



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 1115

Bogotá, D. C., lunes, 18 de noviembre de 2019

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY 215 DE 2019 CÁMARA

*mediante el cual se modifica el tratamiento penal de los delitos que atentan contra el patrimonio económico, se prioriza a la víctima de conductas delictivas, y se establecen medidas para la disuasión a la reincidencia criminal y su rápida constitución.*

Honorable Representante

JUAN CARLOS LOSADA VARGAS

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 215 de 2019 Cámara, mediante el cual se modifica el tratamiento penal de los delitos que atentan contra el patrimonio económico, se prioriza a la víctima de conductas delictivas, y se establecen medidas para la disuasión a la reincidencia criminal y su rápida constitución.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate ante la comisión que usted preside al **Proyecto de ley número 215 de 2019 Cámara, mediante el cual se modifica el tratamiento penal de los delitos que atentan contra el patrimonio económico, se prioriza a la víctima de conductas delictivas, y se establecen medidas para la disuasión a la reincidencia criminal y su rápida constitución**”.

### TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional

Autores: honorable Representante a la Cámara  
Édward David Rodríguez Rodríguez

Fecha de radicación: 02 de septiembre de 2019

### CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de ley nace de la necesidad de hacer de la jurisdicción penal un medio retributivo eficaz; esto quiere decir que la sanción debe centrarse por un lado en su cumplimiento completo y efectivo, situación que se contrasta con el modo de operar del proceso penal, ya que debido a los principios de celeridad, colaboración y delación se ha sustituido la eficacia de la pena por diversos subrogados penales que no solo contribuyen a la ineffectividad de la sanción, sino que en delitos de alto impacto ciudadano, terminan por desincentivar la denuncia, bajar los niveles de confianza en la justicia, aumentar la percepción de inseguridad y fallar de plano con el fin disuasivo de la pena, y el segundo componente es garantizar la reparación de la víctima de tal forma que no solo se estimule la denuncia, sino que se genere dentro del sistema penal el reconocimiento de la víctima como eje central, no solo como un mero sujeto procesal descartable.

El proyecto contiene 5 adiciones al Código Penal y se ubican como derivadas del artículo 269, esto es por la visión principal de la iniciativa, que es realmente la víctima, ya que la aplicación del mecanismo y su éxito dependen por primera vez de las víctimas del hurto calificado y abigeato.

### MARCO NORMATIVO

#### • Constitución Política

**Artículo 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

**Artículo 32.** El delincuente sorprendido en flagrancia podrá ser aprehendido y llevado ante el juez por cualquier persona. Si los agentes de la autoridad lo persiguieren y se refugiare en su propio domicilio, podrán penetrar en él, para el acto de la aprehensión; si se acogiere a domicilio ajeno, deberá preceder requerimiento al morador.

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

## DEL PROYECTO EN PARTICULAR

### I. Sobre la Política criminal en el Estado colombiano

En palabras de la Corte Constitucional, se define la política criminal como:

“Conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerles frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole: Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito. También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además, puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables.”<sup>1</sup>

Lo anterior tiene la mayor incidencia dentro del proyecto en cuestión, entendiendo que abarca por lo menos dos de los tres componentes de la política criminal descritos por el tribunal constitucional, el componente reformativo legal, y el componente económico, que solo resulta en este caso de una reparación agravada como requisito para acceder a la reforma punitiva.

### II. Populismo punitivo e incapacidad estructural de gestión del riesgo criminal

Las modificaciones al sistema penal son las que mayor incidencia social en cuanto a visibilidad tienen, puesto que son ampliamente usadas por los legisladores para intentar dar soluciones a fenómenos sociales altamente reprochables, y se presentan en forma de invención jurídica o como reforma a los existentes. El primer fenómeno requiere para su nacimiento por lo menos la aceptación empírica social de una conducta reprochable, si la disposición novedosa es de tipo sustancial, o la necesidad verificada de un trámite, si la inclusión es adjetiva o procesal; para el presente caso, pareciera una mezcla de ambos factores. Sin embargo, no hay figuras precisamente nuevas dentro de lo propuesto, sino cambios a lo existente que nacen de la necesidad social de buscar soluciones a problemas criminales de alto impacto y recurrencia, que requieren replantear el sistema penal colombiano.

Con asiduidad se ha acusado al legislador desde la academia de usar el populismo punitivo, casi siempre en forma de aumento de penas, para dar aparente solución a un problema criminal; esto ha resultado en consecuencias varias, y casi ninguna de ellas ha resultado en menores índices de criminalidad, pero sobre todo mantiene aquello que lleva a perder confianza en el sistema penal, la absoluta anulación de la víctima como sujeto con derechos a la verdad, la justicia y la reparación, ya que el aumento frecuente de penas no desencadena en mayor eficacia en la judicialización, pero además se reduce la noción de justicia a su más primaria expresión, la retribución social.

Ahora bien, esto no implica el desconocimiento de la función de la pena privativa de la libertad como forma de justicia. En efecto, la justicia retributiva tiene efectos no solo en tanto la satisfacción de la víctima, sino es usada principalmente para cumplir el fin de la pena en cuanto a disuasoria, pero lo anterior ha demostrado ser poco efectivo en tanto no hay garantía de aplicación, y la predominancia de subrogados dentro del sistema ha hecho de la privación de la libertad solo una forma de controlar el peligro en las calles.

En un artículo de la universidad EAFIT, en derecho penal se explica esta noción de forma genérica en cuanto a la modificación legislativa, si bien el documento va dirigido al tratamiento de delitos sexuales. Dice la autora:

“La creencia de que las penas altas reducen el delito tiene que estar fundada también en una

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 646 de 2001. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

confianza de la cárcel, la cual desde siempre ha estado desprestigiada por su imposibilidad estructural de cumplir con los fines que se le han atribuido, aunque era considerada una institución necesaria en cuanto último recurso para llevar a cabo la rehabilitación de los delincuentes. La prisión hoy aparece como una institución indispensable y en expansión, que gestiona dos dinámicas sociales actuales: la administración del riesgo y la retribución”<sup>2</sup>.

Queda entonces el interrogante del impacto que tendría la reforma sobre la conducta de potenciales delincuentes, ya que la norma se aplicaría únicamente a personas sin antecedentes. Pues bien, se ha demostrado que parte del análisis que hace el delincuente previa comisión del delito es la ponderación de consecuencias, y entre estas variables, se encuentran la eficacia y la celeridad; desde la Universidad de Barcelona se dijo lo siguiente:

“(…) La eficacia preventiva general intimidatoria de la amenaza de la pena que los potenciales delincuentes conocen y toman en consideración depende, también, de que tal amenaza determine en ellos la percepción de que los costes son mayores que los beneficios. Por ello, como apuntábamos antes, procede analizar en qué medida la disminución de la severidad que comporta la suspensión de la ejecución de la pena puede influir en ese cálculo y, por ello, en la eficacia preventiva general intimidatoria de aquella”<sup>3</sup>.

No se puede perder de vista que la idea de aumento de penas, sobre todo para delitos sin raigambre psico-patológico, resulta no solo ineficaz por lo expuesto en párrafos anteriores, al no tomar en cuenta las deficiencias del sistema y las realidades criminales, sino que además puede resultar absolutamente contraproducente para los fines de las penas y el éxito de la política criminal.

### **III. Tensión entre la defensa como parte procesal y la víctima como actor en el proceso**

Con la modificación del Código Penal colombiano, ingresado mediante la Ley 906 de 2004, y con sustento constitucional en el Acto legislativo 03 de 2002, no solo nació en Colombia la oralidad para la jurisdicción criminal, sino que además le dio a la víctima no los derechos sustanciales ya reconocidos dentro de la Ley 599 del 2000 como parte de la responsabilidad civil derivada de la conducta penal, sino que permitió la participación más o menos activa dentro del proceso, con derecho autónomo a representación, y esto se fortaleció de forma importante con

la capacidad jurídica de representación propia y dirección del proceso cuando se ejerce la figura del acusador privado. Sin embargo, cabe preguntarse, si es suficiente, si realmente las víctimas son eje fundamental o por lo menos tiene relevancia preponderante dentro del sistema penal colombiano, La respuesta es un categórico No.

No hay forma de reivindicar a las víctimas en tanto se vean como mero sujeto y casi que se reduce su importancia a lo que su persona pueda aportar probatoriamente; las víctimas están siendo tratadas como un medio probatorio más. La discusión de la cosificación de las víctimas como forma de revictimización y que esto tiene una preocupante incidencia dentro de la denuncia de delitos, y con la satisfacción de estas con el sistema judicial.

Lo anterior no es exótico del sistema colombiano, y se reitera que el Código Penal aplicable y sus posteriores reformas han intentado ubicar a la víctima en un escenario más favorable para el tratamiento penal, pero realmente desde ya hace varios siglos se ha concebido el derecho penal como el derecho del delincuente y se diseña casi que exclusivamente alrededor de los derechos de la defensa, y si bien esto es fundamental, y bajo ninguna circunstancia el proyecto pretende soslayar los derechos de la defensa, no es de recibo que se pierda la visibilidad de la víctima, y menos que su reparación, la única que les importa a los actores judiciales, sea la pena de prisión en cuanto retributiva, dejando a la deriva la reparación material y simbólica a la que tienen derecho y que es tan o más importante que la prisión.

Nos permitimos citar un aparte de un artículo sobre el rol de las víctimas en el sistema penal que, si bien está enfocado a crímenes atroces, resulta impactante la traslación circunstancial a casi cualquier fenómeno criminal:

“Although criminal justice is typically focused on the role of accused persons, the trend in international criminal justice is increasingly focused on victim’s needs. Describing criminal justice as retributive and deterrent has been viewed as an “outdated and unhelpful caricature, as the goal should be more meaningful participation of victims in the process.”<sup>4</sup>.

De manera tal, es una tendencia mundial el hecho de abrirles espacio a las víctimas y darles protagonismo en un mundo cuya concepción de justicia penal las deba por poco relevantes, e iniciar un proceso transformador del sistema penal en el que la posibilidad de reparación y sanación sea un derecho de todas las víctimas y no solo de

<sup>2</sup> TORRES Cadavid, Natalia. Populismo punitivo en Colombia: una aproximación a la política legislativa de las recientes reformas de los delitos sexuales. Universidad Eafit (2010).

<sup>3</sup> CARDENAL Montraveta, Sergi. ¿EFICACIA PREVENTIVA GENERAL INTIMIDATORIA DE LA PENA?, Universidad de Barcelona (2015).

<sup>4</sup> GUADAR, Marie; VARNEY, Howard; ZDUŃCZYK, Katarzyna. The Role of Victims in Criminal Proceedings, International Center for Transitional Justice ICTJ. 2017 citando M. Wierda and P. Seils, OHCHR, Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Prosecution Initiatives (2006).

unas muy seleccionadas personas en el marco de circunstancias especiales.

**IV. Reparación agravada para la víctima**

Con respecto a la viabilidad de la reparación agravada, tenemos que, de acuerdo con el estudio realizado a la luz de las figuras jurídicas existentes y las facultades competenciales del legislador, no hay discrepancia alguna; se argumenta de la siguiente manera:

1. La cláusula general de competencia dada el legislador en el Estado colombiano confiere al Parlamento la posibilidad de legislar sobre cualquier tema e incluso modificar la Carta Política con la cuidadosa excepción de la sustitución de ella; no hay lugar a creer que por la reparación establecida se está infringiendo alguna norma superior o que se está actuando por fuera de la competencia legislativa.
2. El Código Penal establece como límite a la reparación civil mil (1.000) salarios mínimos; este límite no se modifica, por lo que sigue existiendo tope.
3. La reparación agravada tiene una doble función: Por un lado, contribuye a la sensación de resarcimiento, no solo a nivel material, ya que el proyecto, de forma afortunada, no limita este factor al plano económico, sino que encapsula la reparación simbólica con medidas de perdón. Pero, además funciona como incentivo a la denuncia, característica que como ya se mencionó en párrafos anteriores, en la confección de la política criminal.
4. La única zona gris que existía a primera lectura era sobre la configuración del enriquecimiento sin justa causa vía aplicación de esta modificación. Pues bien, al respecto hay que mencionar dos cosas:
  - a) *Se trata de una antinomia aparente.* El Consejo de Estado, mediante sentencia de Unificación, interpretó las características necesarias para la configuración del enriquecimiento sin justa causa, siendo estos (i) El enriquecimiento de un sujeto, (ii) el correlativo empobrecimiento de otro sujeto, (iii) la ausencia de causa jurídica que justifique la situación de los dos sujetos.

Para el caso del proyecto, la causa jurídica está dada por disposición de la misma ley, entendiéndose superada la antinomia.

- b) *No hay criterio superior de reforma para ser atendido.* La causa tal vez más importante para entender como precedente jurídicamente la modificación es que el código civil o sus figuras no tienen jerarquía constitucional o supra legal para que se entienda como inmodificable vía ordinaria.

Sin embargo, como ya se aclaró, no existe tal modificación, ya que se mantiene la figura del enriquecimiento sin justa causa incólume.

**V. Selección de los tipos penales a los que se le aplicaría el proyecto**

Los delitos específicos ingresados en este proyecto de ley, estos fueron escogidos bajo dos parámetros concretamente. Entre ellos que no tuviesen una forma más beneficiosa de punibilidad como extinción de la acción por reparación, que fuesen delitos que tuviesen impacto en los ciudadanos y que no fuesen delitos que afectaran en mayor medida el Estado en su conjunto. Se muestran los delitos considerados como más recurrentes y su tratamiento penal:

Conducta punible	Meses		Años		5	6	7	8	9
	Min.	Máx.	Min.	Max.					
Lesiones Personales con incapacidad para trabajar o enfermedad superior a 60 días	32	90	2.67	7.5					x
Lesiones Personales con deformidad física	32	126	2.67	10.5					x
Lesiones personales con perturbación funcional permanente	32	126	2.67	10.5					X
Lesiones Personales con perturbación psíquica permanente	48	162	2.67	10.5					X
Lesiones personales con pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro	96	180	8	15					
Hurto Calificado	60	144	5	12					
Abigeato	60	120	6.67	10					
Abigeato Agravado	80	180	6.67	15					
Abigeato Atenuado	0	0	0	0					x
Hurto							X	X	X
Estafa	32	144	2.67	12	X			X	X
Abuso de confianza	16	72	1.33	6	X			X	X
Abuso de confianza calificado	48	108	4	9				X	X
Daño en bien ajeno	16	90	1.33	7.5	X	X	X	X	X
Daño en bien ajeno agravado					X	X	X	X	X
Injurias por vía de hecho	16	54	1.33	4.5	X	X			X
Microtráfico	12	36	1	3					

**VI. Consecuencias Jurídicas en la reincidencia**

El proyecto contempla la fórmula de las tres oportunidades o tres *strikes*, común dentro del sistema penal anglosajón y las medidas alternativas sancionatoria del sistema penal chileno que además ofrecen ambos, gran celeridad en los procesos. Esto no es arbitrario, ya que la celeridad en los procesos además de generar confianza entre los administrados, descongestión en los juzgados y alivio en la masiva encarcelación, tiene un efecto

- 5 Querellable.
- 6 Extinción en el tipo.
- 7 Rebaja Reparación.
- 8 Indemnización integral.
- 9 Mediación.

jurídico para aquellos sistemas que tienen para la reincidencia criminal agravantes procesales y sustanciales, como el caso de Colombia.

Acertadamente la Constitución Política ha considerado como reincidente a aquella persona que cometa otro delito con una sentencia condenatoria que precede al hecho, lamentablemente debido a la demora judicial, que tiene varios factores causales, pero que no son de resorte de este proyecto, han tenido como consecuencia que una persona recurra en el crimen, sin reincidir en el delito. Esto quiere decir que al no contar con una sentencia condenatoria, no hay forma de juzgarlo como reincidencia.

El mecanismo punitivo propuesto, al contar con una sentencia condenatoria rápida, implica la

configuración de la reincidencia de manera ágil y así procesarse como tal.

#### VII. Justificación pliego de modificaciones

- Se eliminan las lesiones personales dolosas que causan pérdida funcional o anatómica por desbordar el objeto teleológico, y se reemplazan por las lesiones de menor entidad jurídica.
- Sobre la reincidencia se aclara su procedencia bajo el entendido de que es por una única vez y si y solo si se aplica bajo el régimen punitivo propuesto. La redacción se modificó para evitar equívocos frente a la aplicación de la norma jurídica.
- Se agrega el artículo de la vigencia.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO PROPUESTO	TEXTO RADICADO	JUSTIFICACIÓN
<i>mediante el cual se modifica el tratamiento penal de los delitos que atentan contra el patrimonio económico, se prioriza a la víctima de conductas delictivas, y se establecen medidas para la disuasión a la reincidencia criminal y su rápida constitución</i>	Permanece igual	
Artículo 1°. Adiciónense cuatro nuevos artículos en el Capítulo Noveno del Título VII del Libro II del Código Penal, los cuales quedarán así:	<del>Artículo 1°. Adiciónense cuatro <del>cinco</del> nuevos artículos en el Capítulo Noveno del Título VII del Libro II del Código Penal, los cuales quedarán así:</del>	Se constata que son 5 artículos nuevos los que se pretenden agregar, por lo que se corrige el yerro.
Artículo 269 A. Mecanismo punitivo para el primer infractor en delitos particulares. En el caso de las conductas punibles de lesiones personales dolosas que generen la pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro (artículo 116 de C.P.), hurto calificado (artículo 240 de C.P.), abigeato (artículo 243 de C.P.) y abigeato agravado (artículo 243 A de C.P.), cuando la persona, en la primera oportunidad procesal que tenga, acepte libre, consiente y voluntariamente su responsabilidad en lo ocurrido, el juez competente impondrá una pena de máximo el 20% de la establecida y multa en los casos que esté establecida como pena principal, luego de dosificarla según las reglas vigentes en el Código Penal.	<del>Artículo 97 A. Mecanismo punitivo para el primer infractor en delitos particulares. En el caso de las conductas punibles de lesiones personales dolosas que generen la pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro (artículo 116 de C.P.), <u>las lesiones personales de los artículos 112 deformidad física transitoria, perturbación funcional transitoria y perturbación psíquica transitoria</u>, hurto calificado (artículo 240 de C.P.), abigeato (artículo 243 de C.P.) y abigeato agravado (artículo 243 A de C.P.), cuando la persona, en la <u>formulación de imputación</u>, acepte libre, consiente y voluntariamente su responsabilidad en lo ocurrido, el juez competente impondrá una pena de máximo el 15% de la establecida y multa en los casos que esté establecida como pena principal, luego de dosificarla según las reglas vigentes en el Código Penal.</del>	Se elimina el tipo de lesiones personales del que trata el artículo 116 de la Ley 599 del 2000 al no ser un delito contra el patrimonio económico, y considerarse que por la gravedad de las lesiones y el tipo de daño se complejiza su tasación y tratamiento integral que sale de la órbita del proyecto.
Artículo 269 B. Lo previsto en el artículo anterior procederá siempre y cuando:  1. El responsable carezca de antecedentes penales y,	<del>Artículo 97 B. Lo previsto en el artículo anterior procederá siempre y cuando: 1. El responsable carezca de antecedentes, <u>salvo que se acoja al mecanismo por una única vez la primera vez que reincida en los tipos establecidos en el artículo 97A.</u></del>	

TEXTO PROPUESTO	TEXTO RADICADO	JUSTIFICACIÓN
<p>2. Garantice la satisfacción de los intereses de las víctimas, que deberán ser materializados en:</p> <p>a) Reparación Integral. Hasta 3 veces el valor del daño material <del>e inmaterial causado</del>. Que se deberá entregar a la víctima;</p> <p>b) Reparación Simbólica. Ofreciendo disculpas personales a la víctima y comprometiéndose por escrito a no reincidir.</p>	<p>2. Garantice la satisfacción de los intereses de las víctimas, que deberán ser materializados en:</p> <p>a) Reparación Integral. Hasta 3 veces el valor del daño material. Que se deberá entregar a la víctima;</p> <p>b) Reparación Simbólica. Ofreciendo disculpas personales a la víctima y comprometiéndose por escrito a no reincidir.</p>	<p>Se añade un aparte al numeral 1 por cuanto se requiere armonizar el contenido de la disposición con la intención del artículo 269D.</p>
<p>Artículo 269 C. <i>Improcedencia de subrogados penales.</i> La reducción punitiva obtenida en virtud del presente artículo no es acumulable con las rebajas por aceptación de cargos, reguladas en la Ley 906 de 2004. Así mismo, en la ejecución de la sanción penal obtenida en virtud de la presente ley, no serán aplicables ni la pena sustitutiva de prisión domiciliaria, ni los mecanismos sustitutivos o subrogados penales vigentes. En consecuencia, la pena deberá ser cumplida efectivamente en prisión sin posibilidad de excarcelación</p> <p>El juez, adicionalmente, impondrá las penas accesorias que resulten aplicables al caso, de conformidad a lo establecido en el artículo 52 del Código Penal.</p> <p>Parágrafo. En los casos en que la víctima no haya comparecido, el juez procurará su ubicación para hacer efectiva la indemnización por los daños. De no querer negociar con el indiciado, el mecanismo punitivo para el primer infracto será improcedente y se llevará bajo el proceso ordinario.</p>	<p><b>Artículo 3°. Adiciónese un artículo 97C a la Ley 599 del 2000 el cual quedará así:</b></p> <p>Artículo <b>97C.</b> <i>Improcedencia de subrogados penales.</i> Artículo 269 C. <i>Improcedencia de subrogados penales.</i> La reducción punitiva obtenida en virtud del presente artículo no es acumulable con las rebajas por aceptación de cargos, reguladas en la Ley 906 de 2004. Así mismo, en la ejecución de la sanción penal obtenida en virtud de la presente ley, no serán aplicables ni la pena sustitutiva de prisión domiciliaria, ni los mecanismos sustitutivos o subrogados penales vigentes, <b>incluida la redención de la pena por trabajo o estudio.</b> En consecuencia, la pena deberá ser cumplida efectivamente en prisión sin posibilidad de excarcelación.</p> <p>El juez, adicionalmente, impondrá las penas accesorias que resulten aplicables al caso, de conformidad a lo establecido en el artículo 52 del Código Penal.</p> <p>Parágrafo. En los casos en que la víctima no haya comparecido, el juez procurará su ubicación para hacer efectiva la indemnización por los daños. De no querer negociar con el indiciado, el mecanismo punitivo para el primer infracto será improcedente y se llevará bajo el proceso ordinario.</p>	<p>Se modifica la ubicación del artículo y se agrega la improcedencia de la redención de la pena por trabajo o estudio.</p>
<p>Artículo 269 D. <i>De la reincidencia.</i> En los casos en los que se reincida en cualquiera de los tipos mencionados en el artículo 269A, el infractor tendrá una pena que oscilará entre el 20% y el 25% de la establecida y multa en los casos que esté establecida como pena principal, luego de dosificarla según las reglas vigentes en el código penal.</p>	<p><b>Artículo 4°. Adiciónese un artículo 97D a la Ley 599 del 2000 el cual quedará así:</b></p> <p>Artículo <b>97D.</b> <i>De la reincidencia.</i> En los casos en los que se reincida en cualquiera de los tipos mencionados en el artículo 269A, el infractor tendrá una pena que oscilará entre el <b>15%</b> y el 25% de la establecida y multa en los casos que esté establecida como pena principal <b>si se acoge al mecanismo del artículo 97A y procederá por una única vez.</b></p>	<p>Se agrega el aparte final al artículo puesto que como estaba redactado parecía indicar una tarifa judicial única para la reincidencia en cualquier tiempo o circunstancias.</p> <p>Con la modificación se aclara que solo procede por una vez para los reincidentes de los tipos expresos contemplados en el artículo 269A, siempre que se acogan a las mismas condiciones.</p>
<p>Artículo 269 E. <i>Oportunidad para acogerse al mecanismo de negociación.</i> Al primer contacto con el fiscal de la causa, el indiciado junto con su abogado, deberá manifestar la intención de negociar con la víctima. Diligencia que será dirigida y concretada por el fiscal en la que se negociaran las condiciones de la reparación a la víctima.</p>	<p><b>Artículo 5°. Adiciónese un artículo 97E a la Ley 599 del 2000 el cual quedará así:</b></p> <p>Artículo <b>97 E.</b> <i>Oportunidad para acogerse al mecanismo de negociación.</i> Al primer contacto con el fiscal de la causa <b>este deberá informar sobre el mecanismo punitivo.</b> El indiciado junto con su abogado, deberá manifestar la intención de negociar con la víctima. Diligencia que será dirigida y concretada por el fiscal en la que se negociarán las condiciones de la reparación a la víctima.</p>	<p>Se modifica la ubicación del artículo.</p>

TEXTO PROPUESTO	TEXTO RADICADO	JUSTIFICACIÓN
En la audiencia de imputación, las partes pondrán de presente que existe negociación concluida, y finalizadas las audiencias ante el juez de control de garantías, este remitirá inmediatamente el proceso al juez de conocimiento quien legalizará la negociación y proferirá la sentencia a la mayor brevedad”	En la audiencia de <b>formulación de imputación</b> , las partes pondrán de presente que existe negociación concluida, y finalizadas las audiencias ante el juez de control de garantías, este remitirá inmediatamente el proceso al juez de conocimiento quien legalizará la negociación y proferirá la sentencia a la mayor brevedad”	
	<b>Artículo Nuevo.</b> Vigencia. El presente proyecto entra a regir a partir de su sanción.	

### PROPOSICIÓN

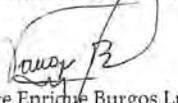
En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los honorables Congresistas de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 215 de 2019 Cámara, mediante el cual se modifica el tratamiento penal de los delitos que atentan contra el patrimonio económico, se prioriza a la víctima de conductas delictivas, y se establecen medidas para la disuasión a la reincidencia criminal y su rápida constitución”, de conformidad con el pliego de modificaciones expresado en precedencia.

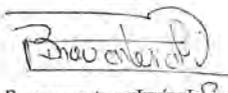
De los honorables congresistas,

  
Edward David Rodríguez Rodríguez  
Ponente Coordinador

  
Nilton Córdoba Manyoma  
Ponente Coordinador

Jorge Méndez Hernández  
Ponente

  
Jorge Enrique Burgos Lugo  
Ponente

  
Buenaventura León León  
Ponente

Juanita María Goebertus Estrada  
Ponente

Luis Alberto Albán Urbano  
Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 215 DE 2019 CÁMARA

mediante el cual se modifica el tratamiento penal de los delitos que atentan contra el patrimonio económico, se prioriza a la víctima de conductas delictivas, y se establecen medidas para la disuasión a la reincidencia criminal y su rápida constitución.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Adiciónese un artículo 97A a la Ley 599 del 2000 el cual quedará así:**

**Artículo 97 A. Mecanismo punitivo para el primer infractor en delitos particulares.** En el caso de las conductas punibles de, las lesiones

personales de los artículos 112 deformidad física transitoria, perturbación funcional transitoria y perturbación psíquica transitoria, hurto calificado (artículo 240 de C.P.), abigeato (artículo 243 de C.P.) y abigeato agravado (artículo 243 A de C.P.), cuando la persona, en la formulación de imputación, acepte libre, consciente y voluntariamente su responsabilidad en lo ocurrido, el juez competente impondrá una pena de máximo el 15% de la establecida y multa en los casos que esté establecida como pena principal, luego de dosificarla según las reglas vigentes.

**Artículo 2°. Adiciónese un artículo 97B a la Ley 599 del 2000 el cual quedará así:**

**Artículo 97 B.** Lo previsto en el artículo anterior procederá, siempre y cuando:

1. El responsable carezca de antecedentes, salvo que se acoja al mecanismo por una única vez la primera vez que reincida en los tipos establecidos en el artículo 97A,
2. Garantice la satisfacción de los intereses de las víctimas, que deberán ser materializados en:
  - a) Reparación Integral. Hasta 3 veces el valor del daño material causado. Que se deberá entregar a la víctima;
  - b) Reparación Simbólica. Ofreciendo disculpas personales a la víctima y comprometiéndose por escrito a no reincidir.

**Artículo 3°. Adiciónese un artículo 97C a la ley 599 del 2000 el cual quedará así:**

**Artículo 97 C. Improcedencia de subrogados penales.** La reducción punitiva obtenida en virtud del presente artículo no es acumulable con las rebajas por aceptación de cargos, reguladas en la Ley 906 de 2004. Así mismo, en la ejecución de la sanción penal obtenida en virtud de la presente ley, no serán aplicables ni la pena sustitutiva de prisión domiciliaria ni los mecanismos sustitutivos o subrogados penales vigentes, incluida la redención de la pena por trabajo o estudio. En consecuencia, la pena deberá ser cumplida efectivamente en prisión sin posibilidad de excarcelación.

El juez, adicionalmente, impondrá las penas accesorias que resulten aplicables al caso, de conformidad a lo establecido en el artículo 52 del Código Penal.

**Parágrafo.** En los casos en que la víctima no haya comparecido, el juez procurará su ubicación para hacer efectiva la indemnización por los daños. De no querer negociar con el indiciado, el mecanismo punitivo para el primer infractor será improcedente y se llevará bajo el proceso ordinario.

**Artículo 4°. Adiciónese un artículo 97D a la Ley 599 del 2000 el cual quedará así:**

**Artículo 97 D. De la reincidencia.** En los casos en los que se reincida en cualquiera de los tipos mencionados en el artículo 97A, el infractor tendrá una pena que oscilará entre el 15% y el 25% de la establecida y multa en los casos en que esté establecida como pena principal si se acoge al mecanismo del artículo 97A y procederá por una única vez.

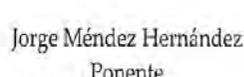
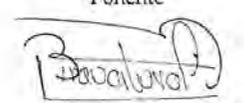
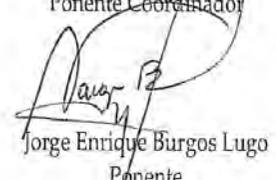
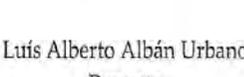
**Artículo 5°. Adiciónese un artículo 97E a la Ley 599 del 2000 el cual quedará así:**

**Artículo 97 E. Oportunidad para acogerse al mecanismo de negociación.** Al primer contacto con el fiscal de la causa este deberá informar sobre el mecanismo punitivo. El indiciado junto con su abogado, deberá manifestar la intención de negociar con la víctima. Diligencia que será dirigida y concretada por el fiscal en la que se negociarán las condiciones de la reparación a la víctima.

En la audiencia de imputación, las partes pondrán de presente que existe negociación concluida, y finalizadas las audiencias ante el juez de control de garantías, este remitirá inmediatamente el proceso al juez de conocimiento quien legalizará la negociación y proferirá la sentencia a la mayor brevedad.

**Artículo 6°. Vigencia.** El presente proyecto entra a regir a partir de su sanción.

De los honorables congresistas,

 Edward David Rodríguez Rodríguez Ponente Coordinador	 Nilton Córdoba Manyoma Ponente Coordinador
 Jorge Méndez Hernández Ponente	 Jorge Enrique Burgos Lugo Ponente
 Buenaventura León León Ponente	 Juanita María Goebertus Estrada Ponente
 Luis Alberto Albán Urbano Ponente	

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2019 CÁMARA, NÚMERO 80 DE 2018 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.*

Bogotá, D. C., 13 de noviembre de 2019

Señores

MESA DIRECTIVA

Comisión Segunda Constitucional Permanente  
Congreso de la República

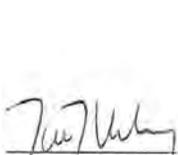
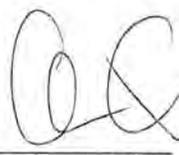
Ciudad

**Asunto: Informe de Ponencia para Segundo Debate en Cámara del Proyecto de ley número 210 de 2019 Cámara, número 80 de 2018 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.**

Respetada Mesa Directiva:

En los términos de los artículos 150 de la Ley 5ª de 1992, y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, del **Proyecto de ley (PL) número 210 de 2019 Cámara, número 80 de 2018 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.**

Cordialmente,

 JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO Coordinador Ponente Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	 ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO Coordinador Ponente Representante a la Cámara Partido Liberal	 JAIME FELIPE LOZADA Coordinador Ponente Representante a la Cámara Partido Conservador
---	---	---

**I. TRÁMITE LEGISLATIVO**

El Proyecto de ley número 210 de 2019 Cámara, número 80 de 2018 Senado fue presentado en nombre del Gobierno nacional anterior, a través de la Ministra de Relaciones Exteriores, *María Ángela Holguín Cuéllar*, y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Mauricio Cárdenas*, el 6 de agosto de 2018 en la Secretaría del Senado de la República.

El proyecto fue radicado en la Secretaría del Senado de la República el día seis (6) de agosto

de 2018, según *Gaceta del Congreso* número 597 de 2018. El informe de ponencia para el primer debate fue publicado en *Gaceta del Congreso* 992 de 2018. El proyecto fue debatido y aprobado en su primer debate, el cuatro (4) de noviembre de 2018 por los miembros de la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

El informe de ponencia y texto fue aprobado en segundo debate en el Senado de la República, el doce (12) de agosto de este año y publicado en la *Gaceta del Congreso* 167 de 2019. En este sentido, el diecisiete (17) de septiembre del presente, los honorables Representantes doctor Juan David Vélez, doctor Alejandro Carlos Chacón Camargo y doctor Carlos Felipe Lozada Polanco fueron notificados para rendir ponencia para primer debate en la Comisión II de la Cámara de Representantes. En consecuencia, el informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1038 de 2019. Así mismo, el texto fue debatido y aprobado el seis (6) de noviembre por la misma, 1038

## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y ASPECTOS GENERALES

El Proyecto de ley número 210 de 2019 Cámara, número 80 de 2018 Senado, está explicado por sus autores de la siguiente manera:

### 1. Objeto del proyecto de ley:

La iniciativa gubernamental presentada tiene como fin aprobar el “*Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera*”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.

### 2. Contenido del proyecto de ley:

El proyecto de ley presentado por el Gobierno se manifiesta como se presenta a continuación:

- Introducción

En este apartado hace referencia a la evolución y consolidación de la Cooperación Internacional como una de las herramientas privilegiadas por parte de los Estados para facilitar su inserción en las dinámicas globales. Gracias a esta, se han logrado enfocar y canalizar esfuerzos internacionales en la búsqueda de la materialización de acciones e iniciativas que contribuyan al cumplimiento de los objetivos nacionales de los Estados en materia de desarrollo sostenible.

El texto establece que existen dos tipos de cooperación, la cooperación técnica, la asistencia humanitaria, la cooperación triangular y, por último, la cooperación financiera. Esta última hace referencia al aporte de recursos financieros para el desarrollo y ejecución de proyectos. En este sentido, se destacan dos tipos de cooperación financiera, en primer lugar, la no reembolsable, la cual consiste en la donación de fondos que no obliga al receptor a devolver esos recursos al país donante. Mientras tanto, la segunda hace

referencia al otorgamiento de créditos o préstamos, los cuales se benefician de plazos largos de pago, bajos intereses y altos periodos de gracia.

Para el caso de Colombia, el Banco Mundial ha clasificado al país como uno de Renta Media Alta (PMRA). Esto debido a la desigualdad económica, la vulnerabilidad al cambio climático, acceso a servicios sociales, conflictos sociales, entre otros. En este sentido, es pertinente que Colombia siga teniendo acceso a los recursos económicos provenientes de la cooperación internacional para la consolidación de su desarrollo y el fortalecimiento de sus lazos de cooperación con sus socios tradicionales, así como una diversificación temática de la agenda de la cooperación de los mismos.

- Cooperación internacional con la República Francesa

El Gobierno francés actualmente cuenta con la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), la cual cuenta con recursos técnicos y financieros para contribuir al desarrollo. Actualmente lleva en funcionamiento 75 años y está presente en más de 90 países, con compromisos de financiamiento de alrededor de 9.400 millones de euros, apoyando a más de 650 proyectos.

Su cooperación está dirigida a programas que contribuyan a la:

1. Reducción de la pobreza.
2. Preservación de los recursos naturales.
3. Desarrollo económico y sostenible.
  - Perfil de Francia como Cooperante

En el 2016, Francia ocupó el quinto lugar como donante en el mundo al movilizar un capital de 9.5 billones de dólares a nivel global, lo que representa el 0.38% de su INB, significando un aumento del 4,6% en comparación con el 2015, debido al aumento de préstamos bilaterales. Sin embargo, el Presidente francés Emmanuel Macron manifestó su interés en lograr el objetivo de que para el 2022 la Ayuda Oficial al Desarrollo ascienda al 0.5% del INB.

Entre el 2015 y el 2016, según cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Colombia fue el segundo receptor de la AOD francesa al recibir un total de 345 millones de dólares<sup>24</sup>, superado por Marruecos con 424 millones de dólares y seguido por Costa de Marfil (USD 287 millones), Camerún (USD 215 millones) y Jordania (USD 212 millones). En el ámbito regional, América Latina fue la segunda región que más recursos franceses de AOD recibió (USD 954 millones), de los cuales Colombia recibió aproximadamente el 49.4%, lo que equivale al 5% del total de los flujos de cooperación de Francia.

- Actividad de la Agencia Francesa de Desarrollo en Colombia

Esta agencia ha trabajado de la mano de Colombia durante ocho años y ha demostrado ser compatible con los objetivos que persigue Colombia. Asimismo, se caracteriza por sus proyectos de cooperación y préstamos para desarrollar proyectos de infraestructura ligados al desarrollo social económico y medioambiental.

De la misma manera, desde que tiene presencia en el país, la AFD ha acompañado al Estado colombiano con créditos para políticas públicas de descentralización, protección social, clima y desarrollo territorial, así como financiamientos directos sin garantía de la Nación a entidades territoriales, a empresas de servicios públicos e instituciones financieras.

La Agencia cuenta con el interés de llevar a cabo objetivos de desarrollo sostenible y es por esta razón que se organiza bajo tres ejes temáticos:

1. Favorecer la convergencia y el desarrollo sostenible de los territorios.
2. Promover las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático.
3. Acompañar las políticas de cohesión social y reducción de brechas.

Para lograr lo anterior, la Agencia ha participado en la estructuración de operaciones de crédito público para apoyo presupuestario (libre destinación) o financiamiento de proyectos, las cuales han estado acompañadas de programas de cooperación técnica no reembolsable; presentando importantes beneficios técnicos y de generación de capacidades para Colombia.

En el año 2009, se consolidó la relación en materia de cooperación financiera con la AFD a través de la estructuración de las primeras operaciones de crédito público, y la canalización de la asistencia técnica de alto valor agregado a través de instrumentos de donación, intercambio de experiencias y diálogo técnico bilateral de alto nivel.

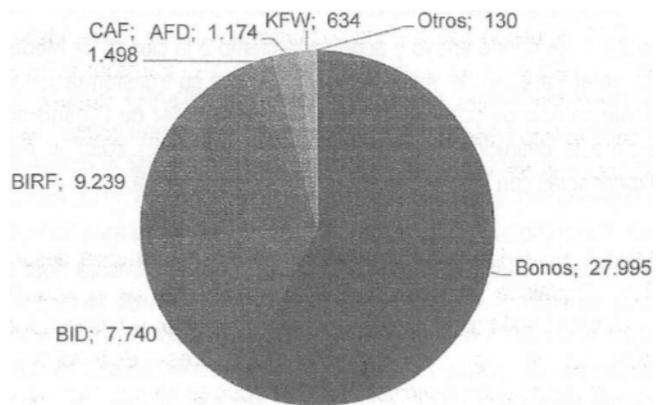
Desde el punto de vista de financiación, la AFD pone a disposición las siguientes oportunidades en materia de cooperación:

1. Oportunidades para diversificar las fuentes de financiamiento externo reembolsable de las entidades públicas colombianas, en línea con los objetivos definidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su “Estrategia de Deuda Pública”.
2. Montos significativos de recursos de crédito con condiciones financieras favorables, gracias a la competitividad de sus tasas de interés, plazos y monedas. Así como opciones de las que dispone para realizar operaciones de cobertura de riesgos de moneda y tasa de interés, en línea con los enfoques de sostenibilidad de la deuda pública que han caracterizado históricamente a Colombia.

3. Francia cuenta con una serie de plataformas internacionales, a las cuales la AFD contribuye a facilitar el acercamiento de países como Colombia, en materia de asesoría, acceso a la información, expertos y asistencia técnica.
4. Capacidad técnica y financiera para acceso de las entidades públicas colombianas a los fondos financieros no reembolsables de AFD, de la Unión Europea (UE) o de otros organismos financieros internacionales con los que hace alianzas estratégicas para financiamiento del desarrollo.
5. Oferta de financiamiento a entidades públicas sin que necesariamente exista la garantía soberana, facilitando de esta manera el acceso a financiamientos a largo plazo de otras entidades públicas distintas a la Nación.

En virtud de lo anterior, y en un lapso relativamente corto (2009-2017), la AFD se ha constituido en una fuente de financiamiento bilateral importante para la Nación, representando el 2.4% de la deuda externa del Gobierno Nacional, tal como lo presenta la siguiente gráfica:

**Gráfica 1. Fuentes de financiamiento externo del Gobierno nacional**  
(Millones de USD - cifras a 28 de febrero de 2018)



Fuente: MHCP - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional

Entre los años 2010 y 2017, Colombia contrató créditos con AFD por cerca de 2.000 millones de dólares estadounidenses, de los cuales el 57% fueron destinados para financiación de la Nación, y el otro 43%, a otras entidades públicas, sin garantía soberana.

El portafolio de préstamos suscritos por la Nación contempla una variedad de sectores y áreas de política reconocidas a través de créditos de apoyo presupuestario y libre destinación:

- Descentralización (USD 140 millones)
- Manejo integral de agua (USD 100 millones)
- Seguridad social en salud (USD 400 millones)
- Crecimiento verde y cambio climático (457 millones)

En virtud del primer préstamo de apoyo presupuestario otorgado a la Nación, se apoyó la política de descentralización, iniciativa financiada junto con la Corporación Andina de Fomento (CAF), con la que se contrató un crédito por 140 millones de dólares en el año 2010, que trajo consigo recursos no reembolsables para la implementación de los contratos Plan en Colombia, en coordinación con el apoyo de la Escuela Nacional de Administración (ENA)<sup>26</sup> y la DATAR<sup>27</sup>.

En septiembre de 2011, brindó apoyo y acompañamiento a la ciudad de Medellín para el montaje de una exposición en el Pabellón del Arsenal en París sobre su transformación urbana y social. Así mismo, facilitó el intercambio de colombianos con APUR, el Taller de Urbanismo de París, quienes brindaron apoyo para la definición del proyecto urbano “Medellín 2030” y realizaron talleres de intercambio de experiencias con los distritos de Bogotá y Barranquilla.

El Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial (FFEM) que trabaja desde hace 10 años en Colombia en el río Magdalena (en dos proyectos de protección de la biodiversidad en parques naturales), aprobó en el año 2011 un proyecto para el montaje de proyectos innovadores y replicables –por ejemplo, esquemas de pagos por servicios ambientales–. Este fondo también apoyó la implementación de mecanismos de crédito de venta de carbón en el departamento del Huila para evitar la deforestación, y en el río Magdalena para favorecer el reemplazo del transporte terrestre por el transporte fluvial. La contribución del FFEM para estos proyectos se eleva a 1,45 millones de euros.

Un siguiente crédito de libre destinación y apoyo presupuestario se suscribió en el 2012, para apoyar la gestión integral del recurso hídrico por un monto de 100 millones de dólares, cofinanciado también con la CAF. Este cofinanciamiento permitió acceder a una donación para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por 4,5 millones de euros en 2014.

En el 2013, la AFD y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) cofinanciaron una operación de crédito de libre destinación asociada a reformas y acciones de política implementadas por el país en materia de protección social. El préstamo de AFD al Gobierno Nacional ascendió a 400 millones de dólares, y aún se encuentra en ejecución un programa de cooperación técnica que ha permitido valorar la experiencia francesa en diferentes temáticas como el control y regulación de los medicamentos y el plan obligatorio de salud.

En el mismo sentido, en el 2014 y el 2015, la AFD otorgó préstamos al Estado, además de subsidios para financiar un estudio sobre el impacto económico del cambio climático, el ordenamiento territorial y proyectos pilotos climáticamente inteligentes.

En el año 2015, se aprobó un proyecto de movilidad sostenible en la ciudad de Santiago de Cali: el Corredor Verde, uno de los proyectos pilotos del Nationally Appropriate Mitigation Action (NAMA) y del Transit Oriented Development (TOD), el cual aparece como la columna vertebral del nuevo modelo de desarrollo Urbano propuesto por el Plan de Ordenamiento Territorial de ese municipio. Este proyecto busca el mejoramiento de la calidad de los espacios públicos, densificación urbana, preservación del medio ambiente urbano y, por último, mejoramiento de los sistemas de transporte público y transportes limpios. Su segunda etapa comprende una actuación integral en la vía del ferrocarril del Corredor Verde (18,8 km) e incluso la conexión con la carrera séptima.

Durante este mismo año, se estructuró un programa de tres fases bajo la modalidad de apoyo presupuestario y libre disponibilidad, asociado a la política de clima y desarrollo sostenible. Una primera fase se ejecutó con la firma del primer préstamo por un monto de 275 millones de euros, y una segunda fase en diciembre de 2016 por 182 millones de euros; la tercera fase, por 200 millones de euros, se tiene prevista para ejecución en el 2018. Asociados a este programa, AFD ha canalizado recursos de donación para Colombia, a través del DNP, por más de 7.8 millones de euros, en virtud de los cuales la AFD ha apoyado el financiamiento de la Misión de Crecimiento Verde y ha puesto a disposición del país experiencia altamente calificada para retroalimentar y contribuir a los trabajos técnicos adelantados por esta misión.

En el año 2017, se estructuró una operación de crédito de libre destinación y apoyo presupuestario por 200 millones de euros, que reconoció un conjunto de acciones de política en materia de desarrollo integral en el marco del proceso de construcción de paz, emprendido por el Gobierno nacional y que financiará el conjunto del presupuesto general de la nación de la vigencia 2018. En junio de 2017, en el marco del año Francia-Colombia, Francia fue el país invitado de honor al Foro de la Salud y para la 24<sup>a</sup> versión del Foro Farmacéutico de la Asociación Nacional de Industriales de la ANDI, la AFD financió la participación de tres expertos franceses que participaron como panelistas en dicho evento.

Adicionalmente, el país se ha beneficiado de otros fondos y fuentes de apoyo técnico de los que dispone Francia, como es el Fondo de Movilización de la Experiencia Francesa (FEXTE) para asuntos de energías renovables, transporte ferroviario, transporte y catastro. En consecuencia, la AFD, ha apoyado las siguientes iniciativas:

- Construcción de una línea de tranvía y dos líneas de metro cable en Medellín.
- Acompañamiento a la alcaldía de Medellín para la elaboración de sus proyectos de urbanismo.

- Desarrollo de herramientas de evaluación de las políticas urbanas (cooperación con fondos propios entre la AFD y la Universidad de los Andes).
- Estudio para definir la organización de los transportes ferroviarios a nivel nacional y una experticia sobre su financiamiento a nivel local, de apoyo al municipio de Medellín (por medio de Fexte).
- Financiamiento de la central hidroeléctrica Porce III y la modernización de la red de transporte y distribución eléctrica para reforzar el potencial de energía limpia y renovable del país.
- Apoyo a la gestión integrada del recurso hídrico y una cooperación técnica para mejorar la gestión de las grandes cuencas hidrográficas.

### III. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

Este Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera, ha sido el resultado de trabajo de seis años por parte de ambos gobiernos y consta de 15 artículos, los cuales se encuentran señalados de la siguiente manera:

- Artículo 1°. Define el marco jurídico del Acuerdo entre las partes, para dar cumplimiento a la financiación de actividades de desarrollo.
- Artículo 2°. Establece las Bases de la Cooperación Financiera y define las funciones y obligaciones de las entidades participantes:
  - El MRE (Ministerio de Relaciones Exteriores) es el ente competente en política exterior y el encargado de dirigir las negociaciones.
  - La APC (Agencia Presidencial Internacional de Cooperación), tiene por objetivo gestionar, coordinar y orientar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable. Asimismo, ejecutará, administrará y apoyará la canalización de los recursos de los programas y proyectos de cooperación internacional.
  - El Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, junto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se encargará de la negociación y coordinación del alcance técnico, financiero y fiscal del acuerdo.
- Artículo 3°. Define los conceptos que se tratarán en el Acuerdo, tales como Cooperación Financiera, Medidas de Desarrollo, Entidad Ejecutora Francesa, Prestaciones, Aportaciones Financieras, entre otras.
- Artículo 4°. Detalla en qué consisten y cómo se aplican las Medidas de Desarrollo, asimismo, aclarando que las Partes podrán firmar acuerdos complementarios sobre una o más medidas de desarrollo.
- Artículo 5°. Explica los términos y las opciones disponibles de financiación tanto por recursos de crédito o reembolsables, como de cooperación no reembolsable.
- Artículo 6°. Describe las prestaciones disponibles y obligaciones por el Gobierno de la República Francesa que se derivan de las medidas de desarrollo ofrecidas a la nación y a otras entidades públicas colombianas
- Artículo 7°. Establece las prestaciones y obligaciones del Gobierno de Colombia con relación al Acuerdo de Cooperación.
- Artículo 8°. Establece las garantías para el caso de Convenios de préstamos con entidades públicas colombianas con o sin soberanía, para el pago de las obligaciones financieras y frente a la cooperación financiera no reembolsable la Entidad Ejecutora Colombiana garantizará a la Entidad Ejecutora Francesa el cumplimiento de las obligaciones previstas en los Convenios de Aportación Financiera.
- Artículo 9°. Establece que las Medidas de Desarrollo podrán ser sustituidas por las partes si así lo acuerdan.
- Artículo 10. Establece los privilegios e inmunidades del personal cooperante y del Director y del Subdirector de la AFD.
- Artículo 11. Establece que el aumento de efectivos del personal cooperante en el marco del presente acuerdo, se llevará a cabo luego de consultarlo con el Gobierno nacional por medio de una comunicación dirigida al MRE de Colombia.
- Artículo 12. Establece que todos los actores a quienes concierne el presente acuerdo, respetarán la legislación en el territorio de Colombia.
- Artículo 13. Explica que el acuerdo suscrito por ambas partes el 18 de abril de 2012, no entrará en vigor y por lo tanto no será jurídicamente vinculante para las Partes.
- Artículo 14. Manifiesta que cualquier incongruencia o malentendido será tratado por las Partes de manera amistosa mediante negociaciones diplomáticas.
- Artículo 15. Establece que el acuerdo entra en vigor treinta (30) días después de la fecha de recepción de la última notificación por vía diplomática y puntualiza sobre las disposiciones finales, entrada en vigor del acuerdo, duración y terminación.

### IV. ANÁLISIS LEGISLATIVO – INFORMACIÓN SOLICITADA AL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Tratándose de la función legislativa consagrada en el numeral 2 del artículo 6° de la Ley 5ª de

1992, y en irrestricto cumplimiento de nuestras funciones como Representantes a la Cámara, el pasado 25 de septiembre de 2019 se formularon cuatro (4) preguntas dirigidas al Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Carlos Holmes Trujillo. Preguntas que tenían el único y decidido propósito de aclarar inquietudes respecto del articulado del **Proyecto de ley número 210 de 2019 Cámara – 080 de 2018 Senado**, “*por medio del cual se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera*”.

Las preguntas referidas fueron contestadas por escrito el pasado dos (2) de octubre de 2019, con radicado Id número 35923, y recibido formalmente el día tres (3) de octubre de 2019 en la oficina del Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo.

La relevancia que entraña la formulación de las preguntas referidas (las cuales se expondrán en el desarrollo del presente título), es inobjetable en el marco de las preciadas funciones legislativas. En la arquitectura institucional del Estado Colombiano, cada Rama del Poder Público tiene definidas sus funciones. En tal sentido, la colaboración armónica de los poderes públicos guarda estrecho vínculo con los fines esenciales del Estado (art. 113, Constitución Política).

Como es conocido en el plexo constitucional, por ser competencia del Presidente de la República, los tratados o convenios primero deben agotar las instancias de revisión, aprobación y celebración al interior del Gobierno nacional, para que luego surta el trámite de aprobación o desaprobación respectivo en el Congreso de la República y, finalmente, la revisión de constitucionalidad que realiza la honorable Corte Constitucional.

En los claros términos del numeral 2 del artículo 189 de la Constitución Política, se entiende que:

“Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

“2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”.

Así las cosas, y aprobado al interior del Gobierno nacional, los acuerdos celebrados surten un trámite de aprobación en el Congreso de la República (como ya se acotó), con relación a los aspectos normativos y protocolarios del mismo. En consecuencia, y para mayor claridad, resulta indispensable precisar que el artículo 150 Superior consagra que:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

“16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”.

En concomitancia con lo precisado, el artículo 204 de la Ley 5ª de 1992 establece que: “Los proyectos de ley orgánica, ley estatutaria, ley de presupuesto, ley sobre derechos humanos y ley sobre tratados internacionales se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario o común, con las especialidades establecidas en la Constitución y en el presente Reglamento”. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

En la misma línea de análisis, la honorable Corte Constitucional ha indicado la importancia y necesaria participación de las tres Ramas del Poder Público en asuntos concretos de relevancia estatal y que revitalizan las funciones de estas. Concretamente, en lo tocante al trámite de los acuerdos internacionales, copiosa jurisprudencia ha resaltado que la activa participación de las Ramas del Poder Público es obligatoria para el perfeccionamiento de los acuerdos referidos. Es ahí, especialmente en lo que el Tribunal Superior Constitucional ha referido como en una “tríada orgánica”, donde las preguntas que formula un legislador (Congresista) se orientan al cumplimiento riguroso, real y efectivo de sus deberes.

Para mayor claridad, obsérvese el siguiente trasunto jurisprudencial:

“Desde la perspectiva institucional, la **aprobación de tratados se fundamenta en una tríada orgánica, donde se requiere el concurso activo de las tres Ramas del Poder Público para que el Estado colombiano adquiera válidamente obligaciones internacionales por esa vía**”.

“En primer lugar es imprescindible la intervención del Presidente de la República, quien en su calidad de director de las relaciones internacionales tiene la potestad exclusiva y excluyente de tomar la iniciativa para celebrar tratados o convenios con otros Estados o entidades de derecho internacional. Es el Ejecutivo quien directamente o por intermedio de sus delegados puede entablar negociaciones, fijar los términos y alcance de las mismas, avalar o no los acuerdos logrados y, en últimas, suscribir el texto de un tratado o abstenerse de hacerlo. Sin embargo, su intervención es ad referendum, en la medida en que debe someter los tratados a la aprobación del Congreso (artículo 189-2 CP)”.

“(ii) En segundo lugar, la Constitución exige la intervención de la rama legislativa del poder público. Como laboratorio de la democracia

y foro político por excelencia, al Congreso de la República le corresponde “aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional” (artículo 150-16 CP)”.

“(iii) *En tercer lugar, la intervención de la rama judicial se desarrolla por intermedio de la Corte Constitucional, a quien compete ejercer el control de constitucionalidad de los acuerdos celebrados, como condición previa a la manifestación del consentimiento por el Presidente de la República y con ello la adquisición formal de nuevos compromisos internacionales (art. 241 CP)*”.

“(iv) *Finalmente, con posterioridad a la revisión de constitucionalidad, el Presidente interviene de nuevo a efecto de proceder a la ratificación del tratado, lo que desde luego ejerce de manera autónoma, reafirmandose entonces su calidad de director de las relaciones internacionales*”. (Negrilla fuera del texto original).

**Honorable Corte Constitucional. M. P. doctor Jorge Iván Palacio Palacio. Auto 288 de 2010.**

Bien lo indica la Corte Constitucional, la Rama Legislativa, como “foro político por excelencia”, tiene la facultad de aprobar o improbar los acuerdos que el Gobierno celebre. Sin que exista una exclusiva y única técnica legislativa para el estudio de los referidos acuerdos internacionales, lo que sí se torna evidente es que cuando existen inquietudes frente al contenido de los acuerdos, se debe asumir una postura tendiente a absolver cualquier duda para su correcta aprobación, con pleno conocimiento del texto y los posibles efectos que se pueden generar.

Así las cosas, y para el correcto análisis de lo establecido tanto en las preguntas como en las respuestas (suscritas por la Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales), a continuación se establece la siguiente metodología: en primer lugar, se transcribirán las preguntas y las respuestas al tenor literal. En segundo lugar, se realizará un análisis respecto del contenido general de las mismas.

**La primera pregunta formulada establece:**

1. ¿Los recursos tanto de carácter reembolsable como no reembolsable se ejecutarán en Colombia a través de entidades públicas o, por el contrario, también podrán ser ejecutados por particulares?

**Respuesta recibida por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores:**

“De conformidad con la información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC), las entidades beneficiarias de la cooperación reembolsable

y no reembolsable que otorgue la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) son únicamente entidades públicas, conforme lo establecen los estatutos de esa agencia. Para el otorgamiento de financiamiento al sector privado, AFD tiene una filial que se llama Proparco, la cual no está cubierta por este Acuerdo”.

“A los efectos, el acuerdo establece en varios artículos la naturaleza de las entidades que deben ejecutar la cooperación financiera. Así, los numerales 1,9 y 10 del artículo 3 del acuerdo definen los términos “**Cooperación Financiera**”, “**Prestatario**” y “**Entidad Ejecutora Colombiana**”, en los siguientes términos:”

“1. Cooperación Financiera: Medidas de Desarrollo reembolsables o no reembolsables destinadas a la **República de Colombia o a cualquier otra entidad pública colombiana** y realizadas por la Agencia Francesa de Desarrollo en el marco de su actividad como institución financiera pública francesa que implementa la ayuda oficial al desarrollo; [...]”

“Prestatario: **institución o entidad pública colombiana** que recibe los recursos de la Cooperación Financiera reembolsable concedida por la Entidad Ejecutora Francesa y que debe asumir el pago de la deuda y de las obligaciones derivadas de ella;”

“Entidad Ejecutora Colombiana: **Entidad pública colombiana**<sup>1</sup> que se encarga de las obligaciones de carácter técnico, presupuestario, financiero, de contratación, de ejecución y de mantenimiento de las inversiones o de las acciones de política pública necesarias para cumplir los objetivos y las metas de la medida de desarrollo establecidos en el Convenio de Préstamo correspondiente y aplicables según las distintas modalidades de crédito o de aportación financiera disponibles”. (Destacado fuera de texto original).

“De lo anterior, es posible colegir que las entidades que pueden ejercer como “ejecutoras” de los proyectos de cooperación financiera, de conformidad con el acuerdo, deben ser entidades Estatales o pertenecientes al sector público”.

#### **Análisis respuesta número 1**

Fíjese que la primera respuesta otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores establece con claridad que sólo las entidades públicas colombianas se beneficiarán de los créditos reembolsables y no reembolsables. Esta respuesta emana con trascendencia jurídica como quiera que permite comprender la existencia de conexidad entre los objetivos propuestos en el acuerdo y la forma de materializarlos. La cooperación financiera “hace referencia al aporte de recursos financieros para el desarrollo y ejecución de proyectos” (folio 3 del presente informe de ponencia); los cuales,

<sup>1</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Presidencial para la Cooperación.

por ejemplo, ya han tenido incidencia positiva en el plano regional y nacional.

Bien se detalló en el presente informe de ponencia, concretamente en la Sección II “Exposición de Motivos y Aspectos Generales”, al puntualizar que gracias al Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial se aprobaron proyectos para el montaje de proyectos innovadores y replicables. De igual forma, se apoyó la implementación de mecanismos de crédito de venta de carbón en el departamento del Huila para evitar los fenómenos negativos de la deforestación. Así pues, en términos generales el apoyo del Fondo Francés mencionado ha alcanzado la apropiación de recursos por 1.45 millones de euros (folio 7).

Al establecerse en el acuerdo, entonces, propósitos de importancia nacional como “la predictibilidad al apoyo financiero de Francia dotando de capacidades a la institucionalidad colombiana para enfrentar los desafíos ligados con la implementación del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, además de cumplir con los objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (Consideraciones sobre la aprobación del Acuerdo de Cooperación Financiera), se comprende la relevancia de apropiar recursos que contribuyan a la ejecución de tales cometidos.

#### **La segunda pregunta formulada establece:**

2. ¿Es la Agencia Francesa de Desarrollo una entidad pública o privada?

#### **Respuesta recibida por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores:**

“La AFD es un organismo público del Gobierno francés. La AFD es uno de los mecanismos mediante los cuales el Gobierno de la República Francesa canaliza su cooperación internacional y su ayuda pública al desarrollo hacia países de renta media y baja”.

#### **Análisis respuesta No. 2**

Al reconocer que la Agencia Francesa de Desarrollo es una entidad pública, tal como lo certifica el Ministerio de Relaciones Exteriores en la respuesta número 2, deviene con plena claridad la importancia de contar con un organismo público oficial que canaliza ayudas en cooperación internacional de la República francesa.

La cooperación internacional se ha constituido en un instrumento eficaz para financiar políticas públicas, programas y planes de desarrollo. Definida desde “un componente importante y dinamizador en la estrategia de financiación”<sup>2</sup>, hasta “sinónimo de ayuda financiera o, incluso más estrechamente, con asistencia oficial de

desarrollo”<sup>3</sup>, el aporte que esta traduce o significa resulta innegable.

En tal sentido, y reconociendo que la República Francesa ha avanzado en la negociación del presente Acuerdo con el Gobierno Colombiano (Rama Ejecutiva), posicionando oficialmente a la Agencia Francesa de Desarrollo como entidad pública para la materialización de los objetivos propuestos, entre los que están el apoyo financiero para la implementación del acuerdo para la terminación del conflicto armado y la construcción de una Paz estable y duradera, además de cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible; la respuesta emitida se tiene como procedente y conducente en aras de estructurar eficazmente el presente informe de ponencia.

#### **La tercera pregunta formulada establece:**

3. Amparado en el presente Acuerdo de Cooperación Financiera y una vez aprobado por el Congreso de la República y revisado por la Honorable Corte Constitucional, en el caso de celebrarse futuros acuerdos complementarios (de los que tratada (sic) el numeral 1 del artículo 4°), ¿Esos acuerdos Complementarios deberán aprobarse en el Congreso nuevamente?

#### **Respuesta recibida por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores:**

“Es preciso advertir que, el numeral 1 del artículo 4° del Acuerdo regula lo pertinente a los Acuerdos sobre las Medidas de Desarrollo. Así, de conformidad con el numeral 12 del artículo 3°, se definen estos acuerdos como un “**instrumento de derecho internacional firmado por las Partes** de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4° del presente Acuerdo sobre la ejecución de las medidas”. (Negrilla fuera del texto).

“A los efectos, el numeral 1 del artículo 4° obra en los siguientes términos:”

- “(1) Sobre la base del presente Acuerdo y junto a los mecanismos de consulta sobre Cooperación Financiera previstos en el párrafo 6 del artículo 2° del presente Acuerdo, **las Partes** podrán firmar **acuerdos complementarios sobre una o más Medidas de Desarrollo**. Estos fijarán, en particular, los objetivos y las Prestaciones previstas, así como, llegado el caso, las Entidades Ejecutoras Colombianas, el Prestatario o el Destinatario que suscribirá el Acuerdo de Ejecución” (Negrilla fuera del texto).

“Con base en lo anterior, es posible colegir que los Acuerdos de Medidas corresponderían a la naturaleza jurídica de un acuerdo internacional, específicamente a un acuerdo de procedimiento simplificado, que serían suscritos entre la

<sup>2</sup> Departamento Nacional de Planeación (DNP), Manual para emisión de conceptos para proyectos de cooperación internacional técnica o financiera no reembolsable con la banca bilateral y multilateral para entidades públicas, Bogotá, 2015.

<sup>3</sup> 2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs. What is development cooperation. José Alonso And Jonathan Glennie.

República de Colombia y la República Francesa, como sujetos de derecho internacional. Si bien,<sup>4</sup> estos acuerdos son jurídicamente vinculantes para el Estado colombiano, no deben surtir el trámite interno previsto para los tratados solemnes”.

“Lo anterior, teniendo en cuenta que los acuerdos de procedimiento simplificado tienen como objetivo dar cumplimiento a las cláusulas sustantivas de un tratado vigente y, siempre y cuando, no den origen a obligaciones nuevas, ni excedan las ya contraídas por el Estado colombiano<sup>3</sup>”.

“En este sentido, en los acuerdos de procedimiento simplificado, la adopción, autenticación del texto y manifestación del consentimiento en obligarse se producen con la suscripción del instrumento en un único acto o en un trámite simple, sin la necesidad de cumplir los requisitos previstos para los tratados solemnes”.

“Por su parte, de conformidad con el ordenamiento jurídico interno, un acuerdo se corresponde con la naturaleza de un instrumento simplificado cuando se trata de:”

- “Acuerdos derivados que desarrollen, ejecuten o busquen dar cumplimiento a tratados solemnes, perfeccionados de acuerdo con el trámite previsto en la constitución, y de (...)”.
- Acuerdos que versan sobre materias de la órbita exclusiva del Presidente de la República, directamente o por delegación, como director de las relaciones internacionales”.

“Así, la Corte Constitucional ha reconocido la validez de los acuerdos de procedimiento simplificado “si se trata, materialmente, de un convenio de ejecución y no de un nuevo tratado internacional<sup>4</sup>”.

“En este sentido, en el Acuerdo las Partes reconocieron la posibilidad de celebrar Acuerdos de Medidas a fin de delimitar el contenido y la realización de los proyectos, programas, asesorías técnicas, entre otras actividades de carácter económico, social o medio ambiental”.

“Estos Acuerdos, de conformidad con el artículo 4º numeral 1, deberán contener los objetivos de las prestaciones previstas, las Entidades Ejecutoras Colombianas, el Prestatario o el Destinatario que suscribirá el Acuerdo de Ejecución”.

### **Análisis respuesta número 3:**

Es oportuno precisar que en aras de garantizar que las facultades de la Rama Legislativa no se

desdibujen en la arquitectura institucional del Estado, la presente pregunta tiene como propósito evidenciar los escenarios donde el Congreso debe aprobar nuevamente un Convenio de Cooperación financiera a la luz del derecho internacional.

Como se indicó en la introducción de la presente sección, si bien la Rama Ejecutiva tiene la facultad constitucional de “celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios” (numeral 2, artículo 189 Constitución Política), los mismos deben someterse a la aprobación del Congreso de la República. Es así que no es dable aceptar que en las ocasiones donde constitucional y legalmente debe tramitarse un convenio bajo la aprobación de la Rama Legislativa, este trámite no surta.

Salvaguardar esta facultad no sólo comporta el riguroso cumplimiento de los dictados del Estado Social de Derecho, sino que evita que en futuros litigios constitucionales un convenio que no se hubiese tramitado en cada una de sus etapas, sea considerado como inexecutable.

Antes de abordar los detalles de la respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores, observemos la siguiente cita jurisprudencial:

*“(El derecho constitucional colombiano) establece unos pasos que garantizan la formación plena de la voluntad del Estado, manifestada por las tres ramas del poder público, que es expresión de la voluntad del Estado para comprometerse a nivel internacional. Por tanto, la voluntad de celebrar un tratado se expresa en primer término, en la iniciativa y la negociación por parte del Presidente de la República como Jefe de Estado y director de las relaciones internacionales; en segundo término, en la aprobación o improbación por parte del Congreso Nacional, y en tercer término, en la revisión automática por parte de la Corte Constitucional, paso este último que es previo al perfeccionamiento del Tratado. Con posterioridad vendrán la ratificación, el canje de instrumentos y demás formalidades a través de las cuales el tratado es perfeccionado y, por ende, puesto en vigencia”.*

***Honorable Corte Constitucional. M. P. doctor Jaime Araújo Rentería. Sentencia C-280 de 2004.***

Con meridiana claridad se comprende que, al tramitarse y aprobarse un Convenio o un Tratado, lo que emana como un acto jurídico es la voluntad del Estado. No es únicamente la intención y aprobación unilateral de una de las Ramas del Poder Público, sino que, si bien una de estas goza de la facultad para celebrarlos, posteriormente deben concurrir las otras Ramas del Poder Público para su perfeccionamiento.

Tanto más importante cuanto que con el cumplimiento de estos “pasos” se garantiza “la formación plena de la voluntad del Estado”. Empero, los acuerdos específicos derivados de los tratados ya celebrados y que dan cumplimiento

<sup>4</sup> Las entidades públicas del orden nacional del Estado colombiano están conformadas por las 3 Ramas del Poder Público; entes autónomos, organismos de control: Organización Electoral, y encuentran sustento en la Ley 489 de 1998, que tiene por objeto “regular el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública”.

a los contenidos y obligaciones del Tratado o Acuerdo Principal, no se someten nuevamente al trámite primigenio y antes descrito amplia y detalladamente.

Siguiendo esa consideración, el Ministerio de Relaciones Exteriores precisó en la respuesta que “los acuerdos de procedimiento simplificado tienen como objetivo dar cumplimiento a las cláusulas sustantivas de un tratado vigente”. Además, y con mayor acentuación jurídico constitucional, se establece en la respuesta que “siempre y cuando no den origen a obligaciones nuevas, ni excedan las ya contraídas por el Estado colombiano”, no se someterán esos acuerdos de procedimiento simplificado al trámite de aprobación o improbación en el Congreso de la República.

Para mayor claridad, es conveniente tener presente lo que ha expresado la honorable Corte Constitucional al respecto en relación con los acuerdos simplificados:

“El proceso de formación, celebración y ejecución de los contratos o convenios de cooperación técnica internacional puede estar regulado por las leyes especiales que adoptan tratados específicos de cooperación técnica. El Estado colombiano ha celebrado acuerdos o tratados marco de cooperación con múltiples Estados, organizaciones o agencias internacionales en cuyo texto se prevén mecanismos especiales de ejecución de las obligaciones convenidas. **En particular estos instrumentos suelen referirse a los llamados convenios de ejecución, también llamados convenios administrativos, acuerdos simplificados o celebrados en forma simplificada. Como lo ha reiterado la Corte, dichos acuerdos tendrán validez en el derecho interno siempre que se firmen en desarrollo de una ley que apruebe el tratado marco y siempre que las obligaciones en este contenidas sean un simple desarrollo de las obligaciones contempladas en la ley aprobatoria del tratado marco.** En efecto, la Corte Constitucional ha señalado enfáticamente que por vía del trámite de los acuerdos celebrados en forma simplificada no puede el Gobierno comprometer la responsabilidad del Estado colombiano en aquello que el Congreso no hubiere aprobado a través de la ley que aprueba el tratado marco. En este sentido, lo cierto es que dichos acuerdos sólo tendrán validez si la norma habilitante reúne los requisitos establecidos en la Constitución y si se trata, materialmente, de un convenio de ejecución y no de un nuevo tratado internacional”.

**Honorable Corte Constitucional. M.P. doctor Jaime Córdoba Triviño. Sentencia C-239/06.**

El anterior aspecto, entre otros priorizados en la respuesta acá analizada, cobra vigencia para efectos de reconocer que los acuerdos complementarios no deberán someterse a la aprobación o improbación del Congreso, sin que ello signifique el desconocimiento o vulneración de las facultades de este. Por el contrario: la ejecución

de los acuerdos complementarios permitirá la materialización de los objetivos propuestos en el Acuerdo de Cooperación Financiera.

#### **La cuarta pregunta formulada establece:**

4. El artículo 5° del respectivo Acuerdo, especialmente el numeral 3 consagra:
  - (3) En el caso de los préstamos concedidos por la Entidad Ejecutora Francesa a las **entidades públicas colombianas distintas a la República de Colombia**, las condiciones financieras ofrecidas serán negociadas y definidas por el prestatario, de conformidad con sus políticas de endeudamiento”. (Negrilla fuera del texto original).

Con base en el numeral (3) citado, sírvase explicar y detallar cuáles son las entidades públicas colombianas distintas a la República de Colombia.

#### **Respuesta recibida por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores:**

“Según la información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el citado numeral hace referencia a las entidades públicas, distintas a la nación, que tienen la capacidad de contratar deuda externa y a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 80 de 1993”.

#### **Análisis respuesta número 4:**

Resulta indispensable precisar que la Constitución Política consagra en el artículo 1°, de los principios fundamentales, que “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, (...)”. Esta forma de organización como República unitaria permite comprender que si bien existe un modelo descentralizado con autonomía en las entidades territoriales, se predica una unidad nacional soberana.

Para mayor claridad, se presenta la siguiente cita jurisprudencial:

“Esta Corporación ha señalado que la definición de Estado unitario se traduce en la centralización política que implica ***“unidad en la legislación, existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial y, por otro, la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional. Del principio unitario también se desprende la posibilidad de intervenciones puntuales, que desplacen, incluso, a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias, pero en relación con los cuales existe un interés nacional de superior entidad”***”.

**Honorable Corte Constitucional. M. P. doctora Cristina Pardo Schlesinger. Sentencia SU095 de 2018.**

Con precisión la Corte ha indicado que aspectos como “unidad en la legislación y existencia de parámetros uniformes del orden

nacional”, permiten comprender que la República de Colombia es sólo una unidad, que contiene diferentes niveles en su organización, pero de la cual no se puede suponer que existan “*entidades públicas colombianas distintas a la República de Colombia*”, como se expresa en el artículo del Acuerdo citado, así como en la pregunta y respuesta acá analizadas.

Es confuso afirmar que existan “entidades públicas colombianas distintas a la República de Colombia”. Un aspecto central en la organización del Estado es la unidad en la organización de sus autoridades legítimamente reconocidas, y otro aspecto no menos importante (pero que no riñe con la unidad antes citada) es la territorialidad. Para reiterar el recto raciocinio de la Corte Constitucional, observemos el siguiente trasunto jurisprudencial:

*“[L]a territorialidad y [l]a unidad nacional [son] dos elementos teleológicamente inescindibles, ontológicamente diferenciables a partir de su materialidad geográfica, con unos destinatarios comunes -los habitantes del país-, y por entero, instancias orgánicas y funcionales de un mismo mecanismo estatal: el de la República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”. (Negrilla fuera del texto original).*

**Honorable Corte Constitucional. M.P. doctor Alfredo Beltrán Sierra. Sentencia C-127 de 2002.**

Con base en la anterior cita, se comprende con facilidad que la República como expresión unitaria no admite una organización o entidades distintas a esta. Por el contrario: sí existen entidades que hacen parte de la República y que gozan de autonomía e independencia, pero bajo ninguna circunstancia puede considerarse que las entidades son diferentes (diferenciables sí), dada la naturaleza “inescindible (...), y por entero, instancias orgánicas y funcionales de un mismo mecanismo estatal”.

Ahora bien, es igual de relevante indicar que en la respuesta, emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se afirma que la expresión antes analizada hace referencia a las contenidas en el artículo 2° de la Ley 80 de 1993. Así las cosas, el citado artículo consagra:

**“Artículo 2°. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos.** Para los solos efectos de esta ley”:

**“1. Se denominan entidades estatales”:**

“a) La nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que

el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles”;

“b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos”.

Al tener presente las entidades relacionadas en el artículo citado, las cuales son las que “en el caso de los préstamos concedidos por la Entidad Ejecutora Francesa (...), las condiciones financieras ofrecidas serán negociadas y definidas por el Prestatario, de conformidad con sus políticas de endeudamiento”, se aclara la inquietud antes señalada.

Si bien la expresión pudo ser más rigurosa evitando equívocos, no es menos cierto que en el marco de una armónica interpretación con la pregunta y respuesta número 1, la cual es indicativa que sólo “las entidades beneficiarias de la cooperación reembolsable y no reembolsable que otorgue la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) son únicamente entidades públicas”, se comprende que la respuesta otorgada en la pregunta número 4 es conducente y pertinente.

## V. CONSIDERACIONES

La aprobación del proyecto de ley significaría un gran avance para el país en materia de cooperación y desarrollo, en el sentido de que cumple con el propósito de promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y de la cooperación internacional con socios como la República Francesa e introduce líneas de cooperación ligadas al desarrollo sostenible.

Adicionalmente, el Acuerdo brinda apoyo financiero por parte de Francia para la implementación del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, además de cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La AFD ha logrado canalizar recursos para programas y proyectos en distintas áreas en pro del desarrollo del país y este Acuerdo establece las condiciones y reglamento jurídico, bajo las cuales esta debería operar en el territorio nacional, para

que así también se puedan extender sus servicios al interior del país e inclusive fortalecerlos.

En síntesis, con la materialización del proyecto, se establece un marco jurídico y se refuerzan los mecanismos de cooperación técnica y financiera entre el Gobierno de la República Francesa y la República de Colombia, obteniendo intercambios importantes entre ambos Estados en materia de desarrollo y conocimiento.

## VI. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos atentamente a los honorables Representantes de la Cámara, dar debate al **Proyecto de ley (PL) número 210 de 2019 Cámara - 080 de 2018 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.



JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal

JAIME FÉLPE LOZADA  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara  
Partido Conservador

## TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE CÁMARA PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2019 CÁMARA, 080 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.

El Congreso de la República de Colombia

### DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Cordialmente,



JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal

JAIME FÉLPE LOZADA  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara  
Partido Conservador

## COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SUSTANCIACIÓN

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2019 CÁMARA, NÚMERO 80 DE 2018 SENADO

En sesión de la Comisión Segunda de la Honorable Cámara de Representantes del día 6 de noviembre de 2019 y según consta en el Acta número 14 de 2019, se le dio primer debate y se aprobó en votación ordinaria de acuerdo a los artículos 129 y 130 de la Ley 5ª de 1992 (Ley 1431 de 2011), el **Proyecto de ley número 210 de 2019 Cámara, 80 de 2018 Senado**, “por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016. Sesión a la cual asistieron 18 honorables Representantes, en los siguientes términos:

Leída la proposición con que termina el informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley, se sometió a consideración, se realiza votación nominal y pública, fue Aprobado, con catorce (14) votos por el sí y ningún voto por el no, para un total de catorce (14) votos, así:

NOMBRE Y APELLIDO	SÍ	NO
Ardila Espinosa Carlos Adolfo	X	
Blanco Álvarez Germán Alcides	X	
Carreño Castro José Vicente	X	
Chacón Camargo Alejandro Carlos		
Cuenca Chau Carlos Alberto		
Giraldo Arboleda Atilano Alonso	X	
Hernández Lozano Anatolio	X	
Jaramillo Largo Abel David	X	
Londoño García Gustavo		
Lozada Polanco Jaime Felipe	X	
Martínez Restrepo César Eugenio	X	
Parodi Díaz Mauricio	X	
Rincón Vergara Nevardo Eneiro	X	
Ruiz Correa Neyla		
Sánchez Montes De Oca Astrid	X	
Vélez Trujillo Juan David	X	
Vergara Sierra Héctor Javier	X	
Yepes Martínez Jaime Armando	X	

Se dio lectura a los artículos propuestos para primer debate del proyecto de ley publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1038 de 2019, se sometió a consideración y se aprobó en votación

nominal y pública, siendo aprobado, con trece (13) votos por el sí y ningún voto por el no, para un total de trece (13) votos, así:

NOMBRE Y APELLIDO	SÍ	NO
Ardila Espinosa Carlos Adolfo	X	
Blanco Álvarez Germán Alcides	X	
Carreño Castro José Vicente	X	
Chacón Camargo Alejandro Carlos	X	
Cuenca Chaux Carlos Alberto		
Giraldo Arboleda Atilano Alonso	X	
Hernández Lozano Anatolio		
Jaramillo Largo Abel David	X	
Londoño García Gustavo		
Lozada Polanco Jaime Felipe	X	
Martínez Restrepo César Eugenio	X	
Parodi Díaz Mauricio	X	
Rincón Vergara Nevardo Eneiro	X	
Ruiz Correa Neyla		
Sánchez Montes De Oca Astrid	X	
Vélez Trujillo Juan David	X	
Vergara Sierra Héctor Javier		
Yepes Martínez Jaime Armando	X	

Sometidos a consideración, discusión y votación el título del proyecto de ley y el deseo que tiene la Comisión de que este proyecto de ley pase a segundo debate y sea Ley de la República de conformidad con el artículo 130 inciso final de la Ley 5ª de 1992, se aprobó en votación nominal y pública, siendo aprobado, con catorce (14) votos por el sí y ningún voto por el no, para un total de catorce (14) votos, así:

NOMBRE Y APELLIDO	SÍ	NO
Ardila Espinosa Carlos Adolfo	X	
Blanco Álvarez Germán Alcides	X	
Carreño Castro José Vicente	X	
Chacón Camargo Alejandro Carlos	X	
Cuenca Chaux Carlos Alberto	X	
Giraldo Arboleda Atilano Alonso	X	
Hernández Lozano Anatolio		
Jaramillo Largo Abel David	X	
Londoño García Gustavo		
Lozada Polanco Jaime Felipe	X	
Martínez Restrepo César Eugenio	X	
Parodi Díaz Mauricio	X	
Rincón Vergara Nevardo Eneiro	X	
Ruiz Correa Neyla		
Sánchez Montes de Oca Astrid	X	
Vélez Trujillo Juan David	X	
Vergara Sierra Héctor Javier		
Yepes Martínez Jaime Armando	X	

Sometidos a consideración, discusión y votación el título del proyecto de ley y el deseo que tiene la Comisión que este proyecto de ley pase a segundo debate y sea Ley de la República de conformidad con el artículo 130 inciso final de la Ley 5ª de 1992, y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

La Mesa Directiva designó para rendir informe de ponencia en primer debate a los honorables Representantes Juan David Vélez Trujillo, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Jaime Felipe Lozada, ponentes Coordinadores.

La Mesa Directiva designó a los honorables Representantes Juan David Vélez Trujillo, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Jaime Felipe Lozada, ponentes Coordinadores, para rendir informe de ponencia para segundo debate, dentro del término reglamentario.

El proyecto de ley fue radicado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el día 6 de septiembre de 2019.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación se hizo en sesión en la sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el día 30 de octubre de 2019, Acta 13.

Publicaciones reglamentarias:

Texto P. L. *Gaceta* 597 de 2018

Ponencia Primer Debate Senado *Gaceta del Congreso* 992 de 2018

Ponencia Segundo Debate Senado *Gaceta del Congreso* 167 de 2019

Ponencia Primer Debate Cámara *Gaceta del Congreso* 1038 de 2019.

  
**OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES**  
 Secretaria  
 Comisión Segunda Constitucional Permanente

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE, EN SESIÓN DEL DÍA 6 DE NOVIEMBRE DE 2019, ACTA 14 DE 2019, CORRESPONDIENTE AL PROYECTO DE LEY NO. 210 DE 2019 CÁMARA, 80 DE 2018 SENADO**

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

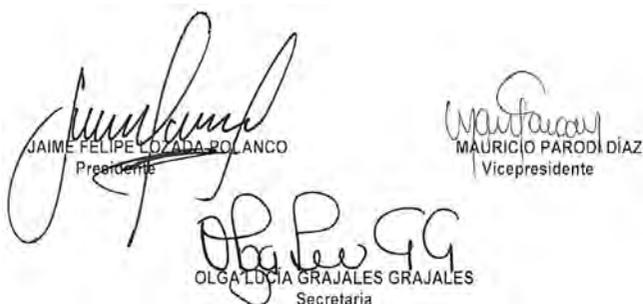
Artículo 1º. Apruébase el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.

Artículo 2º. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016, que por el artículo primero de esta Ley se aprueba, obligará a la

República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

En sesión del día 6 de noviembre de 2019, fue aprobado en primer debate el **Proyecto de ley número 210 de 2019 Cámara, 80 de 2018 Senado**, “*por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”*”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016, el cual fue anunciado en la sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el día 30 de octubre de 2019, Acta 13, de conformidad con el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.



JAIIME FELIPE LOZADA ROLANCO  
Presidente

MAURICIO PARODI DÍAZ  
Vicepresidente

OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES  
Secretaria

Bogotá, D. C., noviembre 18 de 2019

Autorizamos el Informe de Ponencia para Segundo Debate, correspondiente al **Proyecto de ley número 210 de 2019 Cámara, 80 de 2018 Senado**, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”*, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016.

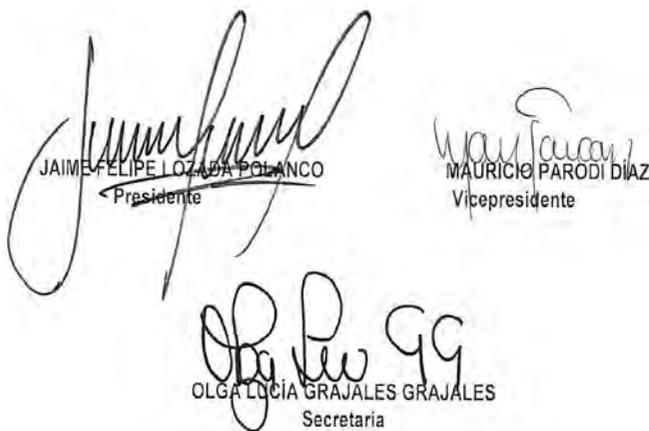
El proyecto de ley fue aprobado en Primer Debate en Sesión del día 6 de noviembre de 2019, Acta número 14.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación, se hizo en sesión del día 30 de octubre de 2019, Acta número 13.

Publicaciones reglamentarias:

Texto P. L. *Gaceta* 597 de 2018

Ponencia Primer Debate Cámara *Gaceta del Congreso* 1038 de 2019.



JAIIME FELIPE LOZADA ROLANCO  
Presidente

MAURICIO PARODI DÍAZ  
Vicepresidente

OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES  
Secretaria

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 152 DE 2019 CÁMARA, 222 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de San Pedro, departamento de Sucre, con motivo de la celebración de los 80 años de fundación de vida municipal y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., noviembre de 2019

Doctor

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto. Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 152 de 2019 Cámara, 222 de 2018 Senado**, *por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de San Pedro, departamento de Sucre, con motivo de la celebración de los 80 años de fundación de vida municipal y se dictan otras disposiciones.*

Señor Presidente:

Por disposición de la mesa directiva de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes, nos ha correspondido el honroso encargo de rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 152 de 2019 Cámara, 222 de 2018 Senado, en cumplimiento de lo cual se pone en consideración los siguientes argumentos.

### ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto antes citado es autoría del honorable Senador *Carlos Meisel Vergara*, radicado en la Secretaría de Senado de la República el día 12 de diciembre del año 2018 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1126 de la misma anualidad.

Continuando con su trámite, en la *Gaceta del Congreso* número 369 de 2019 se publicó el informe de ponencia para primer debate, el cual fue aprobado en sesión ordinaria de la Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República celebrada el 12 de junio de 2019.

En la *Gaceta del Congreso* número 543 de 2019 fue publicado el informe ponencia para segundo debate del proyecto de ley en mención, siendo aprobado en la plenaria de la misma cámara legislativa el día 31 de julio de 2019, con texto definitivo publicado en la *gaceta* 788 de la presente anualidad.

A través del Oficio CSCP – 3.2.02. 072/2019 (IS), del 2 de septiembre de 2019, notificado el día miércoles 4 de septiembre de la misma anualidad, la doctora Olga Lucía Grajales, Secretaria de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes, informó acerca de la designación como ponentes a los Representantes José Vicente Carreño Castro y Hector Javier Vergara Sierra (Coordinador Ponente) responsables de rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 152 de 2019 Cámara, 222

de 2018 Senado, teniendo para ello quince (15) días calendario a partir de la notificación.

Mediante escrito radicado en la Secretaría de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes el día miércoles 19 de septiembre de 2019, se solicitó prórroga para la presentación del informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley en mención.

El día 24 de septiembre de la presente anualidad, se radicó ante la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 152 de 2019 Cámara, 222 de 2018 Senado, la cual se publicó en la *Gaceta* número 942 de 2019.

En sesión celebrada el día 30 de octubre de 2019, la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes aprobó la ponencia de primer debate del proyecto varias veces mencionado, manifestando además su asentimiento para que al mismo sea sometido en segundo debate ante la plenaria de corporación.

A través del Oficio **CSCP – 3.2.02.195/2019 (IS)**, del 30 de octubre de 2019, la doctora Olga Lucía Grajales, Secretaria de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes, informó acerca de la designación como ponentes a los Representantes José Vicente Carreño Castro y Héctor Javier Vergara Sierra (Coordinador ponente) responsables de rendir informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 152 de 2019 Cámara, 222 de 2018 Senado, teniendo para ello ocho (8) días calendario a partir de la notificación.

### **ANÁLISIS DE LA PROPUESTA**

En cumplimiento de las funciones como ponente, se procedió a revisar la observancia de las competencias establecidas en la Constitución Política en materia de trámite y aprobación de leyes, encontrando que la presente iniciativa se enmarca dentro de los postulados establecidos en el Artículo 150 de la Carta Política.

Como quiera que la iniciativa autoriza al Gobierno nacional para incorporar dentro del presupuesto una serie de partidas presupuestales necesarias para llevar a cabo obras por la celebración de los 80 años de fundación del municipio de San Pedro (Sucre), el autor fundamenta la posibilidad de tratar temas presupuestales dentro del articulado en la sentencia constitucional numerada 985 del 29 de noviembre de 2006, la cual indica en uno de sus apartes lo que sigue:

*“Del anterior recuento se desprende que la Corte Constitucional ha establecido: i) que no existe reparo de constitucionalidad en contra de las normas que se limitan a “autorizar” al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En esos casos ha dicho la Corporación que la Ley Orgánica del Presupuesto no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos*

*autorizados en las disposiciones cuestionadas; ii) que las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno nacional, para la financiación de obras en las entidades territoriales, son compatibles con los mandatos de naturaleza orgánica sobre distribución de competencias y recursos contenidos en la Ley 715 de 2001 cuando se enmarcan dentro de las excepciones señaladas en el artículo 102 de dicha ley, a saber, cuando se trata de las “apropiaciones presupuestales para la ejecución a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia, y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales”.*

Asimismo refuerzan la posibilidad de incluir autorizaciones al Gobierno nacional para temas presupuestales en la sentencia C-197 del 21 de febrero de 2001, en la cual se estableció:

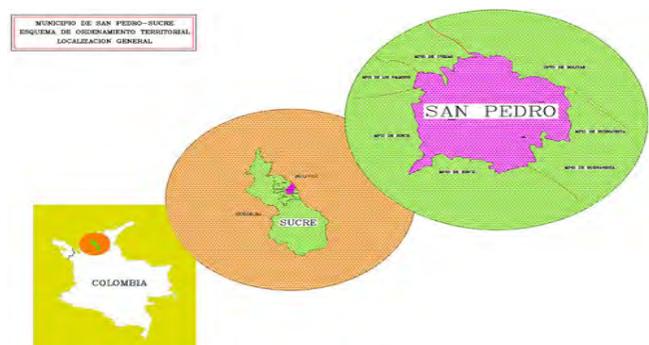
*“Respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento 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”.*

### **CONSIDERACIONES**

La presente iniciativa tiene como finalidad vincular a la Nación al homenaje al municipio de San Pedro, departamento de Sucre, con motivo de la celebración de los ochenta (80) años de su fundación. Por lo anterior, autoriza las apropiaciones presupuestales necesarias para cofinanciar y/o asignar recursos que permitan la realización de una serie de obras de infraestructura necesarias para el municipio.

#### **Ubicación**

El municipio de San Pedro se encuentra localizado en la parte nororiental del departamento de Sucre.



San Pedro, limita por el norte con el municipio de Ovejas y el departamento de Bolívar. Por el sur, con el municipio de Sincé y el municipio de Buenavista. Por el oeste con el municipio de Sincé y el municipio

de Los Palmitos. Se encuentra a 50 Km de la ciudad de Sincelejo. Cuenta con una extensión total de 222 Km<sup>2</sup>, con una temperatura cercana a los 27.2 grados centígrados.

### **Historia**

El Municipio de San Pedro (Sucre) fue fundado por colonos de Betulia, Buenavista, Cascajal, Corozal, El Carmen de Bolívar, El Salado, Magangué, Ovejas, Pileta, Sincé, Sincelejo, y Tacamocho. La tradición oral señala la existencia de un valle de nombre “Yaguar”, poblado por Finzenúes. La alcaldía de San Pedro, citando a Friedman María, manifiesta que San Pedro existía en el siglos XVI y XVII con el nombre de Cotendo y conformada, entre otros, por soldados desertores. Adicionalmente, se hace referencia a la variación de los nombres que había tenido San Pedro en su historia. En un comienzo, bajo el nombre de Condamo, y seguidamente con San Emigidio de la montaña, San Antonio y San Pedro. Se le adjudica al santandereano Inocencio Flores Alberni haber traído el primer hato de ganado y las primeras semillas de tabaco negro generando un aumento en su actividad económica llevando a la expansión hacia el oriente, conocida como Calle Real. En el gobierno de Tomás Cipriano de Mosquera, y como consecuencia del levantamiento de monopolio estatal del tabaco y el ron, y teniendo en cuenta que en la región se comercializaban dichos productos, se genera una segunda inmigración a San Pedro lo que conllevó a la bonanza tabacalera, abriendo la puerta para la llegada de Libaneses, Palestinos, entre otros, para la exportación de tabaco por el puerto de Magangué y Tacamocho. Seguidamente disminuye la producción de estos productos, siendo sustituido por el algodón, lo que conlleva a que se le conozca como la ciudad de oro blanco. Se señala como fecha de fundación el 13 de mayo de 1939.

### **Economía**

Desde el punto de vista económico, el municipio de San Pedro cuenta con ganadería y agricultura. Desde el punto de vista energético, tiene como riqueza natural yacimiento de Gas Natural.

### **ANÁLISIS DEL TEXTO PROPUESTO**

La iniciativa en estudio, tal como se aprobó en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, está compuesta por cuatro (4) artículos, incluido el de vigencia, así:

**El artículo 1°.** Indica la vinculación de la Nación a la conmemoración y homenaje al municipio de San Pedro, Departamento de Sucre, por sus ochenta (80) años de fundación.

**El artículo 2°.** Desarrolla el tema de la contribución económica por parte del Gobierno nacional, al cual se autoriza a incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación unos recursos destinados al desarrollo de cuatro (4) obras en beneficio de la comunidad de San Pedro, departamento de Sucre, por la celebración de los ochenta (80) años de su fundación.

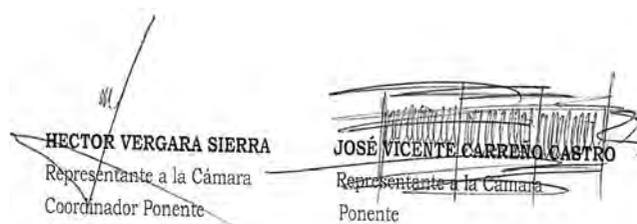
**El artículo 3°.** Encarga al Archivo General de la Nación la recopilación y publicación de la historia del municipio de San Pedro (Sucre).

**El artículo 4°.** Se ocupa de la vigencia de la ley.

### **PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las consideraciones expuestas, de manera respetuosa solicitamos a la plenaria de la Cámara de Representantes aprobar en segundo debate el **Proyecto de ley número 152 de 2019 Cámara, 222 de 2018 Senado**, por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de San Pedro, departamento de Sucre, con motivo de la celebración de los 80 años de fundación de vida municipal y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



HECTOR VERGARA SIERRA  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

JOSÉ VICENTE CARREÑO CASTRO  
Representante a la Cámara  
Ponente

### **TEXTO PROPUESTO A VOTACIÓN EN SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 152 DE 2019 CÁMARA, 222 DE 2018 SENADO**

*por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de San Pedro, departamento de Sucre, con motivo de la celebración de los 80 años de fundación de vida municipal y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de San Pedro, ubicado en el departamento de Sucre, con motivo de la celebración de los ochenta (80) años de su fundación.

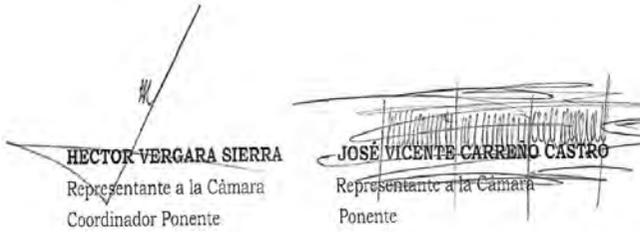
Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional para que, de acuerdo con la Constitución Política, las competencias que establecen las leyes y teniendo en cuenta la disponibilidad de los recursos del Estado, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones específicas destinadas al desarrollo de las siguientes obras en beneficio de la comunidad del municipio de San Pedro, departamento de Sucre, como homenaje por los ochenta (80) años de su fundación:

1. Adecuación y mantenimiento de las instalaciones del polideportivo.
2. Nodo agroindustrial del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
3. Proyectos de vivienda de interés social.
4. Pavimentación en concreto hidráulico de la carrera 9, a partir de la calle 9 a la carretera Sincelejo - Magangué.

Artículo 3°. Encárguese al Archivo General de la Nación la recopilación y publicación, en medio físico y digital, de la historia del municipio de San Pedro (Sucre).

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorable Congressistas,



HECTOR VERGARA SIERRA  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

JOSÉ VICENTE CARREÑO CASTRO  
Representante a la Cámara  
Ponente

COMISIÓN SEGUNDA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

PROYECTO DE LEY NÚMERO 152 DE  
2019 CÁMARA, NÚMERO 222 DE 2018  
SENADO

En sesión de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes del día 30 de octubre de 2019 y según consta en el Acta número 13 de 2019 se le dio primer debate y se aprobó en votación ordinaria de acuerdo al artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 (Ley 1431 de 2011), el **Proyecto de ley número 152 de 2019 Cámara, 222 de 2018 Senado**, por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de San Pedro, departamento de Sucre, con motivo de la celebración de los 80 años de fundación de vida municipal y se dictan otras disposiciones, sesión a la cual asistieron 17 honorables Representantes, en los siguientes términos:

Leída la proposición con que termina el informe de ponencia, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

Sometido a consideración, el articulado del Proyecto, publicado en la *Gaceta del Congreso* 942 de 2019, fue aprobado por unanimidad en votación ordinaria.

Sometidos a consideración, discusión y votación el título del proyecto de ley y el deseo que tiene la Comisión que este proyecto de ley pase a segundo debate y sea ley de la República de conformidad con el artículo 130 inciso final de la Ley 5ª de 1992, y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

La Mesa Directiva designó para rendir informe de ponencia en primer debate a los honorables Representantes Héctor Javier Vergara Sierra, ponente coordinador y José Vicente Carreño Castro, ponente.

La Mesa Directiva designó a los honorables Representantes Héctor Javier Vergara Sierra, Ponente Coordinador, y José Vicente Carreño Castro, ponente, para rendir informe de ponencia

para segundo debate, dentro del término reglamentario.

El proyecto de ley fue radicado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el día 30 de agosto de 2019.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación se hizo en sesión del día 7 de octubre de 2019, Acta 12, en la sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

Publicaciones reglamentarias:

Texto P. L. *Gaceta* 1126 de 2018.

Ponencia Primer Debate Senado *Gaceta del Congreso* 369 de 2019

Ponencia Segundo Debate Senado *Gaceta del Congreso* 543 de 2019

Ponencia Primer Debate Cámara *Gaceta del Congreso* 942 de 2019.



OLGA LUCIA GRAJALES GRAJALES  
Secretaria

Comisión Segunda Constitucional Permanente

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN  
PRIMER DEBATE, EN SESIÓN DEL DÍA 30  
DE OCTUBRE DE 2019, ACTA 13 DE 2019,  
CORRESPONDIENTE AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 152 DE 2019 CÁMARA,  
NÚMERO 222 DE 2018 SENADO**

*por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de San Pedro, departamento de Sucre, con motivo de la celebración de los 80 años de fundación de vida municipal y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de San Pedro, ubicado en el departamento de Sucre, con motivo de la celebración de los ochenta (80) años de su fundación.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional para que, de acuerdo con la Constitución Política, las competencias que establecen las leyes y teniendo en cuenta la disponibilidad de los recursos del Estado, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones específicas destinadas al desarrollo de las siguientes obras en beneficio de la comunidad del municipio de San Pedro, departamento de Sucre, como homenaje por los ochenta (80) años de su fundación:

1. Adecuación y mantenimiento de las instalaciones del polideportivo.

2. Nodo agroindustrial del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
3. Proyectos de vivienda de interés social.
4. Pavimentación en concreto hidráulico de la carrera 9, a partir de la calle 9 a la carretera Sincelejo - Magangué.

Artículo 3°. Encárguese al Archivo General de la Nación la recopilación y publicación, en medio físico y digital, de la historia del municipio de San Pedro (Sucre).

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En sesión del día 30 de octubre de 2019, fue aprobado en Primer Debate el **Proyecto de ley número 152 de 2019 Cámara**, número 222 de 2018 Senado, *por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de San Pedro, departamento de Sucre, con motivo de la celebración de los 80 años de fundación de vida municipal y se dictan otras disposiciones*, el cual fue anunciado en la sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el día 7 de octubre de 2019, Acta 12, de conformidad con el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.



JAIIME FELIPE LOZADA POLANCO  
Presidente

MAURICIO PARODI DÍAZ  
Vicepresidente

OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES  
Secretaría

Bogotá, D. C., noviembre 18 de 2019

Autorizamos el Informe de Ponencia para Segundo Debate, correspondiente al **Proyecto de ley número 152 de 2019 Cámara**, número 222 de 2018 Senado, *por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de San Pedro, departamento de Sucre, con motivo de la celebración de los 80 años de fundación de vida municipal y se dictan otras disposiciones*.

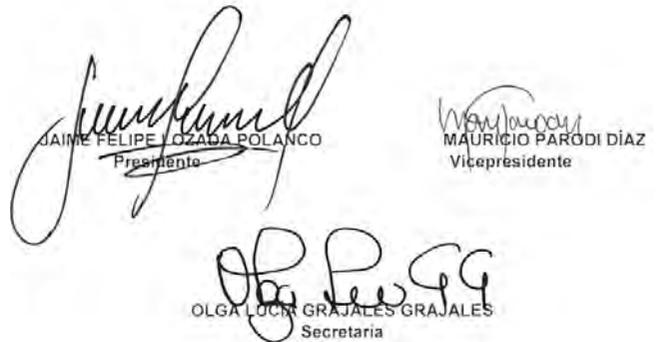
El proyecto de ley fue aprobado en Primer Debate en Sesión del día 30 de octubre de 2019, Acta número 13.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación, se hizo en sesión del día 7 de octubre de 2019, Acta número 12.

Publicaciones reglamentarias:

Texto Proyecto de ley *Gaceta del Congreso* 1126 de 2018.

Ponencia Primer Debate Cámara *Gaceta del Congreso* 942 de 2019.



JAIIME FELIPE LOZADA POLANCO  
Presidente

MAURICIO PARODI DÍAZ  
Vicepresidente

OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES  
Secretaría

**CONTENIDO**

Gaceta número 1115 - Lunes, 18 de noviembre de 2019	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	<b>Págs.</b>
Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley 215 de 2019 Cámara, mediante el cual se modifica el tratamiento penal de los delitos que atentan contra el patrimonio económico, se prioriza a la víctima de conductas delictivas, y se establecen medidas para la disuasión a la reincidencia criminal y su rápida constitución.....	1
Informe de ponencia para segundo debate en Cámara, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate del proyecto de ley número 210 de 2019 Cámara, número 80 de 2018 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre Cooperación Financiera”, suscrito en Bogotá el 19 de diciembre de 2016. ....	8
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate al proyecto de ley número 152 de 2019 Cámara, 222 de 2018 Senado, por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de San Pedro, departamento de Sucre, con motivo de la celebración de los 80 años de fundación de vida municipal y se dictan otras disposiciones. ....	21