



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 154

Bogotá, D. C., viernes, 19 de marzo de 2021

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 254 DE 2020 CÁMARA

por medio del cual se garantiza Matrícula Cero.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY.

El Proyecto de Ley No. 254 de 2020 fue presentado por los Senadores Gustavo Petro Urrego y Aida Yolanda Avella Esquivel, y los Representantes a la Cámara, David Ricardo Racero Mayorca, María José Pizarro Rodríguez y Ángela María Robledo Gómez, el 23 de julio de 2020 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

El 11 de noviembre de 2020, la mesa directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes nos designó como ponentes del presente proyecto de ley, por lo que procedemos a rendir ponencia para el presente proyecto en los siguientes términos:

II. MARCO NORMATIVO.

La iniciativa presentada se respalda bajo las siguientes premisas constitucionales y normativas:

Constitución Política de 1991:

El Proyecto de Ley, tiene como objetivo principal, dar cumplimiento integral a lo dispuesto en el Artículo 67 de la Constitución Política de Colombia el cual expone:

'[...] La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. [...] El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación [...].'

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

*Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos: **garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo [...].'** (negrilla por fuera del original)*

El Artículo 69 constitucional obliga al Estado a facilitar mecanismos financieros que permitan el acceso de todas las personas a la educación superior.

'[...] El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior [...].'

Marco legal:

Ley 30 de 1992: "Por la cual se organiza el servicio público de Educación Superior", estableciendo está en su Artículo 2 que: "[...] la Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado [...]."

Ley 115 de 1994: "Por la cual se expide la Ley General de Educación"; por medio de esta se organiza el Sistema Educativo General Colombiano, estableciéndose las normas generales para regular el Servicio Público de Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad.

III. OBJETIVO DEL PROYECTO

Este proyecto de ley busca garantizar matrícula cero en instituciones estatales u oficiales de educación superior en el país con el fin de eliminar barreras de acceso y garantizar la permanencia educativa.

IV. CONSIDERACIONES

En la Ley 30 de 1992 se consignan los objetivos del sistema de educación pública, dentro de ella se establece que la educación superior debe encontrarse al servicio de la solución de los problemas del país por medio de programas educativos de calidad. En el capítulo V de esta disposición normativa se expone el régimen financiero de la educación pública, se define que las universidades estatales u oficiales anualmente tendrán un incremento real de financiamiento estatal. A partir del sexto año de la vigencia de dicha ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto.

Aunque este modelo parece bondadoso porque los ingresos para las universidades son crecientes, en términos reales, resulta insuficiente para mantener una financiación apropiada. Lo anterior, por tres razones esenciales. Primero, la cobertura de la educación superior pública ha aumentado mucho más de lo que puede cubrir su financiación, pues entre el 2002 y el 2018 el incremento fue del 356%, mientras que el aporte de la nación a las universidades públicas ha disminuido de manera relativa con respecto al gasto total en educación.

<p>Segundo, el esquema no toma en cuenta las características propias de la educación superior, ya que sus costos crecen más rápido que la inflación medida por el IPC. Entre enero de 2010 y diciembre de 2018, el IPC ha variado de forma acumulada en 23,91%, mientras que los costos de la educación superior han incrementado en 45,2% (Dane, 2019).</p> <p>Tercero, un fenómeno que también se evidencia es que la cobertura de la educación superior pública ha crecido en términos absolutos y relativos más que la educación privada, pero no así en términos presupuestales, ya que la financiación de la educación superior se ha centrado en los créditos y becas del ICETEX. Entre 2010 y 2016 los aportes de la Nación para el ICETEX han aumentado en 677%. Entre tanto, los aportes de la Nación para la oferta educativa han incrementado en 50,4% (MHCP, 2018). Se presenta aquí el primer problema estructural de la educación superior y es el que concierne a que la financiación se ha ido fundamentalmente al fortalecimiento de políticas de demanda y no a la oferta.</p> <p>Como consecuencia de esta situación, se adeudan \$18 billones de pesos a las universidades públicas. Esta deuda se traduce en falta de infraestructura pertinente para atender las clases, un escaso número de profesores, bajos salarios para la planta administrativa y profesoral, carencia de recursos para el bienestar universitario, entre otros. Esta situación afecta transversalmente la calidad y la cobertura de la educación superior en el país.</p> <p>De esa forma, el presupuesto de las Instituciones de Educación Superior – IES prácticamente se ha quedado congelado desde 1993, mientras tanto, el número de estudiantes, pregrados, maestrías, doctorados, posgrados y grupos de investigación sigue creciendo: es decir, las universidades han crecido a un ritmo mucho mayor que sus presupuestos. El incremento del IPC, establecido en la Ley 30, no alcanza a compensar las exigencias del propio Estado para acreditarse o mantener sus registros calificados.</p> <p>Es así como en el modelo de educación actual, el Estado ha abandonado paulatinamente la financiación las Instituciones de Educación Superior públicas eliminando, congelando o recortando la financiación de la oferta, y ha pasado a ofrecer financiación a la demanda, es decir, financiación directa a los ‘usuarios’ sin capacidad de pago para que puedan acceder a los bienes y ‘servicios’ ofertados en el mercado de acuerdo con su ‘elección’, este caso, el mercado de la educación. Ese es el modelo que se ha desarrollado durante las últimas décadas en Colombia.</p> <p>El gobierno nacional ratifica en sus respuestas que el modelo de educación que se encuentra implementando está orientado a ‘promover el financiamiento de la demanda de Educación Superior, en particular de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica para incentivar el acceso y la permanencia a este nivel de formación’.</p> <p>Es así, como el programa Ser Pilo Paga (SPP), se crea para facilitar el acceso a la educación superior de los mejores bachilleres del país y en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica a instituciones de educación superior acreditadas de alta calidad, el cual consiste en una línea de crédito condonable que cubre el 100% de la matrícula, una vez el beneficiario obtenga su título de grado y un apoyo de sostenimiento</p>	<p>semestral. Se realizaron cuatro convocatorias para los años 2015 y 2018, a través de las cuales se alcanzó una cobertura de 39.998 estudiantes de 993 municipios de todos los departamentos del país durante este periodo, poniendo en evidencia un problema estructural del modelo, los altos costos frente a la cobertura, de hecho, María Victoria Angulo Ministra de Educación, en una entrevista para la W en septiembre de 2018, señaló que el sostenimiento de los 40.000 estudiantes tiene un costo aproximado de \$1 billón² de pesos al año, costos que en buena medida llevaron a la desaparición del programa.</p> <p>De los 39.998 beneficiarios, 31.521 estudiantes se vincularon a Instituciones de Educación Superior (IES) privadas, lo que representa el 80% de los beneficiarios del programa, mientras que el 20% restante se matricularon en IES públicas. Cifras que ratifican una de las críticas frente a la manera en la cual recursos públicos se estaban destinando de manera indirecta al fortalecimiento de la universidad privada, esto mientras las IES públicas atraviesan una grave crisis financiera.</p> <p>Por otra parte, al revisar la deserción del programa se encuentra, según la información del Ministerio de Educación que, de los 39.998 beneficiarios en cuatro años, 3.123 han abandonado sus estudios y el programa, es decir casi el 8%, el agravante no son solo los elevados costos del programa, ahora se le suma la tragedia humana de los y las ex Pilo Paga, muchos de los cuales llegaron a las grandes capitales de provincias, o provienen de familias de bajos recursos, que han quedado endeudados con el Icetex. Entre las universidades con mayor deserción del programa se encuentran, Pontificia Universidad Javeriana 291, Universidad Nacional de Colombia 242, Universidad de La Salle 201, Fundación Universidad del Norte 189, Universidad de Los Andes 185.</p> <p>Frente al programa Generación E, se evidencia un diseño que, si bien está dirigido a brindar oportunidades de acceso y permanencia con énfasis en las regiones, así como con la idea de fortalecer las instituciones de educación superior públicas se evidencia la continuación del modelo pese a algunas mejoras.</p> <p>El programa, que fue lanzado el 20 de octubre de 2018 está conformado por tres componentes, de los cuales dos (Equidad y Excelencia) están dirigidos a apoyar el acceso a la educación superior de estudiantes por mérito académico y condición vulnerable y un componente (Equidad) dirigido al fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas.</p> <p>Actualmente se encuentran vinculados al programa 119.915 jóvenes a través de sus componentes de Equidad y de Excelencia: beneficiando a estudiantes en condición de vulnerabilidad de 1.102 municipios, en los 32 departamentos de Colombia. La meta del Ministerio de Educación Nacional es llegar a 320 mil estudiantes beneficiarios del programa en 4 años. En relación con los recursos invertidos, de acuerdo con la respuesta al Derecho de Petición con Radicado MEN 2020-ER-179213, el Ministerio de Educación Nacional señala que para este número de beneficiarios se están invirtiendo \$798.200 millones, es decir, prácticamente tres veces la cantidad de beneficiarios del programa Ser Pilo Paga con una inversión menor.</p> <p>²https://www.eltiempo.com/vida/educacion/la-ministra-de-educacion-dice-que-el-programa-ser-pilo-paga-continua-264584</p>
<p>Al evaluar los índices de deserción las cifras presentan una notable mejora respecto al programa Ser Pilo Paga, de los 119.915 estudiantes beneficiarios han desistido 79 beneficiarios en el 2020, lo que representa al 0,06%, distribuidos así, 62 estudiantes correspondientes al componente de Equidad y 17 al componente de Excelencia.</p> <p>Con la propuesta de Matrícula Cero, que busca la apropiación y asignación de recursos para cubrir los costos de matrícula de los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior públicas del país, en el marco de las ayudas del Gobierno Nacional a raíz de la emergencia sanitaria que se vive por la pandemia, se ha logrado, según los datos entregados por el Ministerio de Educación, que 32 Instituciones de Educación Superior públicas hayan implementado 100% de cobertura de matrícula cero para todos los estratos, a su vez, que 10 Instituciones de Educación Superior públicas implementen 100% de cobertura de matrícula cero para estratos 1 y 2, así como ayudas parciales para estratos 3 al 6, mientras 21 Instituciones de Educación Superior públicas han implementado otros mecanismos de auxilios para la matrícula.</p> <p>En cuanto a los recursos usados para tal fin, el Ministerio de Educación Nacional indica que se han invertido \$97.500 millones de pesos del Fondo Solidario de la Educación, creado mediante el Decreto Legislativo 662 de 2020, y cerca de \$83.590 millones de pesos de iniciativas presentadas por gobernadores y alcaldes. Es decir, en total en la medida Matrícula Cero se han invertido aproximadamente \$181.090 millones de pesos.</p> <p>Según un reciente estudio del Laboratorio de Economía de la Educación de la Pontificia Universidad Javeriana – LEE, con el objetivo de analizar el impacto o cobertura de la medida Matrícula Cero señala que “dado que los resultados de ingresos en matrícula de pregrado solo estaban disponibles para 25 IES oficiales, se estima que para cubrir un valor de \$0 en dichas instituciones, se necesitaría por lo menos \$919.457.240,141 para cubrir el 70,4% de la población. Esto equivale a cubrir 1.098.054 de estudiantes”². Es decir, en comparación con el programa Generación E la medida Matrícula Cero tiene una cobertura casi diez veces mayor y respecto al programa Ser Pilo Paga una cobertura casi 28 veces mayor, usando para ello prácticamente la misma inversión, un billón de pesos año.</p> <p>Es claro que Matrícula Cero no resuelve de fondo la crisis de la educación superior, pero sí puede convertirse en un cambio de rumbo estructural para el modelo de educación que por décadas se ha intentado implementar en Colombia. A través de la Matrícula Cero, recuperando la financiación de la oferta pública de educación superior es posible garantizar una cobertura superior al millón de estudiantes. El presidente Duque tiene la oportunidad de cambiar el enfoque de los ya fracasados programas que solo endeudan a las familias colombianas, y dar un salto definitivo a un nuevo modelo para la educación en el país.</p> <p>El Ministerio de Educación ha conceptualizado negativamente, señalando que no cuentan con la estimación del impacto fiscal que se generaría, dado que los recursos no están considerados dentro de las proyecciones</p> <p>² Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana. (2020). “Matrícula \$0” e ingresos de las Universidades Oficiales. Recuperado de https://http://economiadelaeducacion.org/docs/”</p>	<p>del marco gasto de mediano plazo del sector; que es precisamente lo que se solicitó en el marco del Presupuesto General de la Nación para el año 2021.</p> <p>A su vez, invoca la Autonomía Universitaria señalando que el artículo 69 de la Constitución Nacional, indica “que los recaudos por concepto de matrícula que realizan las IES públicas forman parte de los recursos y rentas propias de las instituciones que contribuyen a su financiación y se encuentran establecidos desde el artículo 122 de la Ley 30 de 1992. Frente a lo cual es preciso señalar que el mencionado artículo textualmente dice lo siguiente:</p> <p><i>Artículo 122. Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior, son los siguientes:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>a) Derechos de Inscripción.</i> <i>b) Derechos de Matrícula.</i> <i>c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios.</i> <i>d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente.</i> <i>e) Derechos de Grado.</i> <i>f) Derechos de expedición de certificados y constancias.</i> <p><i>Parágrafo 1° Las instituciones de Educación Superior legalmente probadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes) para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley.</i></p> <p>Al establecerse en la norma que las Instituciones de Educación Superior “pueden” exigir derechos pecuniarios, claramente se indica que no están obligadas a realizar estos cobros, precisamente ha sido la desfinanciación la que ha llevado a que las universidades se vean obligadas a aumentar el recaudo de recursos propios, pero si el Estado garantiza más recursos, por ejemplo, entregando a las universidades directamente los costos de matrícula, los ingresos de las universidades se podrán deslinar a inversión, investigación, docencia y en definitiva a su fortalecimiento.</p> <p>Finalmente, el concepto del Ministerio de Educación señala que estas medidas no tienen en cuenta la progresividad del derecho a la educación, dado que está exigiendo inmediatez en un ámbito de protección del derecho que requiere la movilización de recursos económicos, normativos, humanos y técnicos e invoca la Sentencia T-068 de 2012 que precisó lo siguiente:</p> <p><i>“Entonces, la Corte ha considerado que este derecho es fundamental y goza de un carácter progresivo. En efecto, su fundamentalidad está dada por su estrecha relación con la dignidad humana, en su connotación de autonomía individual, ya que su práctica conlleva a la elección de un proyecto de vida y la materialización de otros principios y valores propios del ser humano; y su progresividad la determina: i) la obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud</i></p>

pasiva de éste se opone al principio en mención (aquí encontramos la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las Universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, dentro de las cuales encontramos facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando); (ii) la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido.³

Al contrario de lo que dice el Ministerio de Educación y tal como se ha demostrado en el presente análisis, adoptar la medida de Matrícula Cero como un programa permanente puede convertirse en la principal política de educación superior de las últimas décadas, está en consonancia con las obligaciones señaladas en la sentencia y cumple con las características de progresividad.

V. IMPACTO FISCAL

Dado la emergencia económica derivada del Covid-19, y ante la necesidad de eliminar barreras de entrada a la educación superior, se plantea que el Estado defina una política de Matrícula Cero para estudiantes de pregrado y posgrado de instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias de educación superior en Colombia. Esta medida podría ser pertinente para enfrentar la deserción y beneficiaría a 1,1 millón de estudiantes y 3,3 millones de familias.

El costo de la matrícula cero para el año 2020 sería de \$1,8 billones de pesos, según la Asociación de Profesores Universitarios de Colombia.

Tabla 1. Costo de la medida entre 2018 y 2020 en millones de pesos

	2018	2019	2020
Costo de la medida	1.713.519	1.768.352	1.839.086

Fuente: ASPU con datos del Ministerio de Educación

Para los autores, los recursos para la materialización de esta política se garantizarían a través del Presupuesto General, con la inversión planteada en la ley 1955 de 2019 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". Según dicha ley, el Gobierno Nacional hará un gasto de \$216 billones de pesos entre 2018 y 2022 en materia de educación, siendo este el principal sector con el cual se busca promover equidad.

³ Corte Constitucional. Sentencia T-068 de 2012. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

La inversión en matrícula cero solo representaría el 3,3% del total de los recursos destinados al sector educativo en el Plan de Desarrollo Nacional. En caso de necesitar recursos extraordinarios para garantizar esta medida, se pueden crear impuestos progresivos, pagados por las personas de ingresos más altos en el país. Con una ampliación de la base gravable del impuesto del patrimonio, y un aumento de tarifa de impuesto de renta al 1% más rico de la población, se podrían cubrir los recursos faltantes.

VI. AUDIENCIA PÚBLICA

El día 4 de diciembre de 2020 se realizó una Audiencia Pública virtual para escuchar las diferentes reacciones sobre el tema de matrícula cero entre distintos actores con gran conocimiento e incidencia sobre dicho tema. La inauguración estuvo a cargo de la H.R. María José Pizarro quien dio saludos y bienvenida, hizo una contextualización sobre el estado presupuestario de las universidades públicas y habló de la Ley 30 de 1992 para, finalmente, instalar la audiencia junto con el H.R. Wilmer Leal quien enunció el orden del día y el manejo de la audiencia, que estuvo dividida en tres (3) paneles en los cuales distintos actores relevantes intervinieron y, además, destacó la necesidad de aprobar el Proyecto de Ley 254 de 2020 con urgencia dada la situación económica actual que ha incidido en la deserción estudiantil.

Luego, tomaron la palabra distintos Representantes a la Cámara, en orden: la H.R. Mónica Valencia, el H.R. León Freddy Muñoz y la H.R. Martha Villalba. La H.R. Mónica Valencia se enfocó en las restricciones de carácter geográfico, cultural, social y económico que impiden el ingreso de jóvenes a la educación superior en el departamento de Vaupés. El H.R. León Muñoz afirma que aprobar la matrícula cero es un paso para generar las condiciones reales que garantizan la educación como derecho fundamental y, por último, la H.R. Martha Villalba destaca la educación como la base para construir una mejor sociedad y que no solo se debe asegurar el acceso sino también la permanencia y calidad de la misma.

Después los interlocutores de distintas universidades y asociaciones estudiantiles intervinieron y dieron a conocer su posición frente a la matrícula cero. Los dos representantes de la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU) afirman que debe haber un acceso mayoritario a la educación y que es una deuda histórica que tiene el Estado con el país, sobre todo con los estudiantes de estrato 1 y 2 que representan el 87% del total de asistentes a universidades públicas. Además, recomiendan que el proyecto de ley se enfoque más como la ruta programática en temas de educación, proyectado sobre una financiación real que progresivamente llegue al 100% cuyas fuentes de financiación, preferiblemente, se especifiquen para que el Gobierno Nacional no argumente que los recursos son insuficientes para costear este proyecto.

Jennifer Pedraza, miembro de la Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles de la Educación Superior (ACREES), presentó cifras sobre la deserción de estudiantes de bajos recursos en el marco de la pandemia, así como del presupuesto faltante de la Universidad Nacional de Colombia que asciende a los

77.000 millones para el mes de julio del año pasado y, finalmente, recalca otra problemática que afecta a la juventud colombiana: el desempleo. Ricardo Vargas, quien asistió como apoderado de la Red de Cabildos Indígenas Universitarios resaltó los problemas estructurales en cuanto al acceso, la permanencia y pertinencia de la educación superior y, Cristian Guerra, representante de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC,) expresó su apoyo a la iniciativa y considera necesario que haya una reforma de la Ley 30.

Después, hablaron estudiantes de universidades ubicadas en distintos departamentos del país, entre ellos Magdalena, Vaupés, Boyacá y Córdoba. Parte de las intervenciones estuvieron marcadas por la socialización de iniciativas locales que se han llevado a cabo con ayuda de los estudiantes y docentes para ayudar con mercados solidarios, la matrícula y los gastos mensuales a los miembros de la Universidad de Magdalena. Puntualmente esa Universidad, según dice Jesús Díaz, tiene recursos inferiores a 50.000 millones de pesos de los cuales 3.000 son aportados por la Gobernación y, a pesar de que el 52% de sus estudiantes son de Santa Marta, no hay apoyo alguno por parte de la Alcaldía. Por su parte Susni Rodríguez, Presidenta de la Juventud Departamental del Vaupés, hace hincapié en las limitaciones económicas en tal territorio donde las actividades agrícolas -afectadas por la pandemia- son la principal fuente de empleo y en donde la mayoría de estudiantes se ven obligados a costear sus estudios a través de trabajos formales. Además, señala que en Vaupés no hay acceso a educación superior por lo que hay que trasladarse al centro del país, lo cual impone una barrera aún más difícil de superar para lograr formarse profesional, técnica o tecnológicamente.

En el segundo panel se contó con la participación de profesores, rectores, vicerrectores de diferentes Instituciones de Educación Superior (IES). Jaime Leal, quien funge como rector de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), expresó que valdría la pena incluir en el proyecto de ley la creación de una política de Estado en torno a la matrícula cero y también exigencias en torno a los manejos administrativos dentro de las IES, así como hacer un cambio de transmisión de conocimiento a gestión de conocimiento que esté acompañado de la articulación con la educación básica y media. De otro lado Nelson Orozco, vicerrector administrativo de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, afirma que los recursos adicionales otorgados a las universidades dependen de las condiciones macroeconómicas por lo que hay una constante incertidumbre en la creación de presupuestos en las distintas vigencias.

Por su parte José Ayala, vicerrector de la Universidad del Quindío, expresa preocupación por las respuestas dadas por el Ministerio de Hacienda y de Educación en los que según el desconocen la realidad de las regiones y por tanto insta a la realización de lobby en dichas entidades. Además, destaca que el turismo era una de las fuentes de financiación de la educación en el departamento por lo que los recursos de las IES se redujeron en gran proporción debido a la restricción de movilidad de personas, y fue así como tuvieron que

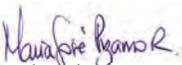
ofrecer descuentos en las matrículas comprometiendo sus recursos propios (siendo este el caso de varias instituciones).

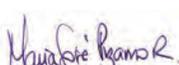
En cuanto a las autoridades públicas solo intervino la Secretaría de Educación de Bogotá, que resaltó las ventajas comparativas del Distrito Capital frente a los demás territorios en cuanto a financiación (propia y con recursos de la Nación) y los programas de fortalecimiento de las universidades públicas, así como la importancia del principio de progresividad y gradualidad en la implementación de este proyecto de ley. Lastimosamente no se contó con la presencia de los representantes del gobierno nacional a pesar de que fueron convocados a la audiencia pública, lo cual denota desinterés y falta de compromiso ya que ni siquiera avisaron que no podían asistir.

VII. MODIFICACIONES DEL ARTICULADO

Se relacionan a continuación las modificaciones propuestas al articulado:

TEXTO RADICADO	TEXTO MODIFICADO
Artículo 1. Objetivo. Se busca garantizar matrícula cero en instituciones estatales u oficiales de educación superior en el país con el fin de eliminar barreras de acceso y garantizar la permanencia educativa.	Artículo 1. Objetivo. Garantizar Matrícula Cero en Instituciones de Educación Superior (IES) estatales u oficiales en el país, con el fin de eliminar barreras de acceso y garantizar la permanencia educativa.
Artículo 2. Matrícula cero. A partir de la vigencia de la presente ley, ningún estudiante de pregrado ni de posgrado de una institución de educación superior estatal u oficial pagará algún recurso monetario por el concepto de matrícula educativa.	Artículo 2. Matrícula cero. A partir de la vigencia de la presente ley, ningún estudiante de pregrado ni de posgrado de una Institución de Educación Superior estatal u oficial pagará algún recurso monetario por el concepto de matrícula educativa.
Parágrafo 1. Se entiende que las instituciones de educación superior comprenden instituciones técnicas, tecnológicas o universitarias definidas en el capítulo IV la ley 30 de 1992.	Parágrafo 1. Se entenderá por Instituciones de Educación Superior las instituciones técnicas profesionales, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y las universidades, definidas en el capítulo IV la Ley 30 de 1992.
Parágrafo 2. En el marco de la autonomía universitaria, las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán hacer cobros	Parágrafo 2. En el marco de la autonomía universitaria, las Instituciones de Educación

<table border="1" data-bbox="180 419 773 989"> <tr> <td data-bbox="180 419 475 522">monetarios por el pago de cursos de extensión que no se encuentren en la malla curricular de alguna carrera de posgrado y/o pregrado.</td> <td data-bbox="475 419 773 522">Superior estatales u oficiales podrán hacer cobros monetarios por el pago de cursos de extensión que no se encuentren en la malla curricular de alguna carrera de posgrado y/o pregrado.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="180 522 475 690">Artículo 3. Financiación. Esta política se financiará a través de las inversiones propuestas en la ley 1955 de 2019 para el eje equidad y de los recursos contemplados en la ley 30 de 1992. Los recursos estarán a cargo del Presupuesto General de la Nación. Los Gobiernos locales podrán coadyuvar en la financiación de las Instituciones de educación superior estatales u oficiales de orden departamental y/o municipal.</td> <td data-bbox="475 522 773 690">Artículo 3. Financiación. Esta política se financiará a través de las inversiones propuestas en la Ley 1955 de 2019 para el eje equidad y de los recursos contemplados en la Ley 30 de 1992. Los recursos estarán a cargo del Presupuesto General de la Nación. Los Gobiernos locales podrán coadyuvar en la financiación de las Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales de orden departamental y/o municipal.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="180 690 475 801">Parágrafo 1. En ningún caso esta política podrá afectar los presupuestos actuales de las IES y su financiación será exclusivamente proveniente de recursos adicionales dispuestos por el Gobierno Nacional para tal fin.</td> <td data-bbox="475 690 773 801">Parágrafo 1. En ningún caso se podrán afectar los presupuestos actuales de las Instituciones de Educación Superior y su financiación será exclusivamente proveniente de recursos adicionales dispuestos por el Gobierno Nacional para tal fin.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="180 801 475 989">Parágrafo 2. Como medida temporal y hasta que sea definida la distribución presupuestal por parte del Ministerio de Educación Nacional y el Sistema de Universidades Estatales (SUE) para el año 2021, los recursos adicionales que sean dispuestos serán administrados a través del Fondo Solidario para la Educación creado mediante decreto 662 de 2020.</td> <td data-bbox="475 801 773 989">Parágrafo 2. Como medida temporal y hasta que sea definida la distribución presupuestal por parte del Ministerio de Educación Nacional y el Sistema Universitario Estatal (SUE) para el año 2021 y 2022, los recursos adicionales serán administrados a través del Fondo Solidario para la Educación creado mediante Decreto 662 de 2020.</td> </tr> </table> <p data-bbox="180 1051 406 1071">VIII. CONSIDERACIONES FINALES</p> <p data-bbox="180 1092 773 1154">De acuerdo con información del Sistema Universitario Estatal, los auxilios en la matrícula ofrecidos por gran parte de las Universidades Públicas a los estudiantes para el semestre 2020-2 y 2021-1 por los efectos derivados de la pandemia obedecieron al gran esfuerzo de las Universidades, de sus estudiantes, y al apoyo</p>	monetarios por el pago de cursos de extensión que no se encuentren en la malla curricular de alguna carrera de posgrado y/o pregrado.	Superior estatales u oficiales podrán hacer cobros monetarios por el pago de cursos de extensión que no se encuentren en la malla curricular de alguna carrera de posgrado y/o pregrado.	Artículo 3. Financiación. Esta política se financiará a través de las inversiones propuestas en la ley 1955 de 2019 para el eje equidad y de los recursos contemplados en la ley 30 de 1992. Los recursos estarán a cargo del Presupuesto General de la Nación. Los Gobiernos locales podrán coadyuvar en la financiación de las Instituciones de educación superior estatales u oficiales de orden departamental y/o municipal.	Artículo 3. Financiación. Esta política se financiará a través de las inversiones propuestas en la Ley 1955 de 2019 para el eje equidad y de los recursos contemplados en la Ley 30 de 1992. Los recursos estarán a cargo del Presupuesto General de la Nación. Los Gobiernos locales podrán coadyuvar en la financiación de las Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales de orden departamental y/o municipal.	Parágrafo 1. En ningún caso esta política podrá afectar los presupuestos actuales de las IES y su financiación será exclusivamente proveniente de recursos adicionales dispuestos por el Gobierno Nacional para tal fin.	Parágrafo 1. En ningún caso se podrán afectar los presupuestos actuales de las Instituciones de Educación Superior y su financiación será exclusivamente proveniente de recursos adicionales dispuestos por el Gobierno Nacional para tal fin.	Parágrafo 2. Como medida temporal y hasta que sea definida la distribución presupuestal por parte del Ministerio de Educación Nacional y el Sistema de Universidades Estatales (SUE) para el año 2021, los recursos adicionales que sean dispuestos serán administrados a través del Fondo Solidario para la Educación creado mediante decreto 662 de 2020.	Parágrafo 2. Como medida temporal y hasta que sea definida la distribución presupuestal por parte del Ministerio de Educación Nacional y el Sistema Universitario Estatal (SUE) para el año 2021 y 2022, los recursos adicionales serán administrados a través del Fondo Solidario para la Educación creado mediante Decreto 662 de 2020.	<p data-bbox="841 471 1446 574">de las entidades territoriales que permitieron consolidar capacidades para lograr otorgar estos beneficios. La mayoría de recursos asignados para los alivios en matrículas, debieron ser apalancados por la IES, en tanto se efectuaron los giros provenientes de la Nación, así como los recursos gestionados a través de las entidades territoriales, que en algunos casos no han sido realizados, obligando a las Universidades a destinar recursos propios para cubrir dichos pendientes.</p> <p data-bbox="841 595 1446 677">En ese sentido, la universidad pública duplica la oferta en los sectores menos favorecidos, frente a la Universidad privada, por lo que, el gobierno debe avanzar en programas como la contenida en este proyecto de ley de garantizar matrícula cero, que beneficie a los estratos más vulnerables y que a la vez solucionen los problemas de funcionamiento y de capacidad de las universidades públicas.</p> <p data-bbox="841 698 1446 780">Para que progresivamente se avance en el cambio de modelo de financiación de la universidad pública donde se reconozcan los costos de la educación superior, los sistemas salariales y prestacionales particulares de las universidades, se considere la ampliación de cobertura y las brechas de calidad en las instituciones.</p> <p data-bbox="841 801 1039 821">IX. CONFLICTO DE INTERES</p> <p data-bbox="841 842 1446 924">De conformidad con lo estipulado en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 se adiciona este acápite que busca brindar una guía para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, el congresista puede encontrar otras causales.</p> <p data-bbox="841 945 1446 1110">Para los ponentes de este proyecto de ley la violación y discusión del presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no genera beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley. Sin embargo, se advierte que puede haber conflicto de interés en el caso de todo congresista que tenga intereses, inversiones, contratos, o cualquier relación directa y actual con las instituciones de educación superior públicas: que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil tenga intereses o sean directivos en alguna institución educativa o institución de educación superior o haga parte de juntas directivas o administrativa de entidades en el sector educativo.</p>
monetarios por el pago de cursos de extensión que no se encuentren en la malla curricular de alguna carrera de posgrado y/o pregrado.	Superior estatales u oficiales podrán hacer cobros monetarios por el pago de cursos de extensión que no se encuentren en la malla curricular de alguna carrera de posgrado y/o pregrado.								
Artículo 3. Financiación. Esta política se financiará a través de las inversiones propuestas en la ley 1955 de 2019 para el eje equidad y de los recursos contemplados en la ley 30 de 1992. Los recursos estarán a cargo del Presupuesto General de la Nación. Los Gobiernos locales podrán coadyuvar en la financiación de las Instituciones de educación superior estatales u oficiales de orden departamental y/o municipal.	Artículo 3. Financiación. Esta política se financiará a través de las inversiones propuestas en la Ley 1955 de 2019 para el eje equidad y de los recursos contemplados en la Ley 30 de 1992. Los recursos estarán a cargo del Presupuesto General de la Nación. Los Gobiernos locales podrán coadyuvar en la financiación de las Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales de orden departamental y/o municipal.								
Parágrafo 1. En ningún caso esta política podrá afectar los presupuestos actuales de las IES y su financiación será exclusivamente proveniente de recursos adicionales dispuestos por el Gobierno Nacional para tal fin.	Parágrafo 1. En ningún caso se podrán afectar los presupuestos actuales de las Instituciones de Educación Superior y su financiación será exclusivamente proveniente de recursos adicionales dispuestos por el Gobierno Nacional para tal fin.								
Parágrafo 2. Como medida temporal y hasta que sea definida la distribución presupuestal por parte del Ministerio de Educación Nacional y el Sistema de Universidades Estatales (SUE) para el año 2021, los recursos adicionales que sean dispuestos serán administrados a través del Fondo Solidario para la Educación creado mediante decreto 662 de 2020.	Parágrafo 2. Como medida temporal y hasta que sea definida la distribución presupuestal por parte del Ministerio de Educación Nacional y el Sistema Universitario Estatal (SUE) para el año 2021 y 2022, los recursos adicionales serán administrados a través del Fondo Solidario para la Educación creado mediante Decreto 662 de 2020.								
<p data-bbox="180 1689 318 1710">X. PROPOSICIÓN</p> <p data-bbox="180 1731 773 1792">Por los argumentos esbozados anteriormente, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los miembros de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley No. 254 de 2020 "Por medio del cual se garantiza Matrícula Cero".</p> <p data-bbox="180 1813 362 1834">De los honorables congresistas,</p> <div data-bbox="180 1926 402 2050">  <p>MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRIGUEZ Representante a la Cámara Coordinadora Ponente</p> </div> <div data-bbox="505 1857 708 2050">  <p>WILMER LEAL PÉREZ Representante a la Cámara Ponente</p> </div>	<p data-bbox="1003 1514 1268 1535">TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p> <p data-bbox="1003 1555 1268 1597">Proyecto de Ley No. 254 de 2020 "Por medio del cual se garantiza Matrícula Cero"</p> <p data-bbox="1052 1617 1219 1638">El Congreso de la República</p> <p data-bbox="1105 1658 1166 1679">Decreta</p> <p data-bbox="841 1700 1446 1741">Artículo 1. Objetivo. Garantizar Matrícula Cero en Instituciones de Educación Superior (IES) estatales u oficiales en el país, con el fin de eliminar barreras de acceso y garantizar la permanencia educativa.</p> <p data-bbox="841 1761 1446 1803">Artículo 2. Matrícula cero. A partir de la vigencia de la presente ley, ningún estudiante de pregrado ni de posgrado de una Institución de Educación Superior estatal u oficial pagará algún recurso monetario por el concepto de matrícula educativa.</p> <p data-bbox="841 1823 1446 1885">Parágrafo 1. Se entenderá por Instituciones de Educación Superior las instituciones técnicas profesionales, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y las universidades, definidas en el capítulo IV la Ley 30 de 1992.</p> <p data-bbox="841 1906 1446 1968">Parágrafo 2. En el marco de la autonomía universitaria, las Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales podrán hacer cobros monetarios por el pago de cursos de extensión que no se encuentren en la malla curricular de alguna carrera de posgrado y/o pregrado.</p> <p data-bbox="841 1988 1446 2050">Artículo 3. Financiación. Esta política se financiará a través de las inversiones propuestas en la Ley 1955 de 2019 para el eje equidad y de los recursos contemplados en la Ley 30 de 1992. Los recursos estarán a cargo del Presupuesto General de la Nación.</p> <p data-bbox="841 2071 1446 2132">Los Gobiernos locales podrán coadyuvar en la financiación de las Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales de orden departamental y/o municipal.</p> <p data-bbox="841 2153 1446 2215">Parágrafo 1. En ningún caso se podrán afectar los presupuestos actuales de las Instituciones de Educación Superior y su financiación será exclusivamente proveniente de recursos adicionales dispuestos por el Gobierno Nacional para tal fin.</p> <p data-bbox="841 2235 1446 2297">Parágrafo 2. Como medida temporal y hasta que sea definida la distribución presupuestal por parte del Ministerio de Educación Nacional y el Sistema Universitario Estatal (SUE) para el año 2021 y 2022, los recursos adicionales serán administrados a través del Fondo Solidario para la Educación creado mediante Decreto 662 de 2020.</p>								

<p>Artículo 4. Vigencia y derogatorias. Esta Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los honorables congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">  <p>MARÍA JOSE PIZARRO RODRIGUEZ Representante a la Cámara Coordinadora Ponente</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>WILMER LEAL PEREZ Representante a la Cámara Ponente</p> </div> </div>	<p>COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE</p> <p>SUSTANCIACIÓN</p> <p>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE</p> <p>Bogotá D.C., 16 de marzo de 2021</p> <p>En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 254 de 2020 CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA MATRÍCULA CERO.”</p> <p>Dicha ponencia fue firmada por los Honorables Representantes MARÍA JOSE PIZARRO (Coordinador Ponente), WILMER LEAL PEREZ.</p> <p>Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 095 / del 16 de marzo de 2021, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.</p> <div style="text-align: center;">  <p>DIANA MARCELA MORALES ROJAS Secretaría General</p> </div>
---	---

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 367 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se modifica el concepto de impacto fiscal.

Índice de tablas

Tabla 1 Caracterización legislaturas y conceptos emitidos por MinHacienda (2018-2019 y 2019-2020)..... 19

Tabla 2 Iniciativas legislativas de acuerdo a relación con derechos subjetivos – con concepto de MinHacienda. 20

Tabla 3 Conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las iniciativas legislativas 20

Tabla 4 Naturaleza de los cálculos y fuentes de información en concepto emitidos por MinHacienda (Legislatura 2018-2019 y 2019-2020) 21

Tabla 5 Estado del trámite de acuerdo a derechos subjetivos relacionados y concepto MinHacienda (Legislatura 2018-2019 y 2019-2020)..... 23

Ponencia para primer debate

Proyecto de Ley No. 367 de 2020 Cámara

“Por medio de la cual se modifica la ley 819 de 2003 y se modifica el concepto de impacto fiscal”

Palabras clave: impacto fiscal,

Entidades clave: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Introducción.

El presente informe ha sido elaborado por los Representantes HR Jezmi Lizeth Barraza Arraut y Alexander Bermúdez Lasso en atención a la instrucción recibida por el Presidente de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, doctor, H.R. Jose Elver Hernandez Casas.

El informe, que es una ponencia **ponencia positiva** consta de nueve (9) capítulos que presentan de manera general los siguientes elementos: el trámite y antecedentes de la iniciativa legislativa (Capítulo 1), el objeto y contenido del Proyecto de ley (Capítulo 2), el Marco normativo (Capítulo 3), los argumentos de la exposición de motivos del texto radicado (Capítulo 4), las consideraciones de los ponentes (Capítulo 5), el costo fiscal y potenciales conflictos de interés de la iniciativa legislativa (Capítulo 6), el pliego de modificaciones al articulado (Capítulo 7), la conclusión de la ponencia (Capítulo 8) y la proposición (Capítulo 9), para finalizar presentando el texto propuesto para primer debate (Capítulo 10).

El proyecto de ley plantea la modificación el artículo 7 de la Ley 819 de 2013

<p>Índice de tablas</p> <p>Tabla 1 Caracterización legislaturas y conceptos emitidos por MinHacienda (2018-2019 y 2019-2020)..... 19</p> <p>Tabla 2 Iniciativas legislativas de acuerdo a relación con derechos subjetivos – con concepto de MinHacienda. 20</p> <p>Tabla 3 Conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las iniciativas legislativas 20</p> <p>Tabla 4 Naturaleza de los cálculos y fuentes de información en concepto emitidos por MinHacienda (Legislatura 2018-2019 y 2019-2020) 21</p> <p>Tabla 5 Estado del trámite de acuerdo a derechos subjetivos relacionados y concepto MinHacienda (Legislatura 2018-2019 y 2019-2020)..... 23</p>	<p style="text-align: center;">Ponencia para primer debate</p> <p style="text-align: center;">Proyecto de Ley No. 367 de 2020 Cámara</p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio de la cual se modifica la ley 819 de 2003 y se modifica el concepto de impacto fiscal”</i></p> <p>Palabras clave: impacto fiscal,</p> <p>Entidades clave: Ministerio de Hacienda y Crédito Público</p> <p>Introducción.</p> <p>El presente informe ha sido elaborado por los Representantes HR Jezmi Lizeth Barraza Arraut y Alexander Bermúdez Lasso en atención a la instrucción recibida por el Presidente de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, doctor, H.R. Jose Elver Hernandez Casas.</p> <p>El informe, que es una ponencia ponencia positiva consta de nueve (9) capítulos que presentan de manera general los siguientes elementos: el trámite y antecedentes de la iniciativa legislativa (Capítulo 1), el objeto y contenido del Proyecto de ley (Capítulo 2), el Marco normativo (Capítulo 3), los argumentos de la exposición de motivos del texto radicado (Capítulo 4), las consideraciones de los ponentes (Capítulo 5), el costo fiscal y potenciales conflictos de interés de la iniciativa legislativa (Capítulo 6), el pliego de modificaciones al articulado (Capítulo 7), la conclusión de la ponencia (Capítulo 8) y la proposición (Capítulo 9), para finalizar presentando el texto propuesto para primer debate (Capítulo 10).</p> <p>El proyecto de ley plantea la modificación el artículo 7 de la Ley 819 de 2013 vigente por medio de la inclusión de tres incisos los cuales se proponen en primer lugar, ampliar el alcance del concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) para el caso particular de las iniciativas legislativas relacionadas con Derechos Fundamentales y derechos conexos al Derecho a la vida mediante la revisión de escenarios para el financiamiento gradual que estén ajustados a las disposiciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo; adicionalmente, se solicita para el caso de estos proyectos que el MHCP en su concepto, presente el detalle de los recursos destinados para proteger y garantizar dichos derechos durante la vigencia fiscal o en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente.</p> <p>En segundo lugar, se plantea que los cálculos principales y aquellos que conduzcan al pronunciamiento de carácter concluyente por parte del MHCP respecto del impacto fiscal de una iniciativa legislativa sean realizados estrictamente por el</p>
<p>Gobierno Nacional y se abstenga de hacer uso para los mencionados fines de cálculos realizados por organizaciones que representen intereses privados. Esto en concordancia con las disposiciones legales vigentes pero aplicado de manera estricta al examen del impacto fiscal de los proyectos ley.</p> <p>Las modificaciones propuestas en el proyecto de ley reconocen y brindan seguridad jurídica al sistema normativo colombiano dado que reconoce de manera amplia los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional, especialmente los relacionados con el examen de la sostenibilidad fiscal en armonía con los fines esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho (ESDD) y los Incidentes de Impacto Fiscal (IIF). Situación ante la cual la doctrina de la Corte se puede resumir en la siguiente máxima: "la sostenibilidad fiscal no puede ser empleada como argumento para desconocer los derechos fundamentales".</p> <p>Adicionalmente, el proyecto de ley es concordante con los antecedentes normativos del ordenamiento jurídico colombiano partiendo de las disposiciones del Acto Legislativo 03 de 2011 el cual modificó el Artículo 334 Constitucional e incluyó el parágrafo que señala "La aplicación de la Sostenibilidad Fiscal no puede servir de base para que ninguna autoridad menoscabe los derechos fundamentales, restrinja su alcance o niegue su protección efectiva". Por su parte, también la Corte Constitucional ha indicado que la sostenibilidad fiscal no es un principio constitucional sino una herramienta para la consecución de los fines del Estado Social de Derecho, al ser un criterio orientador carece de la jerarquía propia de los principios fundamentales del ESDD, por lo que debe interpretarse conforme al principio de progresividad.</p> <p>En consecuencia, las iniciativas legislativas relacionadas con Derechos Fundamentales y derechos conexos al derecho a la vida no pueden ser "objektadas" por motivos de sostenibilidad fiscal y conviene también, para evitar que se ocasionen Incidentes de Impacto Fiscal para el financiamiento de sentencias judiciales que se examinen mecanismos para la colaboración armónica de las ramas del poder y fortalecer las garantías a la realización de los fines esenciales del ESDD.</p> <p>Por otra parte, la línea argumentativa de la presente ponencia positiva se esboza en detalle en los capítulos 4 y 5. Además de la revisión de argumentos jurídicos, se presentan resultados de la revisión detallada de la incidencia del concepto de MHCP en el trámite de las iniciativas legislativas para las legislaturas 2018-2019 y 2019-2020, tomando como referencia información de la Secretaría General de Cámara de Representantes. Se identificaron 58 proyectos de ley que fueron conceptuados con corte a 31 de octubre de 2020, se caracterizaron y realizaron análisis complementarios para un total de 50 proyectos para identificar los</p>	<p>potenciales impactos positivos de la presente iniciativa legislativa para fortalecer la colaboración armónica de las ramas del poder y la ampliación de los garantías a los Derechos Fundamentales y aquellos derechos conexos al derecho a la vida.</p> <p>Entre los principales hallazgos del ejercicio realizado por los ponentes, se encuentra la evidencia de la relación que existe entre un concepto negativo del MHCP y el archivo de una iniciativa legislativa, aun cuando dichos Proyectos de Ley amplían garantías o protegen derechos fundamentales y derechos conexos al derecho a la vida, los cuales constituyen fines esenciales del Estado Social de Derecho. El impacto es mayor cuando en su concepto, este Ministerio sugiere o solicita el archivo de la iniciativa legislativa, caso en el cual, la probabilidad de archivo se incrementa entre un 19% y un 52% configurando un veto de iure en el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda al trámite de iniciativas legislativas.</p> <p>Finalmente, respecto de la naturaleza de los cálculos, se identificó que el 64% de los conceptos emitidos por el MHCP no presentan argumentos de tipo cuantitativo o relacionados con la sostenibilidad de las finanzas públicas de la Nación, el 36% de los conceptos que sí incluyen cálculos definitivos de elaboración propia de Entidades del Gobierno Nacional, el 24% realizados por MHCP, el 12% restante considerando estimaciones de otras Entidades y sólo uno de los conceptos hizo uso de información de fuentes privadas, sin embargo no en el sentido de brindar elementos sustanciales o concluyentes del concepto oficial emitido por el MHCP.</p> <p>En consecuencia, la adición de la prohibición al uso de fuentes externas es una medida orientada a brindar mayor transparencia al proceso democrático en el que se desarrollan los Proyectos de Ley, y garantías a la acción autónoma en la emisión del concepto de viabilidad fiscal por parte del MHCP al asegurar que las Entidades que participan en la construcción de los estimaciones de impactos ocasionados por las iniciativas legislativas con potenciales erogaciones adicionales con cargo al Presupuesto General de la Nación u otra fuente de financiamiento del orden nacional actúan en concordancia con el bienestar general, de naturaleza pública y acorde con los fines del ESDD.</p>

<p>1. Trámite y antecedentes</p> <p>El Proyecto de Ley No. 367 de 2020 Cámara "por medio de la cual se modifica la ley 819 de 2003 y se modifica el concepto de impacto fiscal", fue radicado el día 18 de agosto de 2020 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Son autores del presente Proyecto de Ley los Honorables Representantes Víctor Manuel Ortiz Joya y Carlos Julio Bonilla Soto.</p> <p>La Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes recibió el expediente del Proyecto de Ley y fue publicado en la Gaceta 828 de 2020. El pasado 16 de Octubre, la mesa directiva de la Comisión, designó como ponentes a los Honorables Representantes Jezmi Lizeth Barroza Arraut (Coordinadora Ponente), Alexander Bermúdez Lasso y Jhon Alexander Bermúdez Garcés.</p> <p>2. Objeto y contenido del Proyecto de Ley</p> <p>Con esta iniciativa se pretende aumentar la reglamentación existente frente al Concepto de Control Fiscal que puede emitir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a las Iniciativas legislativas que tramita el Congreso de la República. Para esto el proyecto de ley toma las siguientes medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En primer lugar, el proyecto busca crear un mecanismo que permita conservar los fines esenciales del Estado Social de Derecho y brindar garantías al trámite de iniciativas legislativas relacionadas con los derechos fundamentales consagrados en la Constitución y aquellos conexos al derecho a la vida, en colaboración armónica con el principio de responsabilidad fiscal. • En segundo lugar, el proyecto de ley pretende evitar en los conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda la utilización de cifras o estudios que de organizaciones con conflicto de interés como elementos concluyentes o determinantes en la estimación de la viabilidad fiscal de las iniciativas legislativas. <p>El Proyecto de Ley consta de dos artículos incluyendo la vigencia. El Artículo 1. Introduce dos incisos al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 (Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones). El Artículo 2. La respectiva vigencia.</p>	<p>3. Marco normativo</p> <p>Desde la promulgación del acto legislativo 3 de 2011 que en su artículo 1 modificó el artículo 334 constitucional, se ha entendido que la dirección de la economía está a cargo del Estado en su conjunto, y se debe administrar de manera racionalizada con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial un marco de sostenibilidad fiscal. Esto repercute, según este acto legislativo, en que el diagnóstico de impacto fiscal de una iniciativa legislativa debe ser un mecanismo de funcionamiento armónico que debe existir entre las dos ramas del poder público, el legislativo y el ejecutivo.</p> <p><i>"Artículo 334. La Dirección General de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.</i></p> <p><i>El Estado de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad, competitividad y el desarrollo armónico de las regiones".¹</i></p> <p>Con este artículo constitucional se hizo necesario la adopción de un marco normativo al trámite del diagnóstico fiscal de una iniciativa legislativa, para el cual se promulgo la Ley 819 de 2003. Según esta norma el diagnóstico de impacto fiscal consta de los siguientes pasos, señalando que son varios los actores responsables en determinar el costo fiscal de una iniciativa, es pues una función compartida entre el legislativo y el ejecutivo.</p> <p>(i) Se debe incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso</p> <p>¹ LEGISLATIVO, Acto. de 2011, por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal, 1 de julio de 2011. 3.</p>
<p>adicional generada para el financiamiento de dicho costo; función del legislativo.</p> <p>(ii) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto considerando el Marco Fiscal de Mediano Plazo, función del Ejecutivo.</p> <p>(iii) Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>El Acto Legislativo mencionado, también incluye la prohibición expresa para proteger los fines esenciales del Estado Social de Derecho.</p> <p>PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.</p> <p>Este procedimiento está establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003:</p> <p><i>Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</i></p> <p><i>Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.</i></p> <p><i>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.</i></p> <p><i>Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</i></p>	<p><i>En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.</i></p> <p><i>Pero como este mecanismo involucra a distintos actores, que a su vez actúan de manera independiente uno del otro, se generan permanentes conflictos entre el legislativo y el ejecutivo, más cuando el concepto que puede emitir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.²</i></p> <p>4. Argumentos de la exposición de motivos del texto radicado</p> <p>Se presentan a continuación, los principales argumentos incluidos por los autores en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley.</p> <p>4.1. Impacto del concepto de Hacienda en el trámite de iniciativas legislativas en materia de Derechos Fundamentales</p> <p>El concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las iniciativas legislativas ha generado conflictos y choques entre esta rama del poder y el legislativo a la hora de adelantar la discusión de las iniciativas legislativas. Señalan los autores los siguientes tres casos como referencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de ley 062/15C-170/16S, que pretendía disminuir la cotización de los pensionados al régimen contributivo de salud del 12 % al 4 %, que fue declarado inexecutable por un concepto negativo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, negando la posibilidad del aval del Ejecutivo, exigido por el artículo 154 constitucional. • La sala plena de la Corte Constitucional en la Sentencia C026/20 tumbó los artículos 274 y 275 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que estableció unos nuevos aranceles a las confecciones provenientes de países con los que Colombia no tiene acuerdos comerciales vigentes. • Proyecto de ley número 127 de 2015 Senado 277 de 2016 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las personas que prestan sus servicios en los programas de atención integral a la primera infancia y protección integral de la niñez y adolescencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), sus <p>² SALINAS, José Miguel Cárdenas; OLMOS, Hilda Victoria Monroy. Planteamientos sobre la ley 819 de 2003 sobre responsabilidad y transparencia fiscal: una aproximación conceptual en Boyacá. In <i>Vestigium Ite</i>, 2016, vol. 10, no 1, p. 139-156.</p>

derechos laborales, se establecen garantías en materia de seguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones.

De este modo, es conveniente reiterar que el artículo 334 de la Constitución Política señala el marco de sostenibilidad fiscal como el derrotero dentro del cual debe intervenir el Estado, a efectos de racionalizar la economía cuya dirección general está a su cargo - en procura de alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado social de derecho.

Es por esto que la finalidad de prevenir alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal, la misma disposición consagra un mecanismo de protección denominado **incidente de impacto fiscal**, dirigido a que se modulen, modifiquen o difieran los efectos de las sentencias de las máximas corporaciones judiciales del nivel nacional que conlleven consecuencias para las finanzas públicas, bajo la previsión expresa de que la sostenibilidad fiscal no puede ser invocada para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva. De este modo podemos concluirse que en las dos situaciones anotadas sí se cumplió con el objetivo de la norma, cual es el de darle certeza art. 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7º ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Es por esto que del mismo la sentencia 502- 2007

- La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa

la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica los tramites un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del

proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio.

Por otro lado, en cuanto aquí hacemos referencias de los derechos humanos los proyectos de ley estatutaria que promuevan el goce efectivo de derechos no pueden oponerse como barrera las normas sobre iniciativas en materia de gasto público. En lo relacionado con el procedimiento de aprobación de las leyes estatutarias que atañen a los derechos no son obstáculo las normas sobre iniciativa para decretar gastos, puesto que dichas leyes constituyen un desarrollo directo de los derechos fundamentales constitucionales, básicos para la materialización del Estado Social Democrático de Derecho.

En estos casos, lo que se requiere es que la ejecución de los gastos que comporten esos proyectos no sea inmediata, de tal forma que el Ejecutivo, al igual que el Congreso al aprobar la ley de presupuesto, puedan programar los recursos necesarios para cubrirlos o propiciar en pro de derechos humanos, bien sea para ampliar el plazo fijado, o bien para reformar la ley estatutaria aprobada por el Congreso de la República

4.2. Alternativas para el financiamiento de proyectos de ley dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo

La colisión entre derechos fundamentales o conexos y el principio de responsabilidad fiscal dentro de la discusión legislativa ha sido recurrente en los últimos años. El concepto que puede emitir el Ministerio de Hacienda y Crédito ha sido utilizado como herramienta para impedir la culminación de muchas iniciativas legislativas que buscaban proteger derechos fundamentales.

En ese sentido la corte ha dictado algunas consideraciones para encontrar caminos que disminuyan la colisión entre el ejecutivo y el legislativo, al considerar que la sostenibilidad no es un principio que choque con los derechos fundamentales sino es el marco que debe garantizar el cumplimiento de las finalidades del Estado Social y Democrático de Derecho, para alcanzar de manera progresiva:

Por último, es importante enfatizar que el incidente de sostenibilidad fiscal está sometido a la prohibición prevista en el parágrafo que el Acto Legislativo adicionó el artículo 334 C.P. Este procedimiento, conforme a dicha disposición, no puede aplicarse de manera tal que se menoscaben las posiciones jurídicas que adquieren condición de iusfundamentalidad, restrinjan su alcance o nieguen su protección efectiva. Del mismo modo, el incidente de impacto fiscal reafirma el carácter

eminente instrumental de la SF y la obligatoriedad que toda actuación dirigida a alterar los efectos de decisión judicial esté unívocamente dirigida a garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del ESDD.³

Como se ve en la cita de la Corte Constitucional ninguna autoridad puede utilizar la sostenibilidad fiscal para restringir o negar una protección efectiva de los derechos fundamentales. En ese sentido se hace necesario limitar el concepto emitido por Hacienda, incluyendo dentro de estos la posibilidad de financiamiento a corto, mediano o largo plazo algo que hoy no incluye los conceptos de impacto fiscal.

4.3. Prevención de conflictos de interés público

Adicionalmente el proyecto busca crear herramientas que permitan prevenir el conflicto de interés dentro de las cifras que se utilizan en el Concepto de Impacto Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dado que como ya lo había señalado la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con los datos, el personal de mayor calificación para esta labor y la experiencia para analizar el impacto fiscal de las iniciativas legislativas. En ese sentido no es necesario que esta entidad utilice cifras o estudios de privados que tengan un beneficio directo dentro de la iniciativa estudiada.

5. Consideraciones de los ponentes

La presente iniciativa legislativa propone incorporar en el ordenamiento legal colombiano disposiciones previas que la Corte Constitucional ha hecho expresas mediante jurisprudencia, lo cual es positivo, toda vez que pretende armonizar los preceptos constitucionales e interpretaciones jurisprudenciales con el ordenamiento legal colombiano, mediante el ajuste y manifestación expresa de dichas disposiciones en el texto vigente en la Ley.

Como punto de partida se observan los aspectos generales indicados por los autores del proyecto de ley, identificados como objetivos o propuestas. La tabla a continuación, resume estas consideraciones iniciales.

Propuestas incluidas en el proyecto de ley	Consideraciones de los ponentes
Crear un mecanismo que concilie la discusión legislativa cuando se presente una colisión entre derechos fundamentales y el principio de responsabilidad fiscal (Expomotivos, pág 3)	El mecanismo propende por el fortalecimiento de la colaboración armónica de las ramas del poder público y el compromiso de estas con los fines del Estado Social de Derecho.

³ C-288-12 Corte Constitucional de Colombia

Propuestas incluidas en el proyecto de ley	Consideraciones de los ponentes
Evitar la utilización de cifras o estudios que ocasionen conflictos de interés en la preparación del concepto de impacto fiscal emitido por (Expomotivos, pág 3)	La revisión detallada de los conceptos emitidos en las legislaturas 2018-2019 y 2019-2020 indican que esta situación no se presentó en el periodo observado, sin embargo, la medida contribuye positivamente a brindar transparencia y conservar la autonomía de los poderes públicos.

5.1. Los fines esenciales del Estado de Derecho y la sostenibilidad fiscal

En lo que respecta a la regla fiscal y al incidente que está previsto en el artículo 334 de la constitución, **la sostenibilidad fiscal no es un principio constitucional sino una herramienta para la consecución de los fines del Estado social de derecho, así las cosas, debe concebirse como un criterio orientador que carece de la jerarquía propia de los principios fundamentales del Estado social y democrático de derecho**, y agregó que la sostenibilidad, debe interpretarse conforme al principio de progresividad y a la naturaleza indivisible e interdependiente de derechos (C.P., 1991, Art. 334).

Nuestro ordenamiento superior, en sus artículos 1 y 2 estableció los fines esenciales del Estado, al respecto los definió así:

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. [...]”

El Estado Social de Derecho (ESDD) tiene como objetivo principal lograr la igualdad real y material de oportunidades, especialmente de las personas en condiciones vulnerables, en circunstancias de marginalidad o de debilidad manifiesta. Así mismo, se le atribuyó la función de velar y garantizar los derechos y garantías fundamentales necesarias para que la ciudadanía goce y satisfaga sus necesidades. Adicionalmente, se entiende que el ESDD tiene por finalidad su intervención en la economía, como instrumento para el logro de sus fines esenciales.

Por otra parte, respecto de los derechos fundamentales, es necesario señalar que la Constitución de 1991 los reconoce como aquellos derechos necesarios para que la persona humana cuente con una vida digna, por lo que, configuran garantías individuales que tiene todo natural colombiano. Ampliamente reconocido es que tales atributos deben ser en todos los casos reconocidos y protegidos por el

ordenamiento jurídico, destacando en ese sentido el rol del órgano legislativo y la acción coordinada de las distintas ramas del poder.

Por otra parte, en las Sentencias C-288 de 2012 y C-132 de 2012, la honorable Corte Constitucional estudió la constitucionalidad del parágrafo introducido por el Acto Legislativo 03 de 2011, el cual incluyó la sostenibilidad fiscal (SF) en la Constitución política como un criterio orientador de los órganos y poderes del Estado⁴. El mencionado parágrafo versa como sigue: **"La aplicación de la Sostenibilidad Fiscal no puede servir de base para que ninguna autoridad menoscabe los derechos fundamentales, restrinja su alcance o niegue su protección efectiva"**. Al respecto, la Corte lo declaró exequible indicando que:

"Esta prohibición (la de menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva), en criterio de la Corte, debe leerse de manera armónica con los argumentos precedentes y, en especial, con los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional para determinar la iusfundamentalidad de una posición jurídica particular, explicados en los fundamentos anteriores. Es decir, cuando el Acto Legislativo determina que el SF debe ser compatible con la vigencia y goce efectivo de los derechos fundamentales, quiere decir que la disciplina fiscal debe ceder ante la eficacia de esas posiciones jurídicas, conforme a la doctrina que sobre ese respecto ha fijado la Corte. Por ende debe rechazarse, por ser contraria a la Constitución, la interpretación según la cual la SF está basada en la distinción, ya superada, entre derechos de primera y segunda generación y que, además, el criterio de SF tiene por objeto aplazar o restringir el alcance de los derechos sociales, en oposición a los derechos fundamentales. Se ha señalado que esa restricción presenta profundos problemas dogmáticos y teóricos, de manera tal que la jurisprudencia constitucional ha concluido que la definición de un derecho como fundamental depende de factores específicos, relacionados con el vínculo entre la dignidad humana y la prestación correspondiente. Por ende, no de otra forma puede interpretarse la prohibición mencionada, sino de manera acorde con estos postulados, esto es, que cuando se hace referencia a los "derechos fundamentales", se entiende con claridad que son aquellas posiciones jurídicas que adquieren naturaleza iusfundamental, según la metodología antes expuesta. Esta explicación dista radicalmente de distinciones simplemente convencionales entre libertades y derechos prestaciones, sino que versa sobre el grado de necesidad de protección constitucional en el caso concreto, valorado en términos de vigencia del principio de dignidad humana."

En ese mismo sentido Corte Constitucional se estableció que:

⁴ Sentencia 288 de 2012

incidente de impacto fiscal, bajo ninguna circunstancia puede menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva" [...]⁷

De lo expuesto en este acápite, lo que ha manifestado la Corte Constitucional en sus diferentes pronunciamientos es que **la sostenibilidad fiscal no puede ser empleada como argumento para desconocer los derechos fundamentales**. Por lo que es un consecuente que, ante escenarios en los que conflictúen la realización de garantías a derechos fundamentales y la sostenibilidad fiscal, proceda la colaboración armónica entre el impacto fiscal y el reconocimiento y protección de las garantías fundamentales emanadas del órgano legislativo.

En consecuencia, es importante reafirmar este concepto mediante el presente proyecto de ley para mejorar el funcionamiento armónico entre las ramas del poder público, máxime cuando puede tratarse de iniciativas que afecten derechos fundamentales o los conexos a estos, que son deber del estado garantizar.

5.3. Otros límites existentes

Mediante sentencia C-755 de 2014, la Corte Constitucional indicó lo siguiente:

"...el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiarse recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público..."

En consecuencia, ante la existencia de los precedentes jurisprudenciales revisados y expuestos, conviene que para preservar los fines esenciales del ESDD y el respeto a la autonomía propia de las ramas del poder público, dentro de los límites definidos por la Corte Constitucional, que se persigan los mencionados fines en el marco de la colaboración armónica de las ramas.

⁷ Sentencia 870 de 2014

"El criterio de sostenibilidad fiscal, no conlleva la afectación de los derechos constitucionales, sino que, antes bien, permite su satisfacción material y el alcance progresivo de los mismos para todas las personas. Esto a partir de un marco de análisis que reconoce tanto la existencia de recursos estatales escasos, como la obligatoriedad de proteger los derechos constitucionales, la cual no es eludida por un criterio fiscal.

Continúa la Corte Constitucional, en esta ocasión en la Sentencia 1052 de 2012 [...]

*"Bien sea en los escenarios de la intervención del Estado en la economía, en el trámite del incidente de impacto fiscal o en la elaboración del plan nacional de desarrollo y el presupuesto general de la Nación, **la aplicación de la sostenibilidad fiscal está sometida, en su condición instrumental, al logro de los objetivos esenciales del ESDD, entre ellos la vigencia de los derechos de los que se predica naturaleza fundamental**, en los términos explicados en esta sentencia. Esta conclusión a su vez se obtiene de una interpretación sistemática de la Constitución, **según la cual en toda circunstancia debe privilegiarse la vigencia de los principios fundamentales del Estado, que conforman el núcleo dogmático de la Carta...**"* (Subrayado y negrita añadidos)⁵

5.2. El incidente de impacto fiscal

En el artículo 334 de la Constitución Política señalado anteriormente se introdujo el marco de sostenibilidad fiscal como el derrotero dentro del cual debe intervenir el Estado, a efectos de racionalizar la economía, procurando el desarrollo progresivo de los objetivos del Estado social de derecho.

De acuerdo con (Restrepo, 2016), con la finalidad de prevenir alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal, el señalado artículo, consagra el mecanismo de protección denominado "incidente de impacto fiscal" (IIF). Este tiene la finalidad de modular, modificar o **diferir los efectos de las sentencias de las máximas corporaciones judiciales del nivel nacional que conlleven consecuencias para las finanzas públicas, bajo la previsión expresa de que la sostenibilidad fiscal no puede ser invocada para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva**.

Por otra parte, en Sentencia 870 de 2014 el apoderado del Ministerio manifestó estar de acuerdo con el enunciado anterior al señalar: "Que el Acto Legislativo No. 03 de 2011 estableció que el principio de sostenibilidad fiscal y, por ende, el

⁵ Sentencia 1052 de 2012

⁶ "El incidente de impacto fiscal es un procedimiento establecido para generar un espacio de diálogo y concertación entre el gobierno nacional, el procurador general de la nación y las altas cortes, con el fin de determinar el impacto de los efectos de sus sentencias en la sostenibilidad fiscal" (C.C., Sentencia C-870/14).

5.4. Revisión conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Los ponentes encuentran procedente evaluar de manera detallada los conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda durante las legislaturas 2018-2019 y 2019-2020 a las iniciativas legislativas en tránsito en la Cámara de Representantes, tomando como referencia la información oficial de la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

En general, se identifica el valor y las contribuciones al debate democrático de acuerdo con las opiniones y conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda; sin embargo, es una oportunidad de mejora en sentido explícito que exista claridad en el diagnóstico y la posición de la Entidad conforme al programa fiscal vigente, pero por supuesto, también de manera armonizada con las disposiciones emanadas.

Otro hecho destacado es la existencia de ambigüedades en el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y de solicitudes explícitas de archivo contenidas en dichos conceptos que, como lo señala la evidencia incrementa la probabilidad de archivo de una iniciativa legislativa de manera significativa.

5.4.1. Caracterización de los conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Con el fin de evaluar algunas afirmaciones presentadas por los autores de la iniciativa en la exposición de motivos del proyecto de ley, tales como, la configuración de un veto de facto por parte del Ministerio de Hacienda al emitir su concepto en el trámite de las iniciativas legislativas o la existencia de conceptos con cálculos realizados por organizaciones externas, se realizó una caracterización, a partir de los datos oficiales recopilados de la Secretaría General de la Cámara de Representantes, relacionados con el trámite legislativo para las legislaturas 2018-2019 y 2019-2020, para examinar la evidencia de las mencionadas aseveraciones.

Para el periodo 2018-2019, MinHacienda emitió concepto a un total de 58 proyectos de ley, ocho (8) de los cuales presentaron reportes errados en el número las Gacetas, casos en los cuales no resultó posible evaluar el concepto emitido por MinHacienda. Para los 50 conceptos restantes se verificó la naturaleza del concepto emitido por la Entidad y el estado de su trámite, representando un 10% de los proyectos en tránsito en Cámara de Representantes durante la legislatura 2018-2019 y apenas el 3% de los proyectos de la legislatura 2019-2020, diferencia que se explica por el plazo que brinda el ordenamiento jurídico vigente para que el Ministerio de Hacienda proceda a emitir el concepto a la iniciativa legislativa.

Tabla 1 Caracterización legislaturas y conceptos emitidos por MinHacienda (2018-2019 y 2019-2020).

Tipo proyecto de ley	Legislatura		Legislatura	
	2018-2019	2019-2020	2018-2019	2019-2020
Total	408	365	100%	100%
Proyectos de Ley	351	323	86%	88%
Proyectos de Acto Legislativo	39	24	10%	7%
Proyectos de Ley Estatutaria	7	10	2%	3%
Proyectos de Ley Orgánica	11	8	3%	2%
Origen proyectos				
Cámara de Representantes	366	335	90%	92%
Senado de la República	42	30	10%	8%
Concepto MinHacienda				
Emitido y verificada en Gaceta	40	10	10%	3%
Gaceta errada ⁸	4	4	1%	1%
Sin concepto	364	347	89%	96%

Fuente: elaboración ponentes, a partir de registros oficiales Secretaría General de Cámara de Representantes.

5.4.2. Aplicación de las disposiciones de la Corte Constitucional en materia de Derechos y Sostenibilidad Fiscal

Para verificar el ámbito en el que las disposiciones de la Corte deben ser aplicadas en el tránsito de una iniciativa legislativa, cuando ésta ocasione un impacto fiscal, se clasificaron los proyectos de ley de acuerdo a su conexidad y relación directa con derechos fundamentales, el derecho a la vida, derechos económicos, sociales y culturales y otros derechos. En consecuencia, se identificó una (1) iniciativa legislativa que desarrolla garantías al derecho a la vida y ocho (8) proyectos de ley que se relacionan directamente con derechos fundamentales y un total de nueve (9) que versan en materia de derechos conexos a derechos fundamentales. En consecuencia, como quiera que se determine el texto del articulado, aquellos proyectos que en la legislatura 2018-2019 y 2019-2020 serían sujetos de una revisión particular por parte del Ministerio de Hacienda, representaron menos del 3% para la primera legislatura y un 1% de aquellos en la segunda legislatura de este periodo constitucional.

Al observar los proyectos con eventual revisión particular por parte del Ministerio de Hacienda, respecto del conjunto de proyectos que fueron conceptuados en las legislaturas revisadas encontramos que corresponde al 30% para la primera y del 36% para la segunda. **En consecuencia con los hallazgos mencionados, concepcionar estas iniciativas legislativas no implican costos directos adicionales ocasionados por los ajustes propuestos por la presente iniciativa legislativa.**

⁸ Corresponden a proyectos de ley cuya referencia de Gaceta señalado por la Secretaría General, en la que fue publicado el concepto de MinHacienda no corresponde con el contenido de dicha Gaceta.

5.4.4. Sobre la naturaleza de los cálculos contenidos en los conceptos

El 64% de los conceptos emitidos a la fecha por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que conforman un total de 32, no presentan cálculos relacionados con la estimación del impacto y sostenibilidad fiscal de las iniciativas. En ese sentido, si bien el ejercicio de control legal y la verificación de la armonía de las iniciativas legislativas con las políticas públicas que se encuentran en proceso de diseño y ejecución por parte del Gobierno Nacional, aportan al trámite legislativo, es conveniente durante el trámite legislativo y configura una buena práctica en el desarrollo de los objetivos constitucionales del Estado Colombiano, resulta de especial importancia que la colaboración entre las ramas del poder, permita diagnosticar de manera adecuada la viabilidad económica y fiscal de las directivas consagradas en las iniciativas legislativas en trámite. Por lo anterior, conviene que el articulado brinde mecanismos para lograr tal fin y especialmente, sean aprovechadas las capacidades de las distintas ramas del poder público.

Tabla 4 Naturaleza de los cálculos y fuentes de información en concepto emitidos por MinHacienda (Legislatura 2018-2019 y 2019-2020)

Cálculos y fuentes de datos MinHacienda	2018-2019	2019-2020	Total general	Part.
Sin cálculos	29	3	32	64%
Cálculos propios	5	5	10	24%
Cálculos otras entidades del Gobierno Nacional	5	1	6	12%
Total general	40	10	50	100%

Fuente: elaboración ponentes, a partir de registros oficiales Secretaría General de Cámara de Representantes.

5.4.5. Respeto de la probabilidad de archivo de una iniciativa legislativa y el concepto emitido por MinHacienda.

El concepto del Ministerio de Hacienda en materia de impacto fiscal de las iniciativas legislativas no actúa como un veto de facto en el trámite legislativo; sin embargo, cuando el concepto solicita el archivo de la iniciativa, en el 100% de las ocasiones durante las legislaturas 2018-2019 y 2019-2020, efectivamente ese ha sido el resultado. Si bien esta correlación no indica la causalidad entre la solicitud de archivo por parte del Ministerio de Hacienda y el archivo de los proyectos, conveniente solicitar al Ministerio de Hacienda, abstenerse de emitir conceptos con dichas sugerencias, toda vez que, aunque no existe una prohibición explícita, tampoco lo faculta la norma y sí introduce un ruido innecesario en el ejercicio autónomo del Poder Legislativo.

Como se observa en la tabla a continuación, en el resultado del ejercicio realizado por los ponentes se destacan los siguientes hallazgos:

Tabla 2 Iniciativas legislativas de acuerdo a relación con derechos subjetivos – con concepto de MinHacienda.

Conexidad con derechos	2018-2019	2019-2020	Total general	Part.
Ninguno de los anteriores	14	1	15	30%
Sociales económicos y culturales	10	3	13	26%
Conexos a fundamentales	8	1	9	18%
Fundamentales	5	3	8	16%
Otros derechos	3	1	4	8%
Conexo a derecho a la vida	0	1	1	2%
Total general	40	10	50	100%

Fuente: elaboración ponentes, a partir de registros oficiales Secretaría General de Cámara de Representantes.

5.4.3. Comentarios al respecto de los conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda.

Los ponentes en el ejercicio de revisión sistemática a los conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda durante las legislaturas 2018-2019 y 2019-2020, observan que existen conceptos que presentan una tendencia a no ser concluyentes y no suscribir adecuadamente a la aplicación de las disposiciones consagradas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 vigente. Como lo señala la tabla a continuación, en el intento de deducir y armonizar los conceptos emitidos se identifican conceptos que si bien son preliminares en el trámite legislativo tienen la posibilidad de contribuir adecuadamente a la coordinación de las ramas del poder y su articulación durante el trámite de iniciativas legislativas que versan en materia de derechos consagrados en la constitución y que forman parte del proyecto político determinado por la Constituyente del 91.

Tabla 3 Conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las iniciativas legislativas

Concepto de MinHacienda	2018-2019	2019-2020	Total general	Part.
Abstención de concepto Favorable	15	2	17	34%
Indeterminado con observaciones	16	1	17	34%
Solicitud de archivo	4	4	8	16%
Sin objeciones y con salvedades	2	1	3	6%
Indeterminado sin observaciones	2	2	4	8%
Negativo	2	2	4	8%
Concepto favorable	1	1	2	4%
Total general	40	10	50	100%

Fuente: elaboración ponentes, a partir de registros oficiales Secretaría General de Cámara de Representantes.

- La probabilidad de archivo de un proyecto de ley que tiene impacto fiscal es del 48%, independiente de la naturaleza del concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Cuando el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluye la expresión "se sugiere o se solicita el archivo del proyecto de ley", la probabilidad de archivo se incrementa entre un 19% y un 52%. Evidencia que no es concluyente, pero indica una correlación directa entre el uso de la mencionada expresión y el archivo de una iniciativa legislativa.
- Cuando el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público indica que "se abstiene de emitir un concepto favorable" la probabilidad de archivo se incrementa en un 2% y el 19% de manera similar cuando el concepto incluye observaciones a la iniciativa legislativa.
- En materia de proyectos de ley relacionados con derechos fundamentales ampliados mediante leyes ordinarias, el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público lleva la probabilidad de archivo a un 75%.
- En materia de proyectos de ley relacionados con derechos económicos, sociales y culturales, ampliados mediante leyes ordinarias, el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público lleva la probabilidad de archivo a un 53%, que es un 7% mayor a la probabilidad de archivo esperada.

Tabla 5 Estado del trámite de acuerdo a derechos subjetivos relacionados y concepto MinHacienda (Legislatura 2018-2019 y 2019-2020)

Relación con derechos / Concepto Hacienda	Legislatura 2018-2019			Legislatura 2019-2020			Total general	Probabilidad de archivo
	Archivo	Ley de la República	Tránsito Plenaria	Tránsito Senado	Archivo	Tránsito Plenaria		
Conexo a derecho a la vida							1	0%
Abstención de concepto favorable							1	0%
Conexos a Fundamentales	2	2	1	3		1	9	22%
Abstención de concepto favorable	1		1		1		3	0%
Indeterminado con observaciones		1		2			3	0%
Sin objeciones y con salvedades	1	1					2	50%
Solicitud de archivo	1						1	100%
Fundamentales					1	2	3	75%
Abstención de concepto favorable	5						5	100%
Negativo	3						3	100%
Sin objeciones y con salvedades	1				1		2	50%
Solicitud de archivo	1						1	50%
Ninguno de los anteriores	7	3		1	1		13	55%
Abstención de concepto favorable	2	2					4	50%
Concepto favorable	2	1					3	0%
Indeterminado con observaciones	4	3		1			8	50%
Solicitud de archivo	1				1		2	100%
Otros derechos	2					1	3	50%
Abstención de concepto favorable	1			1			2	50%
Indeterminado con observaciones	1						1	100%
Negativo						1	1	0%
Sociales económicos y culturales	5	4		1	1	1	13	48%
Abstención de concepto favorable	2	1					3	67%
Indeterminado con observaciones	1	3					4	20%
Indeterminado sin observaciones	1			1			2	50%
Solicitud de archivo	1				1		2	67%
Total general	21	12	1	6	3	2	50	48%
Porcentaje del total	42%	24%	2%	12%	6%	4%	10%	100%

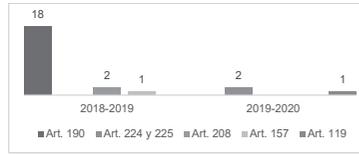
Fuente: elaboración ponentes, a partir de registros oficiales Secretaría General de Cámara de Representantes.

- En materia de proyectos de ley relacionados con derechos conexos a derecho fundamentales que son ampliados mediante leyes ordinarias, el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público lleva la probabilidad de archivo a un 22%, que es un 26% menor a la probabilidad de archivo esperada en proyectos conceptuados.
- Solamente un proyecto de ley en las legislaturas observadas se propone ampliar mediante ley ordinaria garantías conexas al derecho a la vida. Al respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstuvo de emitir concepto favorable y el proyecto de ley se encuentra en tránsito en el Senado de la República.

5.4.6. Relación entre el concepto emitido y tránsito legislativo

De acuerdo con la revisión y caracterización realizada por los ponentes, Los 24 proyectos de ley conceptuados por el Ministerio de Hacienda y archivados durante

su trámite invocan como motivo del archivo seis (6) artículos de la Ley 5ª de 1992. En consecuencia, de iure, no existe relación de causalidad con el concepto de MinHacienda, pero en el concepto de los ponentes es conveniente que dicha Entidad se abstenga de solicitar el archivo de una iniciativa legislativa, toda vez que como lo señala la evidencia, existen iniciativas legislativas que fueron archivadas, de manera concurrente con conceptos del Ministerio de Hacienda que solicitaban el archivo del proyecto de ley en discusión.



Los proyectos conceptuados por el Ministerio de Hacienda en su mayoría han sido archivados invocando el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992. Seguido por los artículos 224 y 225, así como el artículo 208ª.

6. Costo fiscal y conflictos de interés

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

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no crearía beneficios **particulares, actuales y directos** a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto de la iniciativa versa sobre el mejoramiento de las condiciones de las personas naturales que celebran Contratos de prestación de Servicios con entidades públicas, optimizando sus condiciones de trabajo, garantías laborales, siendo más justo y claro el sistema de cofinanciamiento al sistema de

º Art. 119 (Reglas de votación para mayorías), Art. 190 (Tiempos de tránsito en legislatura), Art. 208 (Tiempos de tránsito de Leyes Estatutarias), Art. 157 (Necesidad de publicación del informe antes de iniciar el debate en comisión), Art. 224 y Art. 225 (Tiempos de tránsito de Actos Legislativos).

seguridad social. [...] como se puede entrever aquí los beneficios son erga omnes, lejos de beneficiar a alguien en particular.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado en sentencia 02830 del 16 de julio de 2019:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador, particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".¹⁰

Así mismo, es oportuno señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:¹¹

"Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291

¹⁰ Sentencia del Consejo de Estado 02830 del 16 de julio de 2019.
¹¹ Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019.

de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exige al Congresista de identificar causales adicionales.

Por otra parte, la ley en mención además de establecer las circunstancias en las cuales se presenta los conflictos de interés, prevé las situaciones en las cuales NO hay conflictos de interés. [...]

"Cuándo el congresista participe discuta vote proyectos de ley o de acto legislativo que otorgue **beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de sus electores**" negrilla fuera del texto original.

Como se evidencia en la anterior normatividad, la figura del "Conflicto de interés" se predica de una situación en donde su votación y discusión puede generar beneficios de carácter particular, actual y directo, en favor del Congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, luego no es dable predicar el mismo frente a una expectativa, frente a una posibilidad, o situaciones que en el momento no existen, tiene que haber certeza de un beneficio o del perjuicio, tiene que ser un hecho cierto y no hipotético.

7. Pliego de modificaciones

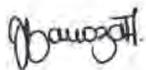
Los ponentes solicitan a la Comisión Cuarta tener en consideración el siguiente pliego de modificaciones a la presente iniciativa legislativa:

Texto propuesto	Texto propuesto para el primer debate	Justificación de la modificación
Artículo 1. Modifíquese el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual quedará así:	Artículo 1. Modifíquese el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual quedará así:	Ajustes introducidos en observación a la técnica legislativa.
Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.	Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.	
Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la	Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la	

Texto propuesto	Texto propuesto para el primer debate	Justificación de la modificación
<p>iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.</p> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>Cuando se trate de proyectos de ley que busquen desarrollar, satisfacer o proteger derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional o aquellos conexos a estos; el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe contemplar la posibilidad de financiamiento de la iniciativa a corto, mediano y largo plazo dentro de las metas de sostenibilidad fiscal del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Así mismo, el gobierno nacional deberá incluir el actual gasto incurrido para garantizar el cumplimiento de dichos derechos.</p> <p>En efecto, todo concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe incluir cálculos propios del gobierno nacional, y no puede incluir cifras de gremios que representen interés privados dentro de la iniciativa.</p> <p>Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.</p> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>Cuando se trate de proyectos de ley que busquen desarrollar, satisfacer o proteger derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional o aquellos <u>derechos conexos al derecho a la vida</u>; el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público <u>debe</u> contemplar la posibilidad de financiar <u>gradualmente</u> de la iniciativa a <u>corto, mediano y largo plazo</u> dentro de las metas de sostenibilidad fiscal <u>establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo</u>.</p> <p>Así mismo, el gobierno nacional deberá incluir <u>en su concepto</u> el detalle de los recursos <u>destinados a</u> que el <u>actual gasto incurrido</u> para garantizar el cumplimiento de dichos derechos <u>durante la vigencia fiscal o en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente</u>.</p> <p>En efecto, todo concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe incluir cálculos propios del gobierno nacional, y <u>no podrá presentar como principales o concluyentes</u> <u>puede</u> incluir cifras <u>los cálculos realizados por organizaciones</u> que representen <u>intereses</u> privados dentro de la iniciativa.</p>	

9. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, dentro del marco de la Constitución Política y la Ley, los ponentes proponen a los Honorables Representantes de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley Número 367 de 2020 Cámara, conforme a lo expuesto en el pliego de modificaciones de la presente ponencia.


JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT
 Vicepresidenta Comisión Cuarta
 Departamento del Atlántico


ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO
 Representante a la Cámara
 Departamento del Guaviare

Texto propuesto	Texto propuesto para el primer debate	Justificación de la modificación
<p>En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces</p>	<p>Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces</p>	
<p>Artículo 2. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.</p>	<p>Artículo 2. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.</p>	<p>Sin modificación</p>

8. Conclusión

En opinión de los ponentes, el Proyecto de Ley puesto en consideración debe continuar su trámite en el Congreso de la República, en virtud de las consideraciones expuestas en el presente documento.

10. Texto propuesto para primer debate

PROYECTO DE LEY NO. 367 de 2020

POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 819 DE 2003 Y SE MODIFICA EL CONCEPTO DE IMPACTO FISCAL

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Modifíquese el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual quedará así:

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

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

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

Cuando se trate de proyectos de ley que busquen desarrollar, satisfacer o proteger derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional o aquellos derechos conexos al derecho a la vida; el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe contemplar la posibilidad de financiar gradualmente la iniciativa dentro de las metas de sostenibilidad fiscal establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Así mismo, el gobierno nacional deberá incluir en su concepto el detalle de los recursos destinados a garantizar el cumplimiento de dichos derechos durante la vigencia fiscal o en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente.

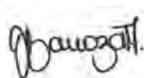
En efecto, todo concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe incluir cálculos propios del gobierno nacional, y no podrá presentar como principales o concluyentes los cálculos realizados por organizaciones que representen intereses privados dentro de la iniciativa.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por

disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

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

Artículo 2. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.



JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT
Vicepresidenta Comisión Cuarta
Departamento del Atlántico



ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO
Representante a la Cámara
Departamento del Guaviare

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 407 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la atención de los procesos de violencia intrafamiliar.

Bogotá D.C. 16 de marzo de 2021

Señor
ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
Presidente
COMISIÓN PRIMERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Ciudad

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 407 de 2020 "por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la atención de los procesos de violencia intrafamiliar". El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

- El Proyecto de Ley No. 407 de 2020, fue radicado el día 8 de septiembre de 2020 por los Honorables Representantes Buenaventura León León, Juan Carlos Wills Ospina, Felix Alejandro Chica Correa, Diela Liliana Benavides Solarte, Armando Antonio Zabarain de Arce, Juan Carlos Rivera Peña y Alfredo Ape Cuello Baute

El Proyecto de Ley fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 902 de 2020.

II. OBJETO DEL PROYECTO

Garantizar y mejorar el acceso de las víctimas de violencia intrafamiliar a la administración de justicia, superando las barreras de la tramitología institucional y logrando que las medidas de protección adoptadas por las autoridades competentes sean eficaces.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

- El Proyecto de Ley N° 407 de 2020, fue motivado por su autor en los siguientes términos:

I. Tramite de la iniciativa

La iniciativa legislativa había sido radicada el 24 de octubre de 2018, por los Honorables Representantes Juan Carlos Wills Ospina, Armando Antonio Zabarain de Arce, Alfredo Ape Cuello y Buenaventura León León, en la Secretaría General

de la Campara de Representantes, identificándose con el número 225 de 2018. Por competencia correspondió a la Comisión Primera Constitucional Permanente y se surtieron las etapas descritas a continuación:

- La Comisión Primera designo como único ponente al Suscrito Representante Buenaventura León León y el 21 de mayo de 2019 fue aprobado en primer debate.
- Se designó como único ponente al Suscrito Representante Buenaventura León León, se rindió informe de ponencia para segundo debate y 18 de julio de 2019, la plenaria de la cámara de Representantes aprobó el proyecto de ley.
- Las Senadoras de la Republica, Esperanza Andrade Serrano y María Fernanda Cabal Molina, radicaron informe de ponencia positiva para tercer debate.
- El 20 de julio de 2020, el proyecto de ley 225 de 2018, fue archivado por tránsito de legislatura.

II. Introducción

Tomando en consideración el aumento de las cifras de violencia intrafamiliar a lo largo de los últimos años, como más adelante se ilustra y aunado a la necesidad de visibilizar la violencia de género y fortalecer los instrumentos jurídicos para la prevención de la violencia intrafamiliar, así como para la atención de las víctimas de este tipo de delitos, se han expedido distintas normas que le han permitido a las entidades con competencia en la materia, avanzar en la protección general de las víctimas de violencia intrafamiliar y desarrollar acciones afirmativas que permitan proteger de manera particular a las víctimas de la violencia intrafamiliar.

La violencia intrafamiliar es un fenómeno social que ha sido legitimado por décadas. A pesar de su extensión y gravedad, se le había dado poca importancia, en gran parte porque se pensaba que el espacio de lo familiar, había sido reconocido como un espacio que pertenece a la intimidad, y los comportamientos violentos se llegan a legitimar como herramientas útiles para educar, mantener el control, o como mecanismo válido para resolver sus conflictos. La violencia dentro de la familia, entonces, estaba siendo considerada como "funcional" porque elevaba el rol de poder y relaciones jerárquicas y de fuerza que se dan en la familia, así como en algunos casos se legitimaban patrones de crianza violentos, como parte del proceso educativo de niños y niñas.

La Problemática de Violencia Intrafamiliar (VIF) Hasta hace muy poco, podría decirse que desde los años 90, la violencia dentro de la familia no era considerada como un problema. La complejidad de la VIF y la visibilización de este tipo de violencia, va observándose en la medida en que se va haciendo público, lo privado.

La violencia intrafamiliar (VIF), como concepto viene gracias a los movimientos de mujeres que hicieron visible la violencia conyugal y con su contestación hicieron posible considerar que la violencia contra la mujer dentro del hogar, es una violación de derechos humanos.

Entendemos la VIF como el abuso que ejercen unos miembros de la familia sobre otros. Puede ser física, sexual o psicológica, y causar daño, sufrimiento físico, sexual y psicológico (Lemaitre, 2000 : 25). Esto quiere decir que la (VIF) involucra desde los castigos, gritos, insultos, golpes, malos tratos, hasta la violación y muerte de alguno de los miembros. Vista así, no es un fenómeno que pueda aislarse por cada miembro que conforma la familia pues en un grado más alto o bajo, afecta a todos y todas. Es así como el maltrato entre cónyuges que se traduce en peleas, golpes, amenazas, violación, que afecta tanto a la víctima directa de estos actos, como a quienes presencian la escena : « La violencia intrafamiliar, precisamente, permite observar en la intimidad de la agresión, a hombres y mujeres, adultos/as y jóvenes, divididos en una lucha violenta por la adquisición o preservación de un espacio de poder, por una oportunidad para el ejercicio de la autoridad, por un instante de dominio de las circunstancias, de los recursos o de los sentimientos: claro está que en medio de una intensa e infortunada manifestación de las inseguridades, dolores, frustraciones y deseos de control de cada quien.1

La VIF es cíclica y allí está la dificultad de salir y tener consciencia de que existe o que episodios de violencia han sido tolerados, pues siempre habrá la promesa del cambio. De ahí la importancia de actuar hacia las causas y no hacia la forma como se manifiesta la violencia. El maltrato que se ejerce al resto de los miembros de la familia: pueden involucrar maltrato a los adultos mayores, otros miembros de la familia extensa (tíos, sobrinos, etc. que vivan en el mismo sitio), hijos/as (puede configurarse tanto el maltrato como el abuso sexual), en este último caso intervenir en la familia es sumamente delicado y requiere de un apoyo profesional continuado.

Por otro lado, se estableció que la VIF es un problema de salud pública, gracias a lo cual se comprometió al sector salud en la vigilancia epidemiológica y en la exigencia de una atención mayor en la prestación de servicios, sociales y culturales necesarios para modificar comportamientos. Sin embargo hacemos énfasis en los mandatos normativos, pues es de allí donde derivan las políticas públicas que han orientado la lucha contra la VIF en países como Colombia.

Los elementos de la renovada Constitución Política de 1991: fortalecimiento de las Defensorías Delegadas para la Mujer, la Niñez y el Anciano, y la Procuraduría Delegada de la Familia; modificaciones al concepto de familia; se proclamó la igualdad entre hombres y mujeres, legitimaron las uniones de hecho, se establecieron y reconocieron los derechos a los niños/as, adolescentes y adultos

¹ GÓMEZ ALCARAZ, FREDDY ; GARCÍA SUÁREZ, CARLOS IVAN (2003) Masculinidades y Violencias en Colombia. Desestructuración del Modo Convencional de Hacerse Hombre. Publicación Internacional del Banco Mundial, en prensa.

<p>mayores, se reconoció a la familia como sujeto de responsabilidades conjuntas con el Estado. Finalmente, el texto Constitucional propició el desarrollo de legislativo.²</p> <p>No obstante lo anterior, es un hecho que parte importante de la violencia presente en Colombia se manifiesta como violencia intrafamiliar y violencia cotidiana. Las cifras de estas formas de violencia son contundentes: en Colombia cada día se registran según datos a 31 de agosto de 2018 por la Policía Nacional y la Fiscalía General del Nación se reportan 244 casos al día, es decir, 10 por hora en promedio y el 78.9% es contra mujeres. (Fuente Dijn-PONAL-Datos a corte 31-agosto-2018).</p> <p>El legislador ha querido darle el lugar y la importancia que representa la Comisaría de Familia en Colombia, desafortunadamente, la crisis de violencia al interior del hogar se desborda por la carencia de herramientas eficaces que permitan a las autoridades o a quienes se les ha asignado la responsabilidad de proteger y prevenir la VIF, que los casos que atienden no queden en la impunidad ni en fallos engavetados. Precisamente, el Estado, con fundamento en lo consagrado en el artículo 116 de la Carta Política permite que, en aras de garantizar un ejercicio efectivo de los derechos de los administrados, de manera excepcional la ley otorgue funciones jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas, como las comisarías de familia.</p> <p>En concordancia con las obligaciones derivadas de la Convención de Belem do Pará y demás tratados internacionales sobre la prevención de la Violencia intrafamiliar y de la violencia de género. Se promulgo con el objeto de prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar la Ley 294 en 1996, la cual dio un trato especial y se entendió que se trata de un fenómeno que debe tener protección legal por parte de los Jueces de Familia. Con posterioridad, con el fin de descongestionar los Juzgados de Familia e inclusive liberar la carga laboral de la Fiscalía General de la Nación, se sancionó la Ley 575 de 2000, que otorgó competencia a las Comisarías de Familia para que conocieran sobre estos hechos violentos y tomaran las medidas tendientes a la protección de las víctimas. Sin embargo, en la práctica las comisarías de familia tienen dificultades en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, pues son limitadas en la toma de decisiones porque en repetidas ocasiones dependen de una segunda valoración por las autoridades de la rama judicial, provocando una demora en los procesos y las medidas adoptadas para proteger a las víctimas de VIF y dado el volumen de casos que van en incremento.</p> <p style="text-align: center;">III. Marco Constitucional y legal</p> <p>El presente Proyecto de ley se fundamenta en:</p> <p>-CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA</p> <p><small>² LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR - PERSPECTIVAS DESDE LA EXPERIENCIA COLOMBIANA por Claudia C. Calcedo.</small></p>	<p>La Constitución Política de 1991 está fundada en el respeto por la dignidad humana, lo que significa que es el valor supremo del ordenamiento jurídico constitucional y por lo tanto, soporta la base de los derechos y principios constitucionales</p> <p>-ARTICULO 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.</p> <p>-ARTICULO 12. Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.</p> <p>-ARTICULO 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.</p> <p>El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.</p> <p>Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley. (...)</p> <p>-ARTICULO 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.</p> <p>El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.</p> <p>-ARTICULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.</p> <p>La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.</p> <p>Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.</p> <p>-ARTICULO 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.</p> <p>El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.</p>
<p>-ARTICULO 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. (...)</p> <p>Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.</p> <p>Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.</p> <p>LEGISLACION NACIONAL</p> <p>La legislación nacional ha desarrollado la figura de la violencia intrafamiliar y las funciones de las comisarías de familia y constituyen un marco normativo que observa las normas sobre el núcleo fundamental de la política de prevención y protección a las víctimas de violencia intrafamiliar se encuentra desarrollado principalmente en las leyes 294 de 2006, 575 de 2000 y 1257 de 2008, que integran el núcleo fundamental de la política de prevención y protección a las víctimas de violencia intrafamiliar así:</p> <p>-LEY 82 DE 1993. Se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia. Concepto de familia y su protección especial.</p> <p>-LEY 294 DE 1996: Desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y dicta normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. Concepto de familia y sus integrantes. Señala los principios para su interpretación. Política de protección a la Familia</p> <p>-LEY 575 de 2000: Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996</p> <p>-LEY 599 DE 2000: Código Penal Colombiano, en sus artículos 229, 230 y 230 A, tipificó los delitos de Violencia Intrafamiliar, Maltrato mediante restricción de libertad física y Ejercicio arbitrario de la custodia de hijo menor de edad</p> <p>-DECRETO 652 DE 2001 Por el cual se reglamenta la Ley 294 de 1996 reformada parcialmente por la Ley 575 de 2000. Decisiones, deberes, intervención del Defensor de familia y del Ministerio Público. Informalidad de la petición de medida de protección, término para presentar la petición de medidas de protección, corrección de la petición y deber de información, término y trámite de la audiencia e inasistencia de las partes, criterios para adelantar la conciliación y medidas de protección, prueba pericial, arresto, cumplimiento de las medidas de protección, sanciones por incumplimiento y trámite apelación.</p>	<p>-LEY 882 DE 2004: Por medio de la cual se modifica el artículo 229 de la Ley 599 de 2000. Delito de Violencia intrafamiliar.</p> <p>-LEY 1098 DE 2006 Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Protección integral y perspectiva de género. Misión de las Comisarías de Familia: prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar, y las demás establecidas en la citada Ley</p> <p>-DECRETO 4840 DE 2007 Por el cual se reglamentan los arts. 52, 77, 79, 82, 83, 84, 86, 87, 96, 98, 99, 100, 105, 111 y 205 de la ley 1098 de 2006. Creación, competencia y funciones</p> <p>-LEY 1257 DE 2008 Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los códigos penales, de procedimiento penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. Definición de violencia contra la mujer, concepto de daño contra la mujer, principios de interpretación, derechos de las víctimas de violencia deberes de la familia y la sociedad, medidas de sensibilización y prevención, medidas de protección, medidas de atención.</p> <p>-DECRETO 164 de 2010 Crea una Comisión Intersectorial denominada "Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres"</p> <p>-DECRETO 4798 DE 2011 Reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008 Se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.</p> <p>-DECRETO 4799 DE 2011 Se reglamentan parcialmente las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008. Competencias de las Comisarías de Familia, la Fiscalía General de la Nación, los Juzgados Civiles y los Jueces de Control de Garantías. Imposición de las medidas de protección. Derecho de las mujeres a no ser confrontadas con el agresor, incumplimiento de las medidas de protección por parte del agresor, notificaciones, medidas de protección y conciliación. Definición de lineamientos técnicos por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho.</p> <p>-LEY 1542 DE 2012 Se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal. Se suprime del numeral 2, del artículo 74 de la Ley 906 del 2004, modificado por el artículo 108 de la Ley 1453 de 2011, las expresiones: violencia intrafamiliar (C. P. artículo 229); e inasistencia alimentaria (C. P. artículo 233). En consecuencia, la pena privativa de la libertad por la comisión del delito de violencia intrafamiliar será la vigente de cuatro (4) a ocho (8) años con los aumentos previstos en el artículo 33 de la Ley 1142 de 2007, que modificó el artículo 229 de la Ley 599 de 2000, Código Penal. Se adiciona al artículo 74 de la Ley 906 de 2004, el siguiente párrafo: En todos los casos en que se tenga</p>

conocimiento de la comisión de conductas relacionadas con presuntos delitos de violencia contra la mujer, las autoridades judiciales investigarán de oficio, en cumplimiento de la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres consagrada en el artículo 7° literal b) de la Convención de Belém do Pará, ratificada por el Estado colombiano mediante la Ley 248 de 1995. Se adiciona un inciso al numeral 4 del artículo 38 A de la Ley 599 del 2000, del siguiente tenor: Para la verificación del cumplimiento de este presupuesto, en los delitos de violencia intrafamiliar, la decisión del juez de ejecución de penas y medidas de seguridad deberá ser precedida de un concepto técnico favorable de un equipo interdisciplinario de medicina legal.

-DECRETO 2734 DE 2012 Se reglamentan las medidas de atención a las mujeres víctimas de violencia. Criterios, condiciones y procedimiento para el otorgamiento de las medidas de atención definidas en el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008

-LEY 1639 DE 2013 Se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido y se adiciona el artículo 113 de la Ley 599 de 2000.

-DECRETO 1930 DE 2013 Adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y se crea la comisión intersectorial.

-RESOLUCIÓN No. 163 DE 2013 Por la cual se establecen los lineamientos técnicos en materia de competencias, procedimientos y acciones relacionadas con las funciones de la atención a las víctimas de la violencia basada en género, por parte de las Comisarias de Familia y otras autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales.

-JURISPRUDENCIA

La Corte Constitucional también se ha pronunciado en repetidas ocasiones sobre el concepto de la violencia intrafamiliar. Es importante resaltar el contenido de dos fallos:

C-059 de 2005 Corte Constitucional

La Corte describe el significado de la VIF: "...Por violencia intrafamiliar puede entenderse todo daño o maltrato físico, psíquico o sexual, trato cruel, intimidatorio o degradante, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión, producida entre miembros de una familia, llámese cónyuge o compañero permanente, padre o madre, aunque no convivan bajo el mismo techo, ascendientes o descendientes de éstos incluyendo hijos adoptivos, y en general todas las personas que de manera permanente se hallaren integrados a la unidad doméstica. (...) enmarcan (...) Cabe destacar que, como regla general, la descripción del fenómeno desde una perspectiva jurídica se inclina a ser lo más comprensiva posible, tanto en relación con el tipo de conductas o de omisiones

que pueden considerarse constitutivas de maltrato, como en relación con el ámbito espacial y personal en el que se desenvuelven (...)

C-674 de 2005 Corte Constitucional

Amplio el concepto de VIF así: "Como se ha señalado, la violencia intrafamiliar comprende todo tipo de violencia y en particular las modalidades de violencia física, psicológica y sexual, que están presentes en distintos ordenamientos internacionales, aunque, dentro de la diversidad de aproximaciones que es posible encontrar sobre la materia también se han aislado otras modalidades de maltrato que podrían ser objeto de una aproximación específica, como el maltrato económico o el maltrato social...".

-TRATADOS INTERNACIONALES

-Convención de Belem do Pará: Los Estados partes adquirieron la obligación de incluir dentro de sus legislaciones normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso (Organización de Estados Americanos, 1994).

IV. DATOS ESTADÍSTICOS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR EN COLOMBIA.

Comportamiento de la violencia intrafamiliar en Colombia, datos estadísticos según el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses en lo corrido del 2018 (Enero a Agosto)

Violencia Intrafamiliar	Hombres	Mujeres	Total
a. Violencia Contra Niños, Niñas y Adolescentes	3.775	4.183	7.958
b. Violencia De Pareja	6.259	37.395	43.654
c. Violencia Entre Otros Familiares	4.875	9.106	13.981
d. Violencia Al Adulto Mayor	989	1.047	2.036

Violencia intrafamiliar según grupo de edad y contexto 2019



Datos 2018 Delito Violencia Intrafamiliar

Violencia Intrafamiliar	Hombres 17.057	Mujer 54.782	Total 71.839
a. Violencia Contra Niños, Niñas y Adolescentes	4.779	5.264	10.043
b. Violencia De Pareja	6.365	39.176	45.541
c. Violencia Entre Otros Familiares	5.045	9.201	14.246
d. Violencia Al Adulto Mayor	868	1.141	2.009

Estas violencias relacionadas con la exclusión y discriminación histórica que han vivido las mujeres confirman el hecho de que persisten en la sociedad una crisis cultural, pese al avance en materia legislativa.

V. FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARIAS DE FAMILIA

-En la práctica se presentan las siguientes problemáticas:

A. Frente a la tramitología institucional, la FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN, cuando se le remite un proceso de violencia intrafamiliar, entra a reparto y dura en la mayoría de las ocasiones más de un (1) año en realizar los primeros actos urgentes, a saber (llamar a descargos e identificación plena del presunto agresor), en ocasiones no hay pronunciamiento o avance de la investigación.

B. La mayoría de las veces se reciben informes de la Fiscalía General de la Nación archivando los casos reportados, sin haberse realizado ningún acto procesal, sólo esperan el paso del tiempo y luego notifican a la autoridad administrativa (Comisaría de Familia) el archivo del proceso.

C. Las investigaciones por presuntos actos de violencia sexual duran más de tres años desde el momento de la denuncia de la autoridad administrativa, sin realizarse los respectivos actos procesales que garanticen el derecho sustancial de las víctimas.

-Competencia para conocer las medidas de protección – domicilio de la víctima

De acuerdo al desarrollo normativo se ha indicado que la autoridad competente para conocer de las medidas de protección era el Juez de Familia, pero con la modificación por parte de la Ley 575 de 2000, dicha competencia es, principalmente, del Comisario de Familia del lugar donde ocurrieron los hechos o a falta de este, el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal, es decir por competencia subsidiaria. Vemos entonces el papel tan importante que le entrega la ley a las Comisarias de familia.

No obstante, en la práctica se han presentado conflictos en la competencia de los comisarios de familia, para poder atender la solicitud de las medidas de protección por parte las víctimas, habida cuenta que la norma limita a que sería competente el Comisario de familia del lugar donde ocurrieron los hechos, ello ha generado un malestar social e inconvenientes de tipo económicos y de afectación al principio de inmediatez y acceso a la justicia, para explicar adecuadamente basta con traer un ejemplo que se presenta a menudo: Una pareja se encuentra de vacaciones en la ciudad de San Andrés y estando en un lugar público y por efectos del alcohol se presenta un disgusto y el hombre termina golpeando a la compañera causándole heridas en su integridad física, pero deben regresarse a su ciudad de origen Pasto - Nariño en donde residen. La medida de protección cuando se presenta VIF no es solo realizar la solicitud de la medida, sino que obedece a un suceso de actos y procedimientos que requiere la atención y el desplazamiento de las partes, y de conformidad con la norma actual la víctima en este caso, tendría que solicitar la medida de protección en el lugar donde ocurrieron los hechos. Por lo tanto terminan quedando estos casos en la impunidad porque no se denuncia o por que no se solicita la medida de protección o se hace incurrir a las víctimas en gastos onerosos y distanciándolos de la protección de su integridad como sujeto de derechos.

Iguales situaciones se presentan cuando los hechos ocurren en ciudades o municipios que son fronterizos, pues terminan algunas comisarias de familia remitiendo los procesos por competencia. Es usual que familias de bajos recursos tengan dificultades y se presenten hechos generadores de violencia intrafamiliar y que las víctimas deban desplazarse de un lugar a otro convirtiéndoles el procedimiento en una tortura y no en una solución. Por lo anterior, es necesario

modificar la norma y permitir en primer lugar que no solo sea competente el comisario donde ocurrió el hecho, sino que pueda ser el comisario del domicilio de la víctima y que sea ésta la que tenga la posibilidad de escoger, garantizando de esta forma que se asuma la competencia directamente a los comisarios sin posibilidad de negarse a conocer los casos y segundo a no re victimizar a los usuarios y poder recibir una pronta atención.

-Cumplimiento de orden por la Policía Nacional

Teniendo en cuenta que el rol que se le ha dado por la legislación colombiana e incluso por la misma constitución a los comisarios de familia con el otorgamiento de funciones jurisdiccionales y al elevado número de casos de violencia intrafamiliar que han ido en aumento es necesario establecer herramientas que aunque parecieran a simple vista innecesarias terminan en la realidad volviéndose engorrosas y dilatando la efectividad de los procedimientos llevando a la inoperancia de las ordenes emitidas para contrarrestar y evitar que se persista en conductas que atenten la integridad de un miembro de la familia, y es que en repetidas ocasiones y en la práctica de los procedimientos administrativos e incluso judiciales se presentan inconvenientes en el cumplimiento o en la ejecución de las medidas u órdenes de protección cuando esta han sido incumplidas por el agresor, es el caso de los desalojos en que las autoridades de policía para poder hacer efectiva dicha orden exigen la presencia de la autoridad que la emitió, situación que resulta inoperante e improcedente pues los comisarios de familia tienen cargas excesivas de trabajo y no pueden realizar el acompañamiento que solicita la fuerza pública, no obstante esta última tener la facultad para realizarlo, por ello es necesario no dejar a la interpretación situaciones como estas y aclarar que la ejecución de la orden de desalojo no requiere el acompañamiento de los comisarios de familia, ni incluso del juez cuando fuere el caso, pues muchas veces no se termina expulsando al agresor esperando que el comisario pueda asistir al cumplimiento de esta orden cuando en realidad ni legal ni técnicamente es necesario y el comisario está atendiendo más procesos en busca del restablecimiento de derechos. Esta ha sido una inconformidad que los comisarios de familia han puesto de presente en distintos encuentros, foros y seminarios.

Con preocupación se encuentra cómo la medida del desalojo si no se cumple puede causar que la familia debe seguir con el riesgo o amenaza o violencia presente, contribuyendo a la figura de la violencia crónica o reiterada y creciente en su magnitud y gravedad, como lo muestran los registros de anamnesis que es posible verificar en casos que llegan a la morgue del Instituto de Medicina Legal. La autoridad de policía debe asegurar el cumplimiento de esta clase de medida de protección dada la gravedad de la violencia que ha valorado el comisario de familia o el funcionario judicial y tomar la medida que ponga a la víctima a salvo, como es la razón de ser de éstas

-De la celeridad y eficacia de las medidas de protección

Dada la atribución delegada a los comisarios de familia de conferir a las víctimas de violencia intrafamiliar medidas de protección tendientes a evitar la recurrencia de los hechos, es necesario buscar que las imposiciones de dichas medidas cumplan su propósito y eviten la continuidad del maltrato o de la agresión de las víctimas. En la actualidad existe un cuello de botella en las comisarias de familia pues cuando se presentan incumplimiento por parte de los victimarios a una medida de protección, resulta burlada su actividad teniendo en cuenta que deben surtir un trámite legal ya que para realizar la conversión de una medida en arresto se debe acudir al juez competente para que avale la imposición de la misma, y aunque la ley determina que se hará en 48 horas dicha situación no se cumple quedando inoperante la medida y con el riesgo de repetición del hecho por parte de los agresores a las víctimas

Ejemplos de esto es la imposición de multa por incumplimiento o desacato de las medidas de protección y de la conversión de multa en arresto. En el primero, debe – porque no es potestativo – el Comisario de Familia elevar a grado de consulta la viabilidad o no de la multa ante el juez de familia conforme lo prevé el último inciso del artículo 12 de la Ley 575 de 2000, en concordancia con el artículo 12 del Decreto 652 de 200112 y con el inciso 2° del artículo 52 del Decreto 2591 de 199113; en el segundo escenario, es el juez quien decide si es procedente la conversión de la multa en arresto”.³

A causa también de la congestión de procesos muchas de las medidas que solicitan la convalidación por los comisarios se demoran en resolver pueden tardar en promedio de 6 a 12 meses, o no se emiten y cuando se hace pierde su eficacia sea porque es demasiado tarde y termina el agresor quedando impune.

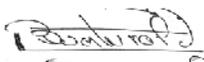
Por lo dicho, este proyecto pretende que se dé prioridad a este trámite, teniendo en cuenta que está en juego en varios casos la vida e integridad, los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes que tienen prevalencia constitucional y requieren del Estado y sus diferentes órganos e instituciones la garantía y protección de sus derechos.

³ Dificultades en las competencias jurisdiccionales en materia de violencia intrafamiliar de las comisarias de familia. Dificultades in jurisdictional competences in matter of domestic violence of family commissaries Diana Marcela Gómez Afanadori C.V.L.A.C., Una Marcela Estrada Jaramillo. Universidad del Rosario Universidad Javeriana 2017.

VI. PROPOSICIÓN.

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley No. 407 de 2020 “por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la atención de los procesos de violencia intrafamiliar”.

Cordialmente,


BUENAVENTURA LEÓN LEÓN –C
 Representante a la Cámara

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone el siguiente articulado.

PROYECTO DE LEY NO. 407 DE 2020 “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MECANISMOS INSTITUCIONALES EFICIENTES PARA LA ATENCIÓN DE LOS PROCESOS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto:

A. Garantizar y mejorar el acceso de las víctimas de violencia intrafamiliar a la **administración de justicia**, superando las barreras de la tramitología institucional y **logrando** que las medidas de **protección** adoptadas por las autoridades competentes sean eficaces.

Artículo 2°. En los delitos de violencia intrafamiliar, la Fiscalía General de la Nación, no podrá tardar más de 6 meses en adelantar los primeros actos urgentes.

La Fiscalía General de la Nación, en ningún caso podrá archivar los procesos en curso por delitos de violencia intrafamiliar, sin haber realizado los actos procesales respectivos.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 294 de 1996, el cual quedara así:

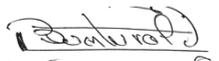
Artículo 4°. Toda persona víctima de violencia intrafamiliar por daño físico, psíquico, o daño a su integridad sexual, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, **podrá solicitar previamente o concomitantemente a las denuncias penales a que hubiere lugar, al Comisario de Familia del lugar donde ocurrieren los hechos **o el de su domicilio**, y en su defecto, al Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que esta se realice cuando fuere inminente. Cuando en el domicilio de la persona agredida hubiere más de un despacho judicial competente para conocer de esta solicitud, esta será objeto de reparto de forma inmediata.**

<p>Parágrafo. En los casos de violencia intrafamiliar en las comunidades indígenas, el competente para conocer de estos casos es la respectiva autoridad indígena, en desarrollo de la jurisdicción especial prevista por la Constitución Nacional en el artículo 246.</p> <p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 294 de 1996, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 5°. Medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar. Si la autoridad competente determina que el solicitante o un miembro de un grupo familiar ha sido víctima de violencia, emitirá mediante providencia motivada una medida definitiva de protección, en la cual ordenará al agresor abstenerse de realizar la conducta objeto de la queja, o cualquier otra similar contra la persona ofendida u otro miembro del grupo familiar. El funcionario podrá imponer, además, según el caso, las siguientes medidas, sin perjuicio de las establecidas en el artículo 18 de la presente ley:</p> <p>a) Ordenar al agresor el desalojo de la casa de habitación que comparte con la víctima, cuando su presencia constituye una amenaza para la vida, la integridad física o la salud de cualquiera de los miembros de la familia.</p> <p><u>El comisario de familia o la autoridad competente enviará copia de la medida provisional o definitiva decretada a la Policía Nacional, con el objeto de evitar el acceso al lugar de habitación por parte del agresor, para lo cual la Policía Nacional ejecutará la orden de desalojo directamente, sin que sea necesario la presencia de la autoridad que emitió la orden;</u></p> <p><u>Si el presunto agresor tuviese retenido un menor de edad, bastará con la presencia de policía de infancia y adolescencia.</u></p> <p>b) Ordenar al agresor abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima, cuando a juicio del funcionario dicha limitación resulte necesaria para prevenir que aquel perturbe, intimide, amenace o de cualquier otra forma interfiera con la víctima o con los menores, cuya custodia provisional le haya sido adjudicada;</p> <p>C) Prohibir al agresor esconder o trasladar de la residencia a los niños, niñas y personas discapacitadas en situación de indefensión miembros del grupo familiar, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar;</p> <p>D) Obligación <u>del agresor</u> de acudir a un tratamiento reeducativo y terapéutico en una institución pública o privada que ofrezca tales servicios, <u>los costos deberán ser asumidos por el victimario.</u></p>	<p><u>Cuando el maltrato o el daño en el cuerpo o en la salud generen incapacidad médico-legal igual o superior a treinta (30) días, deformidad, perturbación funcional o psíquica, o pérdida anatómica o funcional será obligatorio para la autoridad competente adoptar esta medida de protección;</u></p> <p>E) Si fuere necesario, se ordenará al agresor el pago de los gastos de orientación y asesoría jurídica, médica, psicológica y psíquica que requiera la víctima;</p> <p>F) Cuando la violencia o maltrato revista gravedad y se tema su repetición, la autoridad competente ordenará una protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía, tanto en su domicilio como en su lugar de trabajo, si lo tuviere;</p> <p>G) Ordenar a la autoridad de policía, previa solicitud de la víctima, el acompañamiento a esta para su reingreso al lugar de domicilio cuando ella se haya visto en la obligación de salir para proteger su seguridad;</p> <p>H) Decidir provisionalmente el régimen de visitas, la guarda y custodia de los hijos e hijas si los hubiere, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades, quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;</p> <p>I) Suspender al agresor la tenencia, porte y uso de armas, en caso de que estas sean indispensables para el ejercicio de su profesión u oficio, la suspensión deberá ser motivada;</p> <p>J) Decidir provisionalmente quién tendrá a su cargo las pensiones alimentarias, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;</p> <p>K) Decidir provisionalmente el uso y disfrute de la vivienda familiar, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;</p> <p>L) Prohibir, al agresor la realización de cualquier acto de enajenación o gravamen de bienes de su propiedad sujetos a registro, si tuviere sociedad conyugal o patrimonial vigente. Para este efecto, oficiará a las autoridades competentes. Esta medida será decretada por Autoridad Judicial;</p> <p>M) Ordenar al agresor la devolución inmediata de los objetos de uso personal, documentos de identidad y cualquier otro documento u objeto de propiedad o</p>
<p>custodia de la víctima;</p> <p>N) Cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1°. En los procesos de divorcio o de separación de cuerpos por causal de maltrato, el juez podrá decretar cualquiera de las medidas de protección consagradas en este artículo.</p> <p>Parágrafo 2°. Estas mismas medidas podrán ser dictadas en forma provisional e inmediata por la autoridad judicial que conozca de los delitos que tengan origen en actos de violencia intrafamiliar.</p> <p>Parágrafo 3°. La autoridad competente deberá remitir todos los casos de violencia intrafamiliar a la Fiscalía General de la Nación para efectos de la investigación del delito de violencia intrafamiliar y posibles delitos conexos".</p> <p>Artículo 5°. Adiciónese un parágrafo al artículo 7° de la Ley 294 de 1996, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 7 El incumplimiento de las medidas de protección dará lugar a las siguientes sanciones:</p> <p>a) Por la primera vez, multa entre dos (2) y diez (10) salarios mínimos legales mensuales, convertibles en arresto, la cual debe consignarse dentro de los cinco (5) días siguientes a su imposición. La Conversión en arresto se adoptará de plano mediante auto que sólo tendrá recursos de reposición, a razón de tres (3) días por cada salario mínimo;</p> <p>b) Si el incumplimiento de las medidas de protección se repitiere en el plazo de dos (2) años, la sanción será de arresto entre treinta (30) y cuarenta y cinco (45) días.</p> <p>En el caso de incumplimiento de medidas de protección impuestas por actos de violencia o maltrato que constituyeren delito o contravención, al agresor se le revocarán los beneficios de excarcelación y los subrogados penales de que estuviere gozando.</p> <p>Parágrafo. <u>Todas las solicitudes que efectúen los comisarios de familia al Juez de Familia o Promiscuo de Familia, o en su defecto, al Civil Municipal o al Promiscuo para que se expida una orden de arresto por incumplimiento de las medidas de</u></p>	<p><u>protección definitivas o provisionales de los agresores, tendrán trámite preferente, salvo los procesos de tutela o hábeas corpus. Su inobservancia hará incurrir al juez o funcionario responsable en causal de mala conducta sancionable de conformidad con la ley.</u></p> <p>Artículo 6°. Adiciónese un parágrafo al artículo 18 de la Ley 294 de 1996, el cual quedara así:</p> <p>ARTÍCULO 18. En cualquier momento, las partes interesadas, el Ministerio Público, el Defensor de Familia, demostrando plenamente que se han superado las circunstancias que dieron origen a las medidas de protección interpuestas, podrán pedir al funcionario que expidió las orden la terminación de los efectos de las declaraciones hechas y la terminación de las medidas ordenadas.</p> <p>Contra la decisión definitiva sobre una medida de protección que tomen los Comisarios de Familia o los Jueces Civiles Municipales o Promiscuos Municipales, procederá en el efecto devolutivo, el Recurso de Apelación ante el Juez de Familia o Promiscuo de Familia.</p> <p>Serán aplicables al procedimiento previsto en la presente ley las normas procesales contenidas en el Decreto número 2591 de 1991, en cuanto su naturaleza lo permita.</p> <p>Parágrafo. <u>Cuando el procedimiento o la actuación que impone medida de protección, en cualquiera de sus etapas, permanezca inactivo en la secretaría del despacho de la comisaría de familia, porque no se solicita o realiza ninguna actuación durante el plazo de un (1) año, contado desde el día siguiente a la última notificación o desde la última diligencia o actuación, a petición de parte o de oficio, se decretará la terminación por desistimiento tácito sin necesidad de requerimiento previo.</u></p> <p>Artículo 7. Corresponsabilidad institucional en rutas de prevención y atención. <u>Las políticas y actividades que promuevan la prevención de la violencia intrafamiliar estarán a cargo de las comisarías de familia, las administraciones distritales y municipales, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud, la Policía Nacional y la Defensoría del Pueblo.</u></p> <p>Parágrafo transitorio. <u>Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el Gobierno Nacional, reglamentara la coordinación articulada</u></p>

entre las diferentes entidades encargadas de promover la prevención de la violencia intrafamiliar.

Artículo 8°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



BUENAVENTURA LEÓN LEÓN - C
Representante a la Cámara

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

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

Quando se trate de proyectos de ley que busquen desarrollar, satisfacer o proteger derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional o aquellos conexos a estos; el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe contemplar la posibilidad de financiamiento de la iniciativa a corto, mediano y largo plazo dentro de las metas de sostenibilidad fiscal del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Así mismo, el gobierno nacional deberá incluir el actual gasto incurrido para garantizar el cumplimiento de dichos derechos. (énfasis correspondiente a la propuesta del Proyecto de Ley 367 de 2020 Cámara)

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

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

Esto permite observar que existen dos propósitos o fines principales en la iniciativa:

1. Ampliar la reglamentación sobre el concepto de impacto fiscal que emite el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre las diferentes iniciativas que surten trámite legislativo en el Congreso de la República, haciendo especial énfasis sobre aquellos que versan sobre la satisfacción o protección de derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, así como los derechos conexos a estos.
2. Limitar el uso de fuentes no oficiales, es decir, cifras y estudios provenientes de gremios, asociaciones, fundaciones, etc. para su utilización en los conceptos que corresponden al artículo en estudio.

III. COMPETENCIA

La Comisión Cuarta Constitucional Permanente es competente para conocer del Proyecto de Ley 367 de 2020 Cámara, cuyo principal propósito es modificar la Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", y en este sentido

versa sobre los asuntos de competencia de esta Comisión, de conformidad con lo establecido por el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, el cual reza así:

"[...] conocerá de: leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa. (subrayado propio)

IV. ANTECEDENTES

La Ley 819 de 2003, ha sido objeto de múltiples y minuciosos debates, debido a un número considerable de proyectos que buscan modificar distintos artículos específicos de la Ley; dichos proyectos en su mayoría han sido archivados en primer debate, lo cual indica estabilidad y robustez en la normatividad vigente. Cabe señalar que ninguno de estos proyectos, hasta la fecha, buscaba modificar el artículo 7º o el análisis del impacto fiscal.

V. CONSIDERACIONES DE INCONVENIENCIA

Los artículos 346 y 347 de la Constitución Política facultan al Gobierno Nacional para formular y presentar anualmente ante el Congreso de la República, el presupuesto de renta y ley de apropiaciones, el cual deberá elaborarse, presentarse y aprobarse respetando el marco de sostenibilidad fiscal y corresponder con el Plan Nacional de Desarrollo; con toda claridad se indica allí, que no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a ley anterior, a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, al servicio de la deuda o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

En el mismo sentido en el artículo 352 de la Constitución, además de lo considerado en la Ley 819 de 2003 u orgánica del presupuesto, establece la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación; estipulando que antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

El Gobierno Nacional a partir del Plan Nacional de Desarrollo, esboza los propósitos, objetivos, metas y prioridades nacionales que adoptará, factibles a través de los presupuestos plurianuales (art. 339 C.P.), es decir que además de la parte general, la inversión es calculada mediante la proyección de los costos y fuentes de financiación

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 367 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la atención de los procesos de violencia intrafamiliar.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 367 DE 2020 CÁMARA

Por instrucción de la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley 367 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se modifica el concepto de impacto fiscal" en los siguientes términos:

I. TRÁMITE

Naturaleza	Proyecto de Ley
Origen	Cámara de Representantes
Radicación	18 de agosto de 2020
Consecutivo	367 de 2020 Cámara
Título	Por medio de la cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se modifica el concepto de impacto fiscal
Autores	H.R. Víctor Manuel Ortiz Joya H.R. Carlos Julio Bonilla Soto
Ponentes	Coordinador ponente H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut
	Ponentes H.R. Alexander Bermúdez Lasso H.R. John Jairo Bermúdez Garcés
Tipo	Orgánica
Estado	Publicación - Gaceta 828 de 2020

II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto modificar el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

(fuentes externas e internas) de los principales programas y proyectos de inversión pública fijados para cada cuatrienio.

La creación, programación y ejecución de programas de Gobierno, que no buscan desconocer la participación de otras autoridades en la ley anual de presupuesto, sino marcar el norte del marco de maniobrabilidad para los planes de desarrollo de los gobiernos diseñados, para el cuatrienio presidencial (arts. 190 y 339 C.P.), cuyo manejo se proyecta a nivel nacional en los planes plurianuales de inversiones expedido mediante ley para su ejecución que no requerirá de la promulgación de leyes posteriores.

Ahora bien, existen una serie de principios orientadores para la estructuración presupuestal sana y eficiente:

- Necesidad de un aval por parte del Gobierno Nacional para incrementos en las autorizaciones de endeudamiento o inclusión de proyectos sin contemplar.
- En cumplimiento con la programación presupuestal y su eficiencia, y la observancia del principio de anualidad (art. 341 C.P.) si después de los tres meses de haber sido presentado al Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas, el Gobierno Nacional podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley (art. 347 C.P.).
- La aprobación del proyecto puede cursar sin su perfección con respecto a recursos adicionales (art. 339 C.P.), sin embargo, el Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestos por el Gobierno Nacional, sin consultar con el ministro de la cartera y tramitar su aceptación.

Es así como el artículo 7º, correspondiente al final del Capítulo I "Normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica" de la Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", establece la obligación de analizar el impacto fiscal de todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo y de compatibilizarlo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que es elaborado por el Gobierno Nacional y aprobado por el Congreso de la República.

Según lo señala la Corte Constitucional en Sentencia C-502 de 4 de julio de 2007, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa refiriéndose puntualmente al artículo 7º de la Ley 819 de 2003:

"Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad

Cabe recordar que la dirección general de la economía de acuerdo con el artículo 334 de la Constitución Política está a cargo del Estado¹, su sostenibilidad fiscal² debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, buscando la colaboración armónica, con el fin de que se orienten al alcance progresivo de los objetivos del Estado Social de Derecho y en ese sentido conservar el funcionamiento armónico, como lo expone la Sentencia C-246 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, así:

[...] Así pues, si bien es cierto que el principio de separación de poderes es el fundamento para el reconocimiento de la necesaria independencia y autonomía de los diferentes órganos del Estado, a fin de que puedan cumplir cabalmente sus funciones, también lo es que dicho principio debe ser interpretado en función de su vinculación con el modelo trazado en el artículo 113 Superior, según el cual, cada uno de los órganos del poder público debe colaborar armónicamente para la consecución de los fines estatales. Colaboración armónica que no implica que determinada rama u órgano llegue a asumir la función de otro órgano, pues no debe olvidarse que cada uno de ellos ejerce funciones separadas." (subrayado propio)

El proyecto en la práctica impediría la formulación de Presupuesto General de la Nación, afectando el equilibrio fiscal, que desde los años noventa ya no se manejan por operaciones efectivas de caja sino por el *criterio de causación*, es decir, registrando las transacciones cuando efectivamente tienen lugar, de manera que las cuentas por pagar del Gobierno Nacional de un año se pagan en el siguiente. Lo cual se tiene en cuenta para la formulación presupuestal, el cual contempla además la meta de superávit primario³ que proyecta el Estado para su sostenimiento meta que será aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS.

De manera que cada cierre de año fiscal que comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, implica no solo que no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra, caducándose los saldos de apropiación no afectados por compromisos, sino también el alcance de la meta del superávit primario ajustado a ciclo y *gross modo* con los resultados del ejercicio, formular el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, del otro año, el cual es presentado al Congreso de la

legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda." (subrayado propio)

La estrecha relación entre la Ley de Apropiaciones de vigencia anual y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, así como su viabilidad financiera, convierten al Presupuesto General de la Nación, en una herramienta con sustento jurídico, para dar alcance financiero a los objetivos de política económica y social pretendidos por el Gobierno Nacional, comprometiendo su gobernabilidad. En este sentido los conceptos que emite el Ministerio de Hacienda y Crédito Público son instrumentos de mejora sobre la labor legislativa pues ofrecen parámetros de racionalidad de la actividad legislativa y permite balancear la información y las herramientas que motivan las iniciativas con las incidencias fiscales.

VI. CONSIDERACIONES COMPLEMENTARIAS

La Constitución Política en su artículo 136, respecto a la competencia del Congreso de la República precisa el alcance de su actuación y le prohíbe en su numeral 1º "inmiscuirse, por medio de resoluciones o leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades", así su participación en el proceso de aprobación del presupuesto de renta y ley de apropiaciones se debe entender dentro de la factibilidad en el marco de su sostenibilidad, para lo cual cuenta con las herramientas que le brinda las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMPM, con su referencias de planificación a 10 años que presenta la tendencia futura de las finanzas, determinando montos de ahorro, flujos de caja y situación fiscal, que además de estas estimaciones, incorpora al plan financiero, las metas de superávit primario, deuda pública y análisis de su sostenibilidad, los resultados de la vigencia anterior y los programas de ejecución. Así, la colaboración por fuera de este marco de acción, como sería el de incluir gastos derivados de proyectos desvinculados de su origen institucional, resulta inconveniente y eventualmente contrario a la Constitución.

República para su aprobación, soportado por el marco de sostenibilidad fiscal, en correspondencia con el logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Dependiendo además todo ello de las expectativas del ciclo económico que enfrente el país, para lo cual el Consejo Superior de Política Fiscal velará por el cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo, recomendando la adopción de las medidas necesarias con miras al equilibrio macroeconómico. Las consideraciones del proyecto en consecuencia promoverían el desequilibrio fiscal porque desequilibrarían la meta de superávit primario, lo cual expandiría el déficit y el gasto público de manera incontrolada.

Al respecto del fundamento de la sostenibilidad fiscal, la disciplina de las finanzas públicas proyecta escenarios donde se disminuya el déficit fiscal, a través de la reducción de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos, sin que esto contrarié los objetivos esenciales del Estado en sus planes de desarrollo. En este sentido, la formulación anual del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones tiene un carácter exclusivamente instrumental y de criterio orientador, no un fin constitucional para garantizar derechos en sí mismo sino un medio para cumplir los objetivos del Estado⁴. Así la relación entre garantías constitucionales se ve sujeta a la disponibilidad de recursos, sin olvidar su correspondencia con el criterio de causación.

A su vez, las inflexibilidades presupuestales que podrían generarse por una movilización incontrolada del cambio en las asignaciones presupuestales, el manejo contracíclico de la política fiscal, desequilibrando las finanzas del Gobierno Nacional Central, inhabilitando la aplicación de la Regla Fiscal, establecida por la Ley 1473 de 2011, que compromete al Gobierno Nacional en la reducción de la diferencia entre los ingresos de la Nación y sus gastos, según las recomendaciones de un Comité Consultivo del cual hacen parte académicos, investigadores y congresistas, blindando el manejo fiscal hacia el futuro, que busca contribuir a la administración de los recursos minero-energéticos, asegurando que la política fiscal cumpla un papel contracíclico, y sirve de ancla de las expectativas sobre la sostenibilidad fiscal del país⁵.

El proyecto además de contradecir las razones de legalidad, en especial lo concerniente a la Constitución Política en su Título XII "Del régimen económico y de la hacienda pública", tiene razones de inconveniencia, pues no solo comprometería la autonomía por una parte sobre el Banco de la República en materia cambiaria, monetaria y crediticia (art. 371) sino también al Gobierno Nacional en el manejo fiscal y macroeconómico, a

¹ Esta idea es ampliada en Sentencia C-110 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo
² Ampliado en Sentencia C-288 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva que refiere sobre la sostenibilidad fiscal: "está dirigido a disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos", lo cual conlleva a realizar una "evaluación de esa diferencia entre los distintos presupuestos sucesivos y de los factores endógenos y exógenos que la aumentan o reducen"
³ Es decir, la diferencia entre los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial.

⁴ Ver Sentencias C-288 de 2012 y C-870 de 2014
⁵ Notas fiscales Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). No. 4, enero 2011. "Regla fiscal para Colombia". Juan Carlos Echeverry Garzón, Rodrigo Suescún Melo, Gloria Alonso Masmea. Este documento presenta la Exposición de Motivos que sustenta el proyecto de Ley de regla fiscal, que busca implementar una regla cuantitativa sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central, con el fin de consolidar el proceso de ajuste realizado a lo largo de la última década y fortalecer los objetivos propuestos con la Ley de Responsabilidad Fiscal del año 2003

través del Ministerio de Hacienda, despojando al Estado de la facultad de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, quitándole la posibilidad de objetar la viabilidad financiera de los proyectos presentados y entregando en manos del Congreso la iniciativa del gasto.

En conclusión, no se puede concebir unas finanzas públicas acéfalas, sin norte fiscal, sin normas que las orienten y limiten, abriendo un campo de discusión sobre los objetivos que debe cumplir el sistema presupuestal, la estabilidad macroeconómica, la asignación de recursos y focalización de los mismos, comprometiendo incluso la eficiencia en su ejecución.

Este proyecto vulneraría la competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual se circunscribe como marco y herramienta económica para el diseño de andamiaje normativo político económico y su racionalidad, en cualquier tiempo durante el trámite legislativo en el Congreso de la República, en la medida en que es la entidad encargada de dar el aval con respecto al impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, teniendo en cuenta para ello la posibilidad de financiamiento de la iniciativa propuesta a corto, mediano y largo plazo dentro de las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo, consultando por ende la sostenibilidad fiscal de país.

VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en la razones aquí expuestas, me permito rendir ponencia **NEGATIVA** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, **ARCHIVAR** en primer debate el Proyecto de Ley 367 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se modifica el concepto de impacto fiscal".

Atentamente,

JOHN JAIRO BERMÚDEZ GARCÉS
Representante a la Cámara por Antioquia

Gaceta número 154 - viernes 19 de marzo de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate proyecto de ley número 254 de 2020 Cámara, por medio del cual se garantiza Matrícula Cero.....	1
Informe de ponencia para primer debate proyecto de ley número 367 de 2020 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se modifica el concepto de impacto fiscal.....	5
Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 407 de 2020 Cámara, por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la atención de los procesos de violencia intrafamiliar.....	13
Informe de ponencia negativa para primer debate del proyecto de ley número 367 de 2020 Cámara, por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la atención de los procesos de violencia intrafamiliar.....	18