación a los precursores de la fundación, personajes históricos y población del municipio de Ituango.
- Realizar una investigación sobre la historia extensa del municipio de Ituango-departamento de Antioquia.
- Declárese patrimonio ecológico local y nacional el Cerro Humagá.
- Impulsar la conservación y mantenimiento de obras arquitectónicas en el municipio de Ituango-departamento de Antioquia.

9. FUNDAMENTO JURÍDICO

Con relación al objeto de este proyecto de ley y el estado del arte de la Leyes de Honores y la asignación de partidas presupuestales para la ejecución de obras de interés público, se tiene que:

En primer lugar, con relación a las Leyes de Honores la Corte Constitucional en su Sentencia C-817/2011 que su naturaleza se “*funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución*”. Y las ha diferenciado en “*tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebren aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que celebran aniversarios de instituciones educativas de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios*”.

En segundo lugar, y con relación a los temas de colocación de recursos e inclusión de gastos de iniciativas legislativas, la Sentencia de la Corte Constitucional C-729 de 2005, refiere y aclara sobre la *OBJECIÓN PRESIDENCIAL-Autorización al Gobierno nacional para incluir partidas presupuestales para concurrir a la realización de obras en municipios/OBJECIÓN PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA AL GOBIERNO PARA INCLUIR GASTO-Realización de obras en municipio a través del sistema de cofinanciación.*

“*Analizado el artículo 2° objetado, observa la Corte que dicha disposición se limita a autorizar al Gobierno nacional para que a partir de la sanción de la presente ley incluya, si lo desea, en el presupuesto un gasto. En efecto, dispone el artículo 2° del proyecto “Autorícese al Gobierno nacional para que incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a...” Es decir, la norma no establece un imperativo para el Gobierno nacional, sino que se trata*

⁶ Tomado del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, municipio de Ituango, Antioquia.

simplemente de una autorización del gasto público para que sea el Gobierno, el encargado de incluir las partidas correspondientes, en ningún momento se conmina al Gobierno a hacerlo. La utilización del verbo “concurrir” en términos de la consolidada jurisprudencia de esta Corporación, autoriza al Gobierno a incluir partidas presupuestales para que la Nación contribuya con una cantidad de dinero para la realización de las obras señaladas. La norma prevé que los proyectos sean ejecutados a partir del aporte de dinero tanto del Municipio de Toledo -Antioquia como de la Nación. Por tanto, la objeción formulada por este aspecto se encuentra infundada. Asimismo, no puede aceptarse por la Corte, el argumento esbozado por el Presidente de la República en el sentido de que el artículo 2° objetado desconoce el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, en concordancia con el artículo 76 de la misma ley, pues en este caso la autorización se enmarca dentro de los supuestos a que alude la parte final del artículo 102, como excepción a dicha regla y específicamente a la posibilidad de cofinanciar determinadas obras de competencia de las entidades territoriales, ya que en él se está consagrando la opción a la Nación de realizar las obras autorizadas a través del sistema de cofinanciación, como excepción a la restricción presupuestaria de que la Nación asuma obligaciones que las entidades territoriales deben asumir con los recursos de las transferencias”.

Igualmente, la Sentencia de la Corte Constitucional C-197/2001, refiere y aclara;

“Respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”.

Finalmente, en cuanto al sistema de cofinanciación manifestó la Corte, mediante la sentencia, ya referida C-729/2005, que:

“Como ha sido explicado en la jurisprudencia de esta Corporación, ‘la duplicación del gasto en las distintas esferas y la falta de una precisa alinderación de responsabilidades políticas, administrativas y presupuestales, socava el modelo de la autonomía territorial consagrado en la Constitución Política’. Sin embargo, la norma citada prevé algunas excepciones (...) || [E]s claro que mediante el sistema de cofinanciación la Nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen. A través de ese mecanismo la Nación orienta la dinámica de la descentralización “al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales”, en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, todo lo cual es expresión de los principios

de coordinación, concurrencia y subsidiariedad señalados en el artículo 288 Superior. Sobre el particular la Corte ha señalado lo siguiente:

‘En ese orden de ideas, el mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional en la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (C. P. artículo 1°). En efecto, la cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (C. P. artículo 288). Sin embargo, la constitucionalidad prima facie del mecanismo de la cofinanciación no significa que cualquier regulación de la misma sea legítima, pues es obvio que esta debe adecuarse a la Carta, y en particular a los principios y reglas constitucionales que gobiernan el proceso presupuestal y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo”.

10. IMPACTO FISCAL

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que una vez promulgada la ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo a la Sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”. (Resaltado fuera del texto).

Ahora bien, dada la obligación del Estado en velar por el interés general, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, **en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:**

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, **con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.**

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”. (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como

un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso haya valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo”. (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

11. CUADRO DE MODIFICACIONES

PROYECTO DE LEY NÚMERO 189 DE 2019 CÁMARA	MODIFICACIONES PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
“Por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al Municipio de Ituango, del Departamento de Antioquia, con motivo de sus 175 años de ser erigido municipio en 1847 y se dictan otras disposiciones”	“Por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al Municipio de Ituango, del Departamento de Antioquia, con motivo de sus 175 años de ser erigido municipio en 1847 y se dictan otras disposiciones”	
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto vincular a la Nación en la celebración y conmemoración del municipio de Ituango, departamento de Antioquia, con motivo de la celebración de los 175 años de haber sido erigido municipio y rendir un homenaje público a través de distintos reconocimientos de carácter histórico, material, cultural y ambiental, como contribución a la ciudad y sus habitantes por su aporte y compromiso durante estos ciento setenta y cinco años, a la identidad cultural e histórica de Colombia.	Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto vincular a la Nación en la celebración y conmemoración del municipio de Ituango, departamento de Antioquia, con motivo de la celebración de los 175 años de haber sido erigido municipio y rendir un homenaje público a través de distintos reconocimientos de carácter histórico, material, cultural y ambiental, como contribución a la ciudad y sus habitantes por su aporte y compromiso durante estos ciento setenta y cinco años, a la identidad cultural e histórica de Colombia.	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 189 DE 2019 CÁMARA	MODIFICACIONES PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 2°. Reconocimientos históricos. La nación exalta y enaltece como motivo de estas efemérides, la noble misión que cumplieron las siguientes personas:</p> <p>1. Precursores de su fundación: Andrés de Valdivia y Gaspar de Rodas.</p> <p>2. Personajes destacados: Jesús María Valle Jaramillo, Ramón Vásquez, Octavio Trujillo Palacio, Julio Arias Roldán, Juan Carlos Trujillo Barrera, Fernando Posada Vera, Marcos Roldán, Monseñor Ricardo Tobón Restrepo, Monseñor Ernesto Gómez, Flavio Calle Zapata, Arturo Correa Toro, Delcy Janeth Estrada, Cristina Palacio.</p> <p>3. Sus habitantes que han contribuido al desarrollo histórico, económico, cultural y ambiental de la ciudad.</p>	<p>Artículo 2°. Reconocimientos históricos. La nación exalta y enaltece como motivo de estas efemérides, la noble misión que cumplieron las siguientes personas:</p> <p>1. Precursores de su fundación: Andrés de Valdivia y Gaspar de Rodas.</p> <p>2. Personajes destacados: Jesús María Valle Jaramillo, Ramón Vásquez, Octavio Trujillo Palacio, Julio Arias Roldán, Juan Carlos Trujillo Barrera, Fernando Posada Vera, Marcos Roldán, Monseñor Ricardo Tobón Restrepo, Monseñor Ernesto Gómez, Flavio Calle Zapata, Arturo Correa Toro, Delcy Janeth Estrada, Cristina Palacio.</p> <p>3. Sus habitantes que han contribuido al desarrollo histórico, económico, cultural y ambiental de la ciudad.</p>	
<p>Artículo 3°. Historia extensa del municipio de Ituango. Se autoriza al Gobierno nacional para que, a través del Ministerio de Cultura, adelante una investigación sobre la historia extensa del municipio de Ituango, departamento de Antioquia con el mayor rigor histórico-científico, deba incluirse una biografía especial de las personas y los grupos sociales que se mencionan en el artículo 2° de la presente ley.</p>	<p>Artículo 3°. Historia extensa del municipio de Ituango. Se autoriza al Gobierno nacional para que, a través del Ministerio de Cultura, adelante una investigación sobre la historia extensa del municipio de Ituango, departamento de Antioquia con el mayor rigor histórico-científico, deba incluirse una biografía especial de las personas y los grupos sociales que se mencionan en el artículo 2° de la presente ley.</p>	
<p>Artículo 4°. Reconocimiento ambiental. Declárese patrimonio ecológico local y nacional el Parque Nacional Natural Paramillo, La Cuenca del Río San Agustín y El Río San Matías. En este sentido, su área de influencia en el municipio de Ituango será Reserva de Interés Público de Atención Prioritaria.</p>	<p>Artículo 4°. Reconocimiento ambiental. Declárese patrimonio ecológico local y nacional el <u>Cerro Humagá del municipio de Ituango, que será Reserva de Interés Público de Atención Prioritaria.</u></p>	<p>El Parque Nacional Natural Paramillo tiene extensión muy amplia que tiene comprende otros municipios limítrofes con Ituango. Igualmente es un área que actualmente se encuentra protegida por su rica biodiversidad y además hace parte de los Parques Nacionales de Colombia, por este motivo no es necesario que se declare como patrimonio ecológico.</p> <p>Caso contrario sucede con el Cerro Humagá que está dentro de la jurisdicción del municipio de Ituango y por su importancia en cuanto a la reserva de nacimientos de agua y hallazgos arqueológicos se hace necesario que este sea quien reciba la declaratoria de patrimonio ecológico, reserva de interés público de atención prioritaria.</p>
<p>Artículo 5°. Reconocimiento en obras. A partir de la promulgación de la presente Ley y de conformidad con los artículos 334, 341 y 359, numeral 3 de la Constitución Política, autorizase al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de las siguientes obras de utilidad pública, interés general y de carácter vital:</p>	<p>Artículo 5°. Reconocimiento en obras. A partir de la promulgación de la presente Ley y de conformidad con los artículos 334, 341 y 359, numeral 3 de la Constitución Política, autorizase al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de las siguientes obras de utilidad pública, interés general y de carácter vital:</p>	<p>Los numerales 1 y 2 del presente artículo sufren modificaciones toda vez que:</p> <p>1. El puente Juan de la Cruz Posada fue inundado por la represa de Hidroituango, por lo que esta obra hace parte de las que debe restituir la hidroeléctrica.</p> <p>2. El parque El Tigre ya había sido remodelado y restaurado en la a inicios de la década del 2.000.</p>

PROYECTO DE LEY NÚMERO 189 DE 2019 CÁMARA	MODIFICACIONES PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
1. Conservación y restauración arquitectónica del Puente Juan de la Cruz Posada del municipio de Ituango. 2. Conservación y restauración arquitectónica del Parque Principal el Tigre del municipio de Ituango. 3. Conservación y Restauración del centro de bienestar del anciano San Roque del municipio de Ituango.	1. Conservación y Restauración del Sendero Penitencial del barrio Chapinero hasta el alto de Giles. 2. Conservación y restauración arquitectónica del Parque de la Plazuela del municipio de Ituango. 3. Conservación y Restauración del centro de bienestar del anciano, San Roque del municipio de Ituango.	
Artículo 6°. El Gobierno nacional, con ocasión de la promulgación de la presente ley, destinará recursos del Presupuesto General de la Nación para financiar proyectos en el municipio de Ituango de carácter social, cultural y de infraestructura, que tengan concordancia con los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo vigente y que permitan cumplir con el objetivo de esta ley.	Artículo 6°. <i>Reconocimiento Documental.</i> Radio y Televisión de Colombia (RTVC), producirá un programa de televisión y radio, que será transmitido por el Canal Institucional, Señal Colombia, Canal del Congreso y Radiodifusora Nacional, sobre la historia del municipio de Ituango - Departamento de Antioquia, destacando además los diferentes aspectos culturales, demográficos, sociales y económicos del municipio.	El contenido se modifica porque el artículo anterior ya traía el mandato para destinar recursos para realizar obras públicas, por lo que se consideró mejor hacer el reconocimiento documental que permite dejar un insumo audiovisual para su difusión y carácter educativo.
Artículo 6°. <i>Facultades.</i> Se autoriza al Gobierno nacional efectuar los traslados, crédito y contracréditos, convenios interadministrativos entre la nación y el departamento de Antioquia y el municipio de Ituango.	Artículo 7°. <i>Facultades.</i> Se autoriza al Gobierno nacional efectuar los traslados, crédito y contracréditos, convenios interadministrativos entre la nación y el departamento de Antioquia y el municipio de Ituango.	Corrige el consecutivo de la numeración.
Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.	Artículo 8°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.	Corrige el consecutivo en la numeración y se agrega el título de Vigencia al artículo.

Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a la plenaria de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 189 de 2019 Cámara, *por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al Municipio de Ituango, del departamento de Antioquia, con motivo de sus 175 años de ser erigido municipio en 1847 y se dictan otras disposiciones.*

De los congresistas,



GERMAN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ
Ponente
Representante a la Cámara
Partido Conservador

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 189 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al Municipio de Ituango, del departamento de Antioquia, con motivo de sus 175 años de ser erigido municipio en 1847 y se dictan otras disposiciones.

EL Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto vincular a la Nación en la celebración

y conmemoración del municipio de Ituango-departamento de Antioquia, con motivo de la celebración de los 175 años de haber sido erigido municipio y rendir un homenaje público a través de distintos reconocimientos de carácter histórico, material, cultural y ambiental, como contribución a la ciudad y sus habitantes por su aporte y compromiso durante estos ciento setenta y cinco años, a la identidad cultural e histórica de Colombia.

Artículo 2°. *Reconocimientos históricos.* La nación exalta y enaltece como motivo de estas efemérides, la noble misión que cumplieron las siguientes personas:

1. Precursores de su fundación: Andrés de Valdivia y Gaspar de Rodas.
2. Personajes destacados: Jesús María Valle Jaramillo, Ramón Vásquez, Octavio Trujillo Palacio, Julio Arias Roldán, Juan Carlos Trujillo Barrera, Fernando Posada Vera, Marcos Roldán, Monseñor Ricardo Tobón Restrepo, Monseñor Ernesto Gómez, Flavio Calle Zapata, Arturo Correa Toro, Delcy Janeth Estrada, Cristina Palacio.
3. Sus habitantes que han contribuido al desarrollo histórico, económico, cultural y ambiental de la ciudad.

Artículo 3°. *Historia extensa del municipio de Ituango.* Se autoriza al Gobierno nacional para que, a través del Ministerio de Cultura, adelante una investigación sobre la historia extensa del municipio de Ituango-departamento de Antioquia con el

mayor rigor histórico-científico, deba incluirse una biografía especial de las personas y los grupos sociales que se mencionan en el artículo 2° de la presente ley.

Artículo 4°. Reconocimiento ambiental. Declárese patrimonio ecológico local y nacional el Cerro Humagá del municipio de Ituango, que será Reserva de Interés Público de Atención Prioritaria.

Artículo 5°. Reconocimiento en obras. A partir de la promulgación de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 341 y 359, numeral 3 de la Constitución Política, autorízase al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de las siguientes obras de utilidad pública, interés general y de carácter vital:

1. Conservación y Restauración del Sendero Penitencial del barrio Chapinero hasta el alto de Giles.
2. Conservación y restauración arquitectónica del Parque de la Plazuela del municipio de Ituango.
3. Conservación y Restauración del centro de bienestar del anciano, San Roque del municipio de Ituango.

Artículo 6°. Reconocimiento Documental. Radio y Televisión de Colombia (RTVC), producirá un programa de televisión y radio, que será transmitido por el Canal Institucional, Señal Colombia, Canal del Congreso y Radiodifusora Nacional, sobre la historia del municipio de Ituango-departamento de Antioquia, destacando además los diferentes aspectos culturales, demográficos, sociales y económicos del municipio.

Artículo 7°. Facultades. Se autoriza al Gobierno nacional efectuar los traslados, crédito y contracréditos, convenios interadministrativos entre la nación y el departamento de Antioquia y el municipio de Ituango.

Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

De los Congresistas,



GERMAN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ
Ponente
Representante a la Cámara
Partido Conservador

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde homenaje público al municipio de Santa Fe de Antioquia, del departamento de Antioquia, con motivo de sus 480 años de ser fundado en 1541 y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en nueve (9) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: (1) Objeto del proyecto de ley. (2) Historia. (3) Geografía. (4) Economía. (5) Objetivos. (6) Fundamento Jurídico. (7) Impacto Fiscal. (8) Cuadro de Modificaciones para primer debate. (9) Articulado. (10) Proposición.

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objetivo de la presente iniciativa es vincular a la Nación para que se asocie y rinda homenaje al municipio de Santa Fe de Antioquia, con motivo de la celebración de los 480 años de su fundación para 2021. Se establecen medidas para garantizar la financiación de la inversión pública y el estímulo a la inversión privada en materia de transformaciones de infraestructura, sociales, económicas y de sostenibilidad ambiental, para superar los problemas de desarrollo humano y de infraestructura, que afectan al municipio y, especialmente, a la población más vulnerable.

Para llevar a cabo todo lo anterior, el articulado propone establecer su forma de administración y las fuentes de financiación del mismo. Además, estructura el mecanismo de planeación de los programas y proyectos que serán financiados.

2. HISTORIA

La fase Prehispánica. En el caso de Santa Fe de Antioquia se retomaron los planteamientos de la antropóloga y arqueóloga Neylla Castillo Espitia y su caracterización de los asentamientos prehispánicos en la región del Occidente Antioqueño.

Esta primera fase de Ocupación en la cual el cultivo de raíces era predominante, caracterizada por un complejo de cerámica roja incisa y artefactos líticos para macerar alimentos. Esta ocupación se ubica hacia los primeros siglos de la era cristiana.

La segunda fase de Ocupación se incorpora el cultivo del maíz, presenta características de cerámica roja y un complejo de cerámica incisa con borde doblado, además permanecen elementos maceradores, acompañada de líticos pulidos, metales y manos de moler. Esta ocupación, evidencia una intensa actividad agrícola, de pesca, y una desarrollada industria textil y orfebre. Su iniciación se ubica entre los siglos X y XVI después

de Cristo, muy asociada a los elementos de la Conquista Española. La cerámica rojo incisa está dispersa en Santa Fe de Antioquia a lo largo de la cuenca del río Cauca hacia el sur del departamento. Estilísticamente se encuentra cerámica similar en el municipio de El Retiro y en el Valle de Aburrá.

Puntualmente, Santa Fe de Antioquia antes de la llegada de los españoles, fue habitada por las comunidades de Nores y Noriscos, pertenecientes a la macroetnia chibcha. Se dedicaban al cultivo de maíz, recolección de frutas y raíces, a la caza, la pesca, la explotación de salados, en la quebrada Noque, y la explotación minera de oro en vetas y aluviones. Según los cronistas la ubicación privilegiada de la ciudad favoreció este gran aprovechamiento, aún en sus variados traslados, producto de ataques de Ituangos y Peques.

La Fundación Hispánica

“Fundada por el Mariscal Jorge Robledo en el valle de Ebéxico, situado al sur de la población de Peque, el 4 de diciembre de 1541, mismo año en la cual fue erigida como municipio.

“...Y porque le pareció que estaría bien un pueblo de cristianos en las llanuras del río Grande, por las grandes minas que había en aquella comarca, fundó una villa a la cual puso por nombre Santa Fe, en la cual dejó por capitán a Jerónimo Luis Téjelo”. (Cieza de León)¹

En 1541 el Capitán Jorge Robledo, luego de fundar las ciudades de Cartago y Anserma, recorre la cordillera Central, avanza más hacia el norte y uno de sus subalternos, Jerónimo Luis Téjelo, descubre el valle de Aburrá, en agosto del citado año.

Continúa la exploración, Robledo cruza el río en un sitio llamado Ruiz Díaz, un poco al norte de la actual población de Sucre, recorre nuevas provincias, entabla lucha con los aborígenes y el 4 de diciembre funda la ciudad de Antioquia *“en un pedazo de llano”*, como reza el acta de fundación, situado en las proximidades del paraje Santa Águeda (hoy municipio de Peque).

El Modelo y los Patrones de Ocupación Territorial de Santa Fe de Antioquia²: Santa Fe de Antioquia constituye el epicentro de la zona del Cauca Medio en la subregión del Occidente del departamento, el modelo de organización espacial de su territorio apunta al aprovechamiento sostenible, tanto de las ventajas derivadas de sus atributos ambientales, culturales y patrimoniales que le confieren singularidad e identidad, como de aquellos productos de la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional, que consolida su posición estratégica y convierten al municipio en el punto de convergencia del sistema vial del

Occidente del País, que hacen posible un desarrollo económico competitivo con equidad social.

Los patrones de ocupación y asentamiento en el municipio de Santa Fe de Antioquia, inicialmente escaso y disperso, por sus condiciones fisiográficas y por la disponibilidad de recursos, donde los asentamientos se ubicaron en las márgenes de los ríos dada la posibilidad de explotar esos recursos.

Santa Fe de Antioquia ya en **la Colonia**, es el centro urbano de mayor dominio, centrandolo su economía fundamentalmente de la actividad minera (con auge de la explotación de oro concentrado en el período 1575 a 1630), en torno a la cual giraba la organización social, espacial y económica.

Ya para finales del **siglo XIX**, Santa Fe de Antioquia con actividades como el café y aun el oro, el comercio determina la forma de relación con el territorio y las dinámicas poblacionales. El anquilosamiento en la dinámica poblacional y económica, determinan en buena parte que el municipio llegue al siglo XX conservando estructuras arquitectónicas, económicas y socio-culturales sin cambios significativos.

A comienzos del **siglo XX** la variable introducida a la ecuación territorial y poblacional, es el desarrollo de la carretera al mar hacia el Urabá, que conllevó aun significativo aumento de la población, que por sí misma, se puede pensar en la carretera al mar, como el factor detonante del proceso de la colonización antioqueña en el Urabá. Y los nuevos desarrollos viales y otros proyectos, que aún hoy alimentan la movilidad, el asentamiento y las formas de relación con el territorio en el municipio de Santa Fe de Antioquia.

Cabe resaltar la importancia histórica que ha significado la Casa de la Cultura “Julio Vives Guerra” y el Puente de Occidente para el municipio de Santa Fe de Antioquia; estas obras de infraestructura han impactado directamente la cultura, la economía y la calidad de vida de los santafereños y de Colombia. Las actividades que ofrece la Casa de la Cultura van dirigidas a todas las edades, en estas se desarrollan todo tipo de actividades y servicios como manualidades, danza, ensayos de rock, biblioteca, ludoteca y archivo.

Como podemos observar son varias las actividades que se realizan en la Casa de la Cultura y que contribuyen no solo a la cultura, sino también a mantener la memoria histórica del municipio, por eso se debe de fortalecer esta infraestructura para que puedan gozar de un adecuado lugar para el esparcimiento de esta población.

El Puente de Occidente además de caracterizarse por su armónica y majestuosa arquitectura, también se ha caracterizado en su historia por su importancia para la interconectividad, no solo para Antioquia sino para Colombia, a pesar que ya no se utiliza para el transporte de carros, sigue siendo un gran atractivo turístico.

¹ Plan Municipal de Cultura 2002-2012 “**Plan Sectorial de Desarrollo Cultural**” Amabiel de Jesús. Bran Bran 2001-2003.

² Tomado de: Acta # 1 (1° Encuentro de trabajo por Santa Fe de Antioquia, Enero 19 de 2012, Santa Fe de Antioquia) <http://santafedeantioquia.net/actualidadpdf/>.

Por estas y muchas otras razones se debe de brindar más apoyo para el mantenimiento de esta obra histórica.

3. GEOGRAFÍA

Señala la página web de la Alcaldía de Santa Fe de Antioquia³, está ubicado en la subregión de Occidente del departamento de Antioquia, la cual está constituida por dos zonas, la Cuenca del río Sucio (integrada por los municipios de Abriaquí, Cañasgordas, Dabeiba, Frontino, Peque y Uramita); y el Cauca Medio, (con Anzá, Armenia, Buriticá, Caicedo, Ebéjico, Giraldo, Heliconia, Liborina, Olaya, Sabanalarga, San Jerónimo, Sopetrán y Santa Fe de Antioquia).

El municipio de Santa Fe de Antioquia limita *“por el norte con los municipios de Giraldo y Buriticá, al oriente con Liborina, Olaya, Sopetrán y Ebéjico; al sur con Caicedo y Anzá y al Occidente con Abriaquí”* (Alcaldía de Santa Fe de Antioquia, 2015).

El área del municipio es de 493 km², 2,1 km² de área urbana y 491,1 km² de área rural. La altitud de la cabecera municipal es de 550 sobre el nivel del mar (msnm).

Por último su temperatura media es de 27° C.

A continuación, se muestra un mapa de la ubicación de Santa Fe de Antioquia:



Extraído de: https://es.wikipedia.org/wiki/Santa_Fe_de_Antioquia#/media/Archivo:Colombia_-_Antioquia_-_Santa_Fe_de_Antioquia.svg

4. ECONOMÍA

Señala la página web de la Alcaldía de Santa Fe de Antioquia⁴, que es uno de los 19 municipios que, en el departamento, se constituye como centro de relevo principal; esto quiere decir, que tiene una función predominantemente económica de impacto subregional, por lo cual concentra servicios administrativos, financieros, comerciales y sociales.

Al integrar la zona de la subregión de Occidente conocida como el Cauca Medio, que es la más cercana a Medellín como epicentro de la capital departamental, hace parte del denominado “anillo turístico”, junto con los municipios de San Jerónimo, Olaya y Sopetrán. Este territorio, se reconoce como un promotor de desarrollo subregional, aunque se advierten inequidades de acceso a oportunidades, para los municipios más lejanos del centro.

Durante las dos últimas décadas, el municipio de Santa Fe de Antioquia, ha sido objeto de grandes transformaciones por medio de proyectos regionales y nacionales. La construcción y puesta en operación de proyectos viales como el Túnel de Occidente (2006), ha dinamizado las dinámicas de movilidad poblacional, generando un crecimiento de la construcción de viviendas de segunda residencia, y auge turístico; trayendo consigo un aumento en los sectores de comercio, hotelería, restaurantes y servicios sociales y comunales.

5. OBJETIVOS

a) General

Conmemorar la celebración de los 480 años de la fundación del municipio de Santa Fe de Antioquia.

b) Específicos

- Realizar los reconocimientos al municipio de Santa Fe de Antioquia por los 480 años de vida municipal.
- Generar las apropiaciones presupuestales pertinentes para la conmemoración de los 480 años del municipio de Santa Fe de Antioquia.

6. FUNDAMENTO JURÍDICO

Con relación al objeto de este proyecto de ley y el estado del arte de la Leyes de Honores y la asignación de partidas presupuestales para la ejecución de obras de interés público, se tiene que:

En primer lugar, con relación a las Leyes de Honores la Corte Constitucional en su Sentencia C-817/2011 que su naturaleza se *“funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la constitución”*. Y las ha diferenciado en *“tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebren aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que celebran aniversarios de instituciones educativas de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios”*.

En segundo lugar, y con relación a los temas de colocación de recursos e inclusión de gastos de iniciativas legislativa, la Sentencia de la Corte Constitucional C-729 de 2005, refiere y aclara sobre la *OBJECIÓN PRESIDENCIAL-Autorización al Gobierno nacional para incluir partidas presupuestales para concurrir a la realización de obras en municipio/OBJECIÓN PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA AL GOBIERNO PARA INCLUIR GASTO-Realización*

³ Alcaldía de Santa Fe de Antioquia <http://www.santafe-deantioquia-antioquia.gov.co/municipio/geografia>. Se consultado el 13 de Agosto de 2019.

⁴ Alcaldía de Santa Fe de Antioquia <http://www.santafe-deantioquia-antioquia.gov.co/municipio/economia>. Se consultado el 13 de Agosto de 2019.

de obras en municipios a través del sistema de cofinanciación.

“Analizado el artículo 2° objetado, observa la Corte que dicha disposición se limita a autorizar al Gobierno nacional para que a partir de la sanción de la presente ley incluya, si lo desea, en el presupuesto un gasto. En efecto, dispone el artículo 2° del proyecto “Autorícese al Gobierno nacional para que incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a...”. Es decir, la norma no establece un imperativo para el Gobierno nacional, sino que se trata simplemente de una autorización del gasto público para que sea el Gobierno, el encargado de incluir las partidas correspondientes, en ningún momento se conmina al Gobierno a hacerlo. La utilización del verbo “concurrir” en términos de la consolidada jurisprudencia de esta Corporación, autoriza al Gobierno a incluir partidas presupuestales para que la Nación contribuya con una cantidad de dinero para la realización de las obras señaladas. La norma prevé que los proyectos sean ejecutados a partir del aporte de dinero tanto del municipio de Toledo -Antioquia como de la Nación. Por tanto, la objeción formulada por este aspecto se encuentra infundada. Asimismo, no puede aceptarse por la Corte, el argumento esbozado por el Presidente de la República en el sentido de que el artículo 2° objetado desconoce el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, en concordancia con el artículo 76 de la misma ley, pues en este caso la autorización se enmarca dentro de los supuestos a que alude la parte final del artículo 102, como excepción a dicha regla y específicamente a la posibilidad de cofinanciar determinadas obras de competencia de las entidades territoriales, ya que en él se está consagrando la opción a la Nación de realizar las obras autorizadas a través del sistema de cofinanciación, como excepción a la restricción presupuestaria de que la Nación asuma obligaciones que las entidades territoriales deben asumir con los recursos de las transferencias”.

Igualmente, la Sentencia de la Corte Constitucional C-197/2001, refiere y aclara;

“Respecto de leyes o proyectos de ley que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”.

Finalmente, en cuanto al sistema de cofinanciación manifestó la Corte, mediante la sentencia, ya referida C-729/2005, que;

“Como ha sido explicado en la jurisprudencia de esta Corporación, ‘la duplicación del gasto en las distintas esferas y la falta de una precisa alinderación de responsabilidades políticas, administrativas y presupuestales, socava el modelo de la autonomía territorial consagrado en la constitución Política’. Sin embargo, la norma citada prevé algunas excepciones (...) || [E]s claro que mediante el sistema de cofinanciación la Nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen. A través de ese mecanismo la Nación orienta la dinámica de la descentralización “al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales”, en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, todo lo cual es expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad señalados en el artículo 288 Superior. Sobre el particular la Corte ha señalado lo siguiente:

‘En ese orden de ideas, el mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional en la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (CP artículo 1°). En efecto, la cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (CP artículo 288). Sin embargo, la constitucionalidad prima facie del mecanismo de la cofinanciación no significa que cualquier regulación de la misma sea legítima, pues es obvio que ésta debe adecuarse a la Carta, y en particular a los principios y reglas constitucionales que gobiernan el proceso presupuestal y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo”.

7. IMPACTO FISCAL

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo a la Sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una

interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”. (Resaltado fuera del texto).

Ahora bien, dada la obligación del Estado en velar por el interés general, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento; además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, **en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:**

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, **con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.***

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

***Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.** (Resaltado fuera de texto).*

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política

económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo”. (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

8. CUADRO DE MODIFICACIONES

Sin Modificaciones

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde homenaje público al municipio de Santa Fe de Antioquia, del departamento de Antioquia, con motivo de sus 480 años de ser fundado en 1541 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto vincular a la Nación para que se asocie y rinda

homenaje al municipio de Santa Fe de Antioquia, departamento de Antioquia, con motivo de la celebración de los 480 años de su fundación, y rendir un homenaje público a través de distintos reconocimientos de carácter histórico, material y cultural, como contribución a la ciudad y sus habitantes por su aporte y compromiso a la identidad cultural e histórica de Colombia durante estos cuatrocientos ochenta años.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 288, 334, 339, 341, 345, 346, 366, de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus Decretos Reglamentarios y la Ley 819 de 2003, para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, la partida presupuestal necesaria a fin de adelantar las siguientes obras de utilidad pública y de interés social, en beneficio de la comunidad del municipio de Santa Fe de Antioquia, en el departamento de Antioquia, por su importancia histórica y para la región y el país, por ser uno de los Centros Históricos mejor conservados del periodo colonial desde 1959, con la Ley 163 del mismo año y la Ley 150 de 1960, hoy Bien de Interés Cultural del ámbito Nacional (BICN), por tener su Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP), aprobado, según Resolución 4325 del 20 de diciembre de 2018 del Ministerio de Cultura y por Acuerdo Municipal 010 del 20 de julio de 2019. Igualmente, por su Plan Municipal de Cultura y Patrimonio 2018-2028 aprobado por acuerdo 018 de mayo 28 de 2017.

Artículo 3°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura, impondrá una placa conmemorativa en la Casa de la Cultura “Julio Vives Guerra”, reconociendo la importación del municipio para la región y el cumplimiento de los 480 años de fundación del municipio de Santa Fe de Antioquia. Además el Gobierno nacional a través del Ministerio de Defensa, realizará un desfile militar el 4 de diciembre de 2021 en el municipio de Santa Fe de Antioquia, como reconocimiento a los 480 años de su fundación.

Artículo 4°. El Gobierno nacional a través de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Cultura, implementará y desarrollará un plan de conservación y restauración arquitectónica del Puente de Occidente, ubicado a 79 kilómetros de Medellín, sobre el río Cauca en la subregión Occidente del departamento de Antioquia, además de realizar obras complementarias para el desarrollo turístico de esta emblemática obra colonial.

Parágrafo. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura, anexará el puente de Occidente al listado de patrimonio cultural material de la Nación.

Artículo 5°. Autorícese al Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura, para asesorar y apoyar al municipio de Santa Fe de Antioquia en la

elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos de patrimonio material e inmaterial; de remodelación, recuperación y construcción de los monumentos e infraestructura cultural e histórica del municipio en conformidad con la Constitución y la ley.

Artículo 6°. Radio y Televisión de Colombia (RTVC), producirá un programa de televisión y radio, que será transmitido por el Canal Institucional, Señal Colombia, Canal del Congreso y Radiodifusora Nacional, sobre el Patrimonio histórico y cultural de Santa Fe de Antioquia, departamento de Antioquia, destacando además los diferentes aspectos demográficos, sociales y económicos del municipio.

Artículo 7°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, podrán celebrarse convenios interadministrativos o contratos entre la Nación, el departamento de Antioquia y el municipio de Santa Fe de Antioquia.

Artículo 8°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en el presupuesto general de la nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, de acuerdo con las disposiciones que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación previa sanción.

De los honorables Congresistas,



GERMAN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ

Ponente
Representante a la Cámara
Partido Conservador

Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a la plenaria de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 190 de 2019 Cámara, *por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde homenaje público al municipio de Santa Fe de Antioquia, del departamento de Antioquia, con motivo de sus 480 años de ser fundado en 1541 y se dictan otras disposiciones.*

De los congresistas,



GERMAN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ

Ponente
Representante a la Cámara
Partido Conservador

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

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

TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley objeto de esta ponencia, fue presentado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el día 23 de julio de 2019 por el honorable Representante David Racero Mayorca y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 664 del 26 de julio del presente año.

Fui designado Coordinador Ponente para primer debate por la Secretaría de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, mediante oficio número C.T.C.P- 3.3-111-19 de fecha 30 de agosto de 2019, radicado el día 2 de septiembre del año en curso en mi despacho.

OBJETO DE LA INICIATIVA

De conformidad con lo establecido en la exposición de motivos el referido 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”** El cual consta de dos (2) artículos incluida su vigencia.

**CONSIDERACIONES DEL COORDINADOR
PONENTE**

La presente iniciativa en su esencia busca limitar el tiempo en el cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir informe sobre los proyectos de ley o actos legislativos que tengan impacto fiscal. Determinar un límite para la facultad del Ministerio de Hacienda de rendir concepto de impacto fiscal en 10 días hábiles, determinar su contenido y las posibles sanciones disciplinarias por no rendir concepto en el tiempo señalado.

Así el texto propone la modificación del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, exponiendo la siguiente redacción:

“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, deberán 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.

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”.

**VICIOS DE FORMA Y FONDO DE LA
INICIATIVA FRENTE A LA LEY 1755 DEL
2015**

El Proyecto de ley, objeto de estudio, en su artículo 2° en el parágrafo 1°, al tenor reza lo siguiente: *“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”.*

Tenemos que por regla general las consultas de este tipo, (Conceptos, consultas, etc.), se rinden dentro de los 30 días siguientes a la presentación de la solicitud, así mismo, es importante tener en cuenta lo preceptuado en la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, en el canon 30 establece que: *“artículo 30. Peticiones entre autoridades. Cuando una autoridad formule una petición de información o de documentos a otra, esta deberá resolverla en un término no mayor de diez (10) días. En los demás casos, resolverá las solicitudes dentro de los plazos previstos en el artículo 14”.*

En la misma ley en su artículo 14 menciona: *Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: [...].*

2. *Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.*

Leído lo anterior y teniendo en cuenta lo que se solicita en la Iniciativa que hoy nos convoca a analizarla, en esta, no se solicita información o meros documentos, los cuales por mandato legal tienen un término de respuesta no mayor a 10 días como se puede evidenciar en la Ley Estatutaria mencionada y 5 días según lo establece la Ley 5ª de 1992, contrario a lo anterior, se requiere un concepto de carácter fiscal, el cual debe contener un estudio detallado y técnico de la iniciativa, un análisis de firmeza que a su vez debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Así lo estableció el legislador en la Ley 819 de 2003.

Visto lo anterior, no es difícil entender que este Proyecto de ley número a todas luces va en contravía de lo estipulado en una Ley de carácter superior como lo es la Ley Estatutaria 1755, que por escala se encuentra en un rango superior a una Ley Ordinaria, aquella que tiene un rango superior frente a las demás, así lo ha establecido nuestro ordenamiento superior en su artículo 152.

Ese rango de superioridad se lo da el hecho de que la naturaleza de los temas que trata son la columna vertebral de la Constitución Política. Así las cosas, no es procedente intentar disimular un cambio de una Ley de tal rango constitucional por medio de una iniciativa de carácter ordinario como lo es la actual y que es objeto de estudio.

Ahora bien, dentro del articulado se menciona en la parte final del párrafo 1º del canon 2 que: *“El Ministerio de Hacienda y Crédito Público no podrá solicitar prórroga para rendir el concepto fiscal”*. De nuevo nos encontramos frente a una fiel contradicción, la cual arremete de manera contundente una norma estatutaria como se ha venido mencionado.

Nótese que en la Ley que establece el derecho de petición en el artículo 14 en su párrafo estableció lo siguiente: *“Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”*. Así las cosas y reiterando, no podemos entrar a modificar un estamento superior por medio de una herramienta que no es la adecuada ni se creó para hacerlo, de darle trámite o continuar con

la misma, sería actuar de manera irresponsable frente a un imperativo que se estableció con cabal compromiso y juicio.

Pero cabe destacar que según el marco normativo y la jurisprudencia el trámite del diagnóstico fiscal de una iniciativa legislativa consta de los siguientes pasos, señalando que son varios los actores responsables en determinar el costo fiscal de una iniciativa, es pues una función compartida entre el legislativo y el ejecutivo.

- (i) Se debe incluir 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; función del legislativo.
- (ii) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto considerando el Marco Fiscal de Mediano Plazo, función del Ejecutivo.
- (iii) Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Este funcionamiento armónico que debe existir entre las dos ramas del poder público parece desconocerse por parte de los autores de la iniciativa, dado que centran la responsabilidad fiscal únicamente en el ejecutivo, violando así lo establecido en la carta constitucional en el artículo 334, que a su vez fue modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 003 de 2011:

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

El Estado de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad, competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”.

Como lo señala la carta constitucional dentro del principio de sostenibilidad fiscal, debe reinar la armonía donde todos los actores del poder público que asumen el compromiso de mantener la sostenibilidad fiscal del Estado. Por ende, toda iniciativa legislativa tiene una corresponsabilidad frente al análisis de impacto fiscal, corresponsabilidad dentro de todo el trámite legislativo, precedente que desconoce el autor del proyecto, como lo señala el Concepto del Ministerio de Hacienda:

“Bajo esta línea de análisis, se encuentra que el artículo 7° de la Ley 819 de 2013 señala que: “El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto”, lo cual le permite a esta Cartera Ministerial pronunciarse frente al impacto fiscal de los proyectos de ley, en cualquier momento del trámite respectivo en el Congreso, inclusive respecto de las enmiendas, supresiones y adiciones hechas al texto de los proyectos de ley”. Aprobamos.

Es importante entonces destacar que la intención de que el concepto de impacto fiscal elaborado por el ejecutivo, deba estar reglado a un solo debate o a un tiempo en particular desconoce la dinámica del trámite legislativo, dada que impediría a la cartera de hacienda pronunciarse sobre las ponencias restantes de una iniciativa determinada, como sobre enmiendas, supresiones y adiciones hechas a las iniciativas legislativas.

Sobre lo anterior es importante añadir que la facultad que hoy otorga el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 al Ministerio de Hacienda sin límite de tiempo, permite construir conceptos sobre la base de textos actualizados, con cálculos que permiten la interacción entre las distintas carteras y sus responsabilidades, y sobre modificaciones propuestas sobre el momento.

Esta libertad es importante para poder consolidar técnicamente la información más precisa y válida para la discusión de las Comisiones o las Plenarias, como lo señala el Ministerio de Hacienda en su concepto a esta iniciativa:

“De esta manera, cuando se detecta que la iniciativa legislativa tiene impacto fiscal, esta Cartera, de oficio, inicia el proceso de recolección de datos - en ocasiones con otras entidades -, redacción de documentos y realización de cálculos para emitir el concepto de impacto fiscal”.

Adicionalmente que al no limitar el tiempo del concepto a un debate determinado le permite al Ministerio de Hacienda acompañar tácticamente una iniciativa pudiendo emitir uno o varios conceptos durante los 4 u 8 debates que tendrá la iniciativa. Como lo señala el Ministerio de Hacienda:

“Igualmente, tiene en cuenta todos los momentos del trámite legislativo, es decir analiza todas las ponencias y textos aprobados de los proyectos, para emitir, cuantas veces sea necesario, el informe de impacto fiscal”.

ANÁLISIS DEL ARTICULADO DE LA INICIATIVA

Frente al articulado es menester también señalar varios comentarios que determinan la posición de esta ponencia. En primer lugar, es preciso señalar que el texto propuesto cae en una contracción interna, dado que como se señala en el parágrafo 1° añadido en esta iniciativa, “*El concepto fiscal deberá ser solicitado por el o los ponentes antes de que se radique ponencia para primer debate*”, esta redacción podría suponer que el concepto depende de la solitud del ponente y se limita a esta solicitud, redacción que se contradice con el inciso x que señala, “*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior*” dándole a este último la facultad de emitir concepto sin que medie solicitud alguna.

Ahora frente al tiempo de 10 días establecido por el autor, creo pertinente destacar los comentarios emitidos por el Ministerio de Hacienda frente a la carga y la imposibilidad de cumplir la función en este tiempo:

“Limitar a 10 días hábiles, sin posibilidad de prórroga, el tiempo en que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir impacto fiscal, desconoce de plano el proceso de elaboración del impacto fiscal, que como ya se explicó, depende del alcance y contenido de la propuesta legislativa -en muchos casos el análisis constitucional, económico y fiscal requiere de la recolección de datos, documentos, realización de cálculos y diversas verificaciones con otras entidades públicas-.

En este punto, dicho tiempo no atiende a la capacidad operativa de esta Entidad, pues aún en el caso de que el Ministerio pudiera rendir informe sin la solicitud de los ponentes o autores de la iniciativa, contaría con solo 10 días hábiles para emitir concepto sobre las propuestas legislativas que cursan su trámite en el Congreso de la República que tienen impacto fiscal. Para ejemplificar tal situación, en lo corrido de la legislatura 2019-2020, se han radicado 395 iniciativas legislativas, de las cuales 329 requieren concepto de impacto fiscal conforme con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. En este escenario, si el proyecto de ley se sancionara hoy, este Ministerio en tan solo 10 días tendría que rendir 329 informes, lo cual desbordaría su capacidad operativa”.

En lo que respecta al párrafo 2° de este proyecto de ley podemos señalar que en nuestra opinión tendría un presunto vicio de inconstitucionalidad, dado que viola el artículo 29 constitucional sobre el debido proceso, ya que no establece de forma directa la sanción, ni cumple con el requisito de determinación plena y previa de la misma. En este sentido han sido recurrentes las reafirmaciones de la Corte Constitucional sobre la interpretación del artículo 29 de la carta constitucional para las sanciones administrativas, como se ven en la Sentencia C- 564 de 2000:

“En este sentido, se exige, entonces, que la sanción esté contemplada en una norma de rango legal -reserva de ley -, sin que ello sea garantía suficiente, pues, además, la norma que la contiene debe determinar con claridad la sanción, o por lo menos permitir su determinación mediante criterios que el legislador establezca para el efecto. Igualmente, ha de ser razonable y proporcional, a efectos de evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso la autoridad administrativa al momento de su imposición. En otros términos, la tipificación de la sanción administrativa resulta indispensable como garantía del principio de legalidad”.

Adicionalmente frente al párrafo 3° podemos señalar que extralimita las funciones otorgadas al Ministerio de Hacienda, y amplía una discusión técnica a otro tipo de factores que hará aún más difícil cumplir con celeridad el concepto fiscal. Adicionalmente la formulación del párrafo en dos casos impone funciones que extralimitan el concepto de impacto fiscal y mezclan funciones que están en cabeza de otras carteras y que son vinculadas al Ministerio de Hacienda:

1. Según el artículo 2° del Decreto 4108 de 2011, “por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Trabajo y se integra el sector administrativo del trabajo”, el Ministerio del Trabajo tiene como función: “Formular, dirigir,

coordinar y evaluar la política social en materia de trabajo y empleo, pensiones y otras prestaciones” por lo cual se encuentra en contravía con el numeral B del párrafo 3°.

2. Según el artículo 1° del Decreto 210 de 2003, “por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones”, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tiene como funciones: “formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña y mediana empresa”, por lo cual se encuentra en contravía de los numerales C y D.

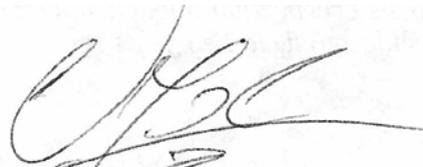
CONCLUSIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, como Coordinador Ponente designado por la Mesa Directiva de la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente, rindo informe de ponencia negativa a esta iniciativa legislativa.

PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Tercera Constitucional Permanente archivar el Proyecto de ley número 15 de 2019, *por medio del cual se cuidan los recursos públicos de la Nación*.

Firma el honorable Congresista,



VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

CÁMARA DE REPRESENTANTES COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá, D.C. 1° de octubre de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de ley número 015 de 2019 Cámara, *por medio del cual se cuidan los recursos públicos de la Nación*, presentado por el honorable Representante: *Víctor Manuel Ortiz Joya* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

CARTAS DE COMENTARIOS

**CARTA DE COMENTARIOS DEL
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO
PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA
PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 008 DE 2018 CÁMARA**

*por la cual se reduce la cotización mensual al
régimen contributivo de salud de los pensionados.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7ª N° 8 - 68

Ciudad.

Asunto: Consideraciones al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 008 de 2018 Cámara, por la cual se reduce la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto reducir los aportes que deben realizar los pensionados al Sistema General en Seguridad Social en Salud (SGSSS), cotización que actualmente corresponde al 12% del ingreso de la respectiva mesada pensional. Así, la propuesta busca modificar el inciso 2° del artículo 204 de la Ley 100 de 1993¹, reemplazando su texto de manera que para los pensionados que devenguen una mesada pensional entre un (1) smlmv y cinco (5) smlmv, la cotización se reducirá de manera progresiva hasta llegar a un 4% de la siguiente manera:

Tabla número 1

**Propuesta de reducción progresiva de
porcentaje de cotización**

Periodo	% reducción cotización
Al primer año de vigencia Ley	Al 10%
Al segundo año de vigencia Ley	Al 8%
Al tercer año de vigencia Ley	Al 6%
Al cuarto año de vigencia Ley	Al 4%

¹ “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”.

En este sentido, sea lo primero señalar que pese a haberse adoptado un criterio de gradualidad en esta ponencia, se puede afirmar que las razones de inconveniencia del Proyecto de ley siguen siendo las mismas que las manifestadas en su momento en el escrito de objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 062 de 2015 Cámara, 170 de 2016 Senado y que fueron tomadas en consideración por la Corte Constitucional al emitir la Sentencia C-066 de 2018 y en el Informe de ponencia negativa para el primer debate de esta iniciativa², las cuales se detallan a continuación:

1. Contraviene el artículo 154 de la Constitución Política, por cuanto establece una exención tributaria sin el aval expreso del Gobierno “*Dado que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que los aportes al Sistema General de la Seguridad Social Integral (salud y pensiones) son aportes parafiscales, la disminución del monto de la tarifa del 12% al 4% para los pensionados constituye un beneficio tributario cuya consagración legal requiere el aval expreso del Gobierno, representado en este caso por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, única cartera con la competencia legal para este efecto*”³.
2. Viola los principios de equidad y progresividad, porque si bien la nueva propuesta tiene cierto grado de progresividad, hace uso de solo dos categorías dentro de la población objetivo *sin tener en cuenta que existen grandes diferencias entre quienes ganan 1 y 5 smlmv, además “propone una modificación en la carga Impositiva de un grupo específico de contribuyentes, omitiendo analizar (i) la capacidad contributiva del grupo específico, (ii) la progresividad del sistema de salud, y (iii) la capacidad contributiva del resto de contribuyentes que pertenecen al sistema”*⁴.
3. “*Impacto Económico. Como argumento de inconstitucionalidad e inconveniencia sobre el impacto económico en materia, está indicando que el proyecto de ley pone en riesgo la garantía del derecho fundamental a la salud de una gran parte de la población, debido a que se verán afectados los recursos para financiar los beneficios en salud a los*

² *Gaceta del Congreso* 789 de 3 de octubre de 2018. Páginas 5 a 9.

³ Sentencia C-066 de 2018 y *Gaceta del Congreso* 789/18, pág. 7.

⁴ *Ibíd.*

que actualmente tienen derecho, al eliminar una importante fuente de recursos...”.⁵

En ese orden de ideas, las modificaciones propuestas al Proyecto de ley número son insuficientes para hacerlo económicamente viable y siguen aplicando la mayoría de criterios usados en el debate de ponencia negativa mediante el cual se archivó y los esgrimidos en la Sentencia C - 066 de 2018.

Ahora bien, cabe resaltar que esta iniciativa legislativa tiene un costo permanente y progresivo para el Sistema General de Seguridad Social en Salud (en adelante SGSSS), el cual se presenta en el siguiente gráfico de forma anual, en billones constantes de 2020, entre las vigencias 2020 y 2030:



Así las cosas, el Proyecto de ley genera un costo para el SGSSS del orden de **\$29 billones** a 2030, asumiendo que la medida comienza a operar a partir del año 2020. Entre el primer y tercer año después de la eventual entrada en vigencia de la Iniciativa legislativa (2020 a 2023), el incremento en el costo está asociado a la progresividad en la reducción del monto de la cotización; a partir del cuarto año el Incremento interanual se debe tanto al incremento en los pensionados proyectados como a los supuestos de cambio en el salario mínimo.

De tal suerte que, la propuesta impacta a cerca del 94% de los pensionados, es decir más de dos millones de personas o cerca del 34% de la población mayor de 60 años.

Finalmente, también debe considerarse que el Proyecto de ley omite el mandato orgánico establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003⁶, al no contemplar una fuente de ingreso adicional o sustituya para financiar el impacto que genera la propuesta presentada:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, 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 peñorada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, 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.**

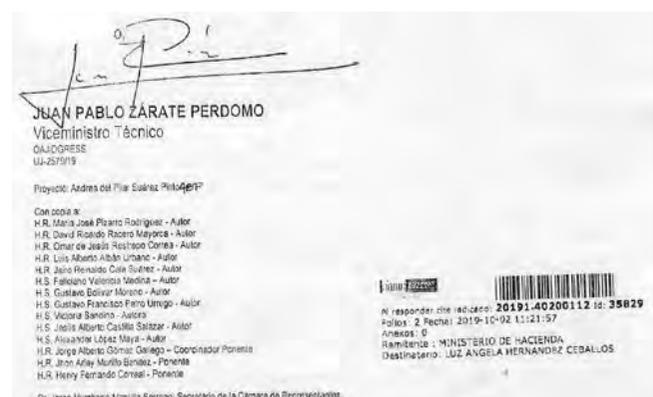
Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”. (Subrayado fuera de texto original).

De esta manera, es claro que, al proponerse un nuevo gasto, es necesario identificar el nuevo ingreso, la fuente de ahorro o la financiación requerida para su implementación, y estos, a su vez, ser consistentes con el Marco de Gasto de Mediano Plazo⁷ y el costo que esta iniciativa podría implicar para la Nación, lo que en todo caso no está contemplado en el Presupuesto General de la Nación en los términos ordenados en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003

En virtud de lo expuesto, este Ministerio considera que las potenciales modificaciones en cotizaciones de los pensionados al Sistema General de Seguridad Social en Salud deben ser revisadas en el marco de la discusión de la reforma de la protección a la vejez.

Cordial saludo,



⁵ Gaceta del Congreso 789/18, pág. 7.

⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁷ Decreto 1068 de 2015: “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”, artículos 2.8.1.3.2 y siguientes.

C O N T E N I D O

Gaceta número 978 - Jueves, 3 de octubre de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 125 de 2019 Cámara, por la cual se declara imprescriptible la acción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000 (No más silencio) y se dictan otras disposiciones”, acumulado con el Proyecto de ley número 180 de 2019 Cámara “por medio de la cual se declara imprescriptible la acción penal para los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual cometidos en menores de edad.	1
Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 189 de 2019 Cámara, por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al Municipio de Ituango, del Departamento de Antioquia, con motivo de sus 175 años de ser erigido municipio en 1847 y se dictan otras disposiciones.	12
Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 190 de 2019 Cámara, por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde homenaje público al municipio de Santa Fe de Antioquia, del departamento de Antioquia, con motivo de sus 480 años de ser fundado en 1541 y se dictan otras disposiciones.....	20.
Informe de ponencia negativa para primer debate proyecto de ley número 015 de 2019 Cámara, por medio del cual se cuidan los recursos públicos de la Nación.	26

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 008 de 2018 Cámara, por la cual se reduce la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.....	30
--	----