



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 516

Bogotá, D. C., viernes, 3 de mayo de 2024

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 088 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se fortalecen las capacidades de las comunidades educativas en prevención del consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones de educación básica y media del país.

Bogotá, D. C., abril 2024.

Honorable Representante,

JULIÁN DAVID LOPÉZ TENORIO

Presidente

Comisión Sexta Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 088 de 2023 Cámara, por medio del cual se fortalecen las capacidades de las comunidades educativas en prevención del consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones de educación básica y media del país.

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República 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 en la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 088 de 2023 Cámara, *por medio del cual se fortalecen las capacidades de las comunidades educativas en prevención del consumo de sustancias*

psicoactivas en las instituciones de educación básica y media del país.

Atentamente,

DIEGO FERNANDO CAICEDO
Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca
Coordinador ponente.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 088 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se fortalecen las capacidades de las comunidades educativas en prevención del consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones de educación básica y media del país.

I. INTRODUCCIÓN

El presente proyecto de ley tiene como objetivo fortalecer las capacidades de las comunidades educativas en prevención del consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones de educación básica y media del país, buscando dar rango legal a medidas articuladoras de la oferta institucional del Estado a un problema que reviste tanta complejidad que no basta con ponerlo en manos de los docentes, de las instituciones educativas y de la familia, sino que requiere acciones de coordinación de mucho mayor alcance a nivel social.

II. TRÁMITE DEL PROYECTO

La iniciativa legislativa fue presentada por los Honorables Representantes a la Cámara: honorable Senador *Julio Elías Vidal* honorable Representante *Alexánder Guarín Silva*, honorable Representante

José Eliécer Salazar López, honorable Representante *Camilo Esteban Ávila Morales*, honorable Representante *Astrid Sánchez Montes de Oca*, honorable Representante *Hernando Guida Ponce*, honorable Representante *Jorge Eliécer Tamayo Marulanda*; entendiendo que es necesario propender una iniciativa legislativa a través del cual se fortalezcan las capacidades de las comunidades educativas en prevención del consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones de educación básica y media del país.

El presente proyecto de ley fue radicado el 2 de agosto de 2023 y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1029 de 2023.

El 22 de septiembre de 2023 fui designado como Coordinador ponente para presentar Informe en Primer Debate ante la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

III. OBJETIVO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY.

Esta iniciativa de autoría del honorable Senador *Santiago Valencia González* fue radicada por primera vez el día 30 de septiembre de 2015 “Proyecto de Ley número 133 de 2015 Cámara, por el cual se establece la Cátedra de Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas en todas las instituciones educativas del país”¹ cuando era Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 766 de 2015. Fue remitido a la Comisión Sexta de la Cámara, tras publicar la ponencia para primer debate en la *Gaceta del Congreso* número 1041 de 2015, en la sesión del 5 de abril de 2016, la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes surtió el debate respectivo y aprobó el proyecto de ley como consta en Acta número 025 de Comisión de 2016, previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 30 de abril de la misma anualidad.

Durante el desarrollo del proyecto de ley, emitieron concepto los ministerios de Educación, de Salud y de Hacienda, y en el tránsito para segundo debate se realizó audiencia pública, con la presencia de importantes sectores de la educación nacional, así como organismos encargados del tratamiento de adicciones tales como: Delegados de la Secretaría de Educación de Cundinamarca, de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), de la Asociación Colombiana para la Investigación, Prevención y Rehabilitación de Adicciones (ACINPRA), de la Agencia de Noticias e Información para la Prevención de las Adicciones (ANIPRA), y representación de varios docentes de colegios, así como psicólogos de dichas instituciones, quienes presentaron aportes al proyecto. No obstante, por

términos, el proyecto no alcanzó a ser aprobado en segundo debate de cámara y fue archivado.

El día 9 de agosto de 2017, fue radicado por segunda oportunidad, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, para iniciar el trámite legislativo, esta iniciativa fue remitida a la Comisión Sexta de esta Corporación por competencia en el tema. “Proyecto de Ley número 081 de 2017 Cámara, por medio del cual se establece la cátedra para la prevención al consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones de educación básica y media del país”² Fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 678 de 2017 para ser considerado, nuevamente, en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes. La ponencia para primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 882 de 2017, y luego debatida en la sesión del 10 de abril de 2018 de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, donde fue votada positivamente. El texto aprobado consta en Acta de Comisión número 016 de 2018, previo anuncio de la votación en sesión ordinaria del día 4 de abril del mismo año. El proyecto, nuevamente fue archivado por falta de trámite.

El día 20 de julio de 2020, fue radicado por tercera oportunidad en la Secretaría General del Senado de la República, para iniciar el trámite legislativo, esta iniciativa fue remitida a la Comisión Sexta de esta Corporación por competencia en el tema. “Proyecto de Ley número 050 de 2020 Senado, por medio del cual se establece la cátedra para la prevención al consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones de educación básica y media del país”³. Fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 596 de 2020 para ser considerado nuevamente, en la Comisión Sexta del Senado de la República. La ponencia para primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1374 de 2020, y luego debatida en la sesión del 23 de marzo de 2021 de la Comisión Sexta constitucional donde fue votada positivamente con modificaciones. El presente Texto Definitivo fue aprobado con modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República del día 11 de agosto de 2021, de conformidad con el Texto Propuesto para Segundo Debate. La ponencia para segundo debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1033 de 2021. Sin embargo, el proyecto, nuevamente fue archivado por falta de trámite. (artículo 190 Ley 5ª de 1992).

III. MARCOS DE REFERENCIA

a. MARCO TEÓRICO Y FÁCTICO.

“En Colombia, se ha estimado que parte de la población está expuesta a situaciones adversas en

¹ Cámara de Representantes. Proyectos de ley, Legislatura 2015-2016. República de Colombia. <http://www.camara.gov.co/prevencion-sustancias-psicoactivas>

² Cámara de Representantes. Proyectos de ley, Legislatura 2017-2018. República de Colombia. <http://www.camara.gov.co/consumo-de-sustancias-psicoactivas>

³ <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2020-2021/article/50-por-medio-del-cual-se-fortalecen-las-capacidades-de-las-comunidades-educativas-en-prevencion-del-consumo-de-sustancias-psicoactivas-en-las-instituciones-de-educación-básica-y-media-del-país>

la infancia y adolescencia que pueden incidir de manera importante en el inicio temprano de consumo de sustancias psicoactivas, y en cursos de vida posteriores, en abuso y dependencia de consumo de este tipo de sustancias, así como en la aparición y mantenimiento de problemas y trastornos mentales. De esta manera, la intervención del Estado para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas requiere una respuesta integral que incluya intervenciones asociadas a la garantía de derechos fundamentales como educación, trabajo, vivienda; a la reducción de las desigualdades asociadas a relaciones de poder; a la modificación de comportamientos y factores psicosociales; y al acceso, atención y calidad de los servicios de salud y sociales.

Factores que influyen en el consumo de sustancias psicoactivas

El consumo de sustancias psicoactivas es un fenómeno multicausal en el que intervienen diferentes factores que deben ser abordados de manera integral (Pons Diez, 2008). Para definir intervenciones efectivas que prevengan el consumo de estas sustancias se requiere identificar los factores que influyen en su consumo, así como su interrelación, teniendo como referencia las trayectorias, transiciones y sucesos vitales de la vida de las poblaciones a intervenir. De esta manera, el curso de vida de niñez y adolescencia traen consigo una serie de cambios cognitivos, personales y psicosociales que hacen a los adolescentes más vulnerables a conductas problemáticas entre las que se encuentra el consumo de sustancias psicoactivas (Universidad de Deusto; Observatorio de Drogas de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho. (...))

Con respecto a pobreza, el estudio de consumo de sustancias psicoactivas en población general (2013) encontró que, si bien el consumo de sustancias psicoactivas ilegales en el año no es diferencial por estrato socioeconómico, si se evidencia mayor abuso y dependencia en población clasificada en estratos 1 y 2. De esta manera, se podría inferir que las condiciones de pobreza pueden influir en el aumento de la prevalencia de abuso de estas sustancias. En el país los municipios con mayores niveles de pobreza multidimensional municipal predominan en las regiones de la Orinoquía-Amazonía y Pacífica, y los municipios con menores porcentajes se encuentran en las regiones Central y Oriental del país⁴.

b. MARCO NORMATIVO

Constitucionales:

La Constitución Política dicta el carácter especial de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en sus artículos 44 y 45:

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

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

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”⁵.

“Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

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”⁶.

Este proyecto de ley constituye elemento de soporte para la Ley 1620 de 2013⁷ para la Convivencia Escolar, como un coadyuvante en el sostenimiento de un entorno seguro para la convivencia y bienestar de la población educativa la cual involucra diferentes actores; entre docentes, estudiantes, padres de familia y personal administrativo.

Dicha ley enfatiza la formación en Competencias Ciudadanas, definidas como el conjunto de conocimientos y de habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas que, articulados entre sí, hacen posible que el ciudadano actúe de manera constructiva en una sociedad democrática.

Además, crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar con los siguientes objetivos, entre otros (artículo 4º, subrayado fuera de texto):

⁵ Constitución Política de Colombia 1991-art. 44 <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>

⁶ Constitución Política de Colombia 1991-art. 45 <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>

⁷ Senado de la República. Ley 1620 de 2013. “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar” http://www.secretariase-nado.gov.co/senado/basedoc/ley_1620_2013.html

⁴ <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/Biblioteca-Digital/RIDE/VS/PP/mapeo-zonas-comportamientos-consumo-ley-2000-2019.pdf>

- Fomentar, fortalecer y articular acciones de diferentes instancias del Estado para la convivencia escolar, la construcción de ciudadanía y la educación para el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los niños, niñas y adolescentes de los niveles educativos de preescolar, básica y media.
- Garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes en los espacios educativos, a través de la puesta en marcha y el seguimiento de la ruta de atención integral para la convivencia escolar, teniendo en cuenta los contextos sociales y culturales particulares.
- Promover el desarrollo de estrategias, programas y actividades para que las entidades en los diferentes niveles del Sistema y los establecimientos educativos fortalezcan la ciudadanía activa y la convivencia pacífica, la promoción de derechos y estilos de vida saludable, la prevención, detección, atención y seguimiento de los casos de violencia escolar. (...)
- Fomentar mecanismos de prevención, protección, detección temprana y denuncia de todas aquellas conductas que atentan contra la convivencia escolar, la ciudadanía y el ejercicio de los derechos humanos. (...)
- Identificar y fomentar mecanismos y estrategias de mitigación de todas aquellas situaciones y conductas generadoras de situaciones de violencia escolar.
- Orientar estrategias y programas de comunicación para la movilización social, relacionadas con la convivencia escolar, la construcción de ciudadanía y la promoción de los derechos humanos, sexuales y reproductivos.

Esto, cuenta con elementos de refuerzo adicionales, de acuerdo con concepto emitido por el Ministerio de Educación Nacional.

“Sobre las políticas públicas, estrategias y capacidad institucional del país en materia de prevención de consumo de sustancias psicoactivas Desarrollar acciones de prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA) implica afectar negativamente los factores de riesgo y fortalecer los factores de protección. De acuerdo con el actual Código de Convivencia y Seguridad Ciudadana, el consumo en entornos escolares está comprendido como una contravención (comportamiento contrario a la convivencia), y para el caso de población entre los 14 y los 18 años, las distintas sanciones se acogen a lo dispuesto por el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente. Así mismo, es de anotar que el consumo de SPA, de acuerdo a la Ley 1566 de 2012 “Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen

sustancias psicoactivas (...)”, es considerado como un problema de salud pública, lo cual implica no estigmatizar ni discriminar a los afectados y tampoco individualizar la situación problemática, sino por el contrario, analizar y buscar respuestas integrales que repercutan en los distintos escenarios de la vida cotidiana, institucionales y no institucionales, que tengan incidencia en el desarrollo y perpetuación de este flagelo. En ese sentido, el país ha avanzado tanto en actualizar políticas para la prevención del consumo, como en el abordaje integral del problema de las drogas. Por lo anterior, las políticas públicas a continuación relacionadas se están articulando sobre la Salud Mental.

- (I) Resolución número 89 de 16 de enero de 2019: “Por la cual se adopta la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas”;
- (II) Resolución número 4886 de noviembre de 2018: “Por la cual se adopta la política nacional de salud mental”. y
- (III) La Ruta Futuro de diciembre de 2018: “Política Integral para enfrentar el problema de las drogas”. Todos estos instrumentos reconocen dos instancias de articulación intersectorial en materia de drogas: (i) el Consejo Nacional de Estupefacientes: máxima autoridad en esta materia y (ii) la Comisión Técnica Nacional de Reducción de la Demanda de Droga: instancia asesora del Consejo en materia de prevención de consumo.

Políticas Públicas

Colombia cuenta con el documento CONPES: 3992 “Estrategia para la Promoción de la Salud Mental en Colombia”: es la estrategia intersectorial que incorpora diferentes acciones para la prevención y la atención de las situaciones asociadas al consumo. Para el caso del Ministerio de Educación incorpora entre sus acciones, realizar formación a docentes en el desarrollo de las competencias ciudadanas y socioemocionales, como factor protector y especialmente promotor de derechos y de desarrollo integral de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes. También, el país cuenta con un “Lineamiento Nacional de prevención del consumo de alcohol y sustancias psicoactivas” publicado en octubre de 2018; en dicho lineamiento, se especifican, con base científica, los criterios para desarrollar acciones de prevención basadas en la evidencia por etapa de curso de vida y por entorno de la vida cotidiana. Es un documento claro y específico frente a las estrategias, enfoques y mecanismos que se deben dar para hacer prevención basada en la evidencia. La construcción de este documento orientador está sustentada en los Estándares Internacionales para la Prevención del Uso de Drogas de UNODC del 2017, así como el documento de “Calidad y Evidencia en reducción de la demanda de drogas” COPOLAD, 2014.

El referente más reciente dentro de las políticas públicas es la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana la cual aborda la atención del problema del consumo de sustancias psicoactivas, desde un enfoque integral e interagencial, que unifica la oferta institucional de todas las entidades del Gobierno nacional con competencias en la prevención y mitigación de un fenómeno tan complejo.

En primer lugar, la política aborda el problema del consumo de sustancias psicoactivas, en general, como un problema de salud pública, enmarcado dentro del campo de la salud mental, el cual afecta la convivencia en la medida que incrementa la percepción de inseguridad. En efecto, las dinámicas de consumo vienen necesariamente aparejadas con su tráfico y comercialización al menudeo, las cuales están espacialmente correlacionadas con toda clase de dinámicas de criminalidad tales como el control territorial con fines de captura de las rentas ilegales asociadas, lesiones personales, hurtos, homicidios, entre otros delitos.

Todo esto, reviste particular gravedad cuando tiene lugar en ambientes escolares, en la medida que expone a los niños, niñas y adolescentes a un entorno propenso a la violencia, a formas severas de matoneo o “bullying” rodeadas de intereses delincuenciales, y a la vulneración de sus derechos, contrario a cualquier objetivo educativo, de sana convivencia, o de desarrollo pleno y sano de las nuevas generaciones de colombianos.

La política llama la atención sobre el nivel de sofisticación de los delincuentes que venden estupefacientes y su capacidad de injerencia social en espacios en los que se incluyen ambientes escolares. El desarrollo de estrategias de distribución regional de drogas y comercialización local, el aumento en la variedad de sustancias de origen natural y sintético, el establecimiento de marcas y mecanismos de fidelización de consumo, son algunas de las novedades que manejan los vendedores de estupefacientes. En este contexto los niños, niñas y adolescentes son sujetos particularmente vulnerables a dinámicas de instrumentalización.

Esta Política establece los siguientes criterios generales en materia de consumo de sustancias psicoactivas:

- Los gobernadores y alcaldes incorporarán en el Plan de Desarrollo Territorial programas dirigidos a proteger a los niños, niñas y adolescentes del consumo de drogas. Para eso deberán integrar la acción de las diferentes secretarías y entidades departamentales y municipales, al igual que destinar presupuesto y capacidades institucionales para dicho propósito. Las autoridades deben proteger a esta población cuyos derechos constitucionalmente prevalecen.
- El Ministerio del Interior coordinará con las gobernaciones y alcaldías programas de

divulgación sobre los efectos del consumo de drogas, desde la perspectiva de la convivencia y seguridad ciudadana, dirigidos a prevenir el consumo y a promover la denuncia de quienes participan en el tráfico y comercialización urbana de estupefacientes. Para eso, el Ministerio articulará con los Ministerios de Justicia, Defensa Nacional, Salud y Protección Social, Educación y Deporte.

- El Ministerio de Defensa Nacional a través de la Policía Nacional continuará la aplicación estricta del Decreto número 1844 del 2018, el cual reglamenta parcialmente el Código Nacional Seguridad y Convivencia Ciudadana, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho activará el Comité Técnico Asesor para la Prevención Nacional de la Fármaco Dependencia, el cual funciona como una instancia de apoyo técnico del Consejo Nacional de Estupefacientes, tal como lo contempla la Ley 30 de 1986. Dicho Comité se reunirá con la frecuencia necesaria para articular todas las campañas de prevención del consumo.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho, concentrará acciones en la asistencia técnica para aumentar la efectividad de los Consejos Seccionales de Estupefacientes, de acuerdo con las funciones asignadas a dichas instancias de coordinación en la Ley 30 de 1986. Así mismo, evaluará el cumplimiento de las funciones de cada Consejo Seccional de Estupefacientes y su alineación con la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho evaluará la efectividad de la iniciativa de prevención del consumo de sustancias psicoactivas en el territorio nacional a partir de los indicadores de prevalencias del último año, los cuales serán generados por el Ministerio de Salud y Protección Social. Los indicadores servirán para hacer ajustes a los programas de prevención y prestarán especial atención a la prevalencia en la población escolar y población universitaria.

El proyecto de ley refuerza todos estos elementos en el campo particular de los entornos educativos, buscando dar rango legal a estas medidas articuladoras de la oferta institucional del Estado. Con esta política queda claro, sin embargo, que el problema reviste tanta complejidad que no basta con ponerlo en manos de los docentes, de las instituciones educativas y de la familia, sino que requiere acciones de coordinación de mucho mayor alcance.

VI. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley consta de nueve (9) artículos, según se presenta a continuación.

“**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades educativas para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes”.

A diferencia de los proyectos relacionados como antecedentes, este proyecto aborda la prevención del consumo de sustancias psicoactivas en ambientes escolares, ya no por medio del establecimiento de una cátedra dedicada a ese objetivo, sino por medio de un fortalecimiento integral de las capacidades de las comunidades educativas. Este objeto es consistente con el resto del articulado, así como con su exposición de motivos, en esa medida, no se encuentran razones para proponer modificaciones.

“**Artículo 2º. Formación docente.** El Ministerio de Educación Nacional coordinará las acciones necesarias para que las entidades territoriales certificadas en educación y los responsables de la formación a formadores, incluyan en los Planes Territoriales de Formación Docente (PTFD) procesos orientados al fortalecimiento de las competencias de docentes y orientadores para el desarrollo de procesos y estrategias pedagógicas basadas en evidencia que contribuyan a la prevención y aplicación de herramientas para el manejo del consumo de sustancias psicoactivas cuando se identifiquen casos en la población escolar, al cuidado y autocuidado de los estudiantes, su desarrollo socioemocional, la prevención de la discriminación y la estigmatización por consumo, con un enfoque de salud pública y según el ciclo de vida”.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, organizarán una Jornada de Capacitación a orientadores escolares en estrategias y herramientas para el desarrollo de competencias ciudadanas, socioemocionales y de contención emocional”.

Este artículo desarrolla el papel de las instituciones educativas en la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, en reconocimiento y fortalecimiento de la autonomía individual de los educandos. Por medio de poner a su alcance la información correcta, niños y – especialmente – adolescentes y jóvenes están en condiciones de contar con las herramientas para tomar las mejores decisiones para su bienestar personal y familiar, y para la construcción de su proyecto de vida. Aciertan los autores al identificar que se requiere una preparación pedagógica y unas competencias específicas en el personal docente a la hora de proporcionar orientación a la población estudiantil en materia de objetivos vitales, y de la manera en que el uso de sustancias psicoactivas puede terminar afectándolos.

El artículo menciona algunos objetivos específicos de promoción de la convivencia escolar; preventivos como el fomento del cuidado y autocuidado de los estudiantes, así como correctivos, tales como el manejo psicopedagógico y socioemocional de casos de consumo en sí, y la estigmatización (bullying y matoneo) que pudiera sobrevenir. Por su parte, el parágrafo menciona una jornada de capacitación conveniente y útil, pues en todo caso es la orientación adecuada con la información correcta la que puede poner herramientas efectivas en manos de los estudiantes. No obstante, esta jornada debe tener un carácter periódico, y conforme a la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana debe integrar de manera más amplia la oferta institucional, incluyendo a los Ministerios de Salud y Educación, pero no limitándose a ellos.

“**Artículo 3º. Construcción de Portafolio de Proyectos, estrategias y Programas.** Con el fin de contribuir a que los establecimientos educativos puedan tener una mayor oferta de programas basados en la evidencia para implementarlos de acuerdo con sus contextos particulares, los ministerios de Educación Nacional, Salud y Protección Social, Justicia y del Derecho, crearán un Portafolio Nacional de Programas exitosos basados en la evidencia científica en prevención del consumo de sustancias psicoactivas en escolares.

Parágrafo. Ese Portafolio debe ser de público conocimiento y obedecerá a criterios de calidad que deberán tener como base las políticas nacionales y los lineamientos de prevención del consumo sustancias psicoactivas vigentes”.

En completa concordancia con la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, y demás elementos normativos y de política pública antes relacionados, el proyecto refuerza el papel del trabajo interministerial articulado en la construcción de proyectos, estrategias pedagógicas y programas orientados a la prevención y mitigación del consumo de psicoactivos. En el caso particular de los entornos escolares, este trabajo debe tener presentes los ejes contextuales de las instituciones en donde se establezca la construcción del portafolio mencionado, todo ello tomando como base proyectos, estrategias y programas exitosos basados en evidencia científica en la prevención del consumo de SPA en los escolares.

Actualmente, de conformidad con la Ley 1566 de 2012 las experiencias exitosas son objeto de reconocimiento público.⁵ El proyecto de ley viene a disponer la traducción de ese conjunto de experiencias en un corpus de conocimiento aplicable de manera sistemática en el largo plazo, y particularizado a los entornos escolares, donde las políticas generales deben tener enfoque especializado en virtud a la protección especial de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

“**Artículo 4º. Fortalecimiento del Involucramiento Parental.** Será necesario consolidar la alianza y el vínculo entre las escuelas y las

familias como escenarios de participación y reflexión para fortalecer así, el acompañamiento de las mismas en los procesos de desarrollo de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Esto no se restringe únicamente al proceso de aprendizaje académico, sino a procesos de desarrollo integral, que involucran entre otros aspectos, la ciudadanía, la emocionalidad, las relaciones con los demás y con el entorno”.

La participación regular de padres en diferentes procesos educativos, académicos e institucionales y la relación de los mismos con el entorno de sus hijos, puede denominarse involucramiento parental. Este, no solo funciona en el ámbito académico, sino también en el desarrollo de un relacionamiento y una interacción mejor en cuanto a la convivencia escolar y ciudadana tiene que ver⁶.

Por lo que el fortalecimiento de esta área desde la implementación de políticas públicas entra en una oportuna consideración para el presente proyecto.

“Artículo 5°. Promoción del deporte y las artes. El Ministerio del Deporte, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la “Comisión Nacional Intersectorial para la Coordinación y Orientación Superior del Fomento, Desarrollo y Medición del Impacto de la Actividad Física” (CONIAF), diseñarán una estrategia para fortalecer las capacidades de los docentes desde la educación inicial hasta la educación media, para el fomento de la recreación, el deporte, así como de la actividad física y la educación artística, como medio de prevención del consumo de sustancias psicoactivas”.

Por medio de la intervención interministerial, el proyecto considera diseñar estrategias que permitan el fortalecimiento de las capacidades del personal docente durante el transcurrir de la vida académica para de esta manera promocionar y fomentar la recreación, el deporte y las actividades culturales y artísticas como medios para alejar del consumo de sustancias psicoactivas a los niños niñas y adolescentes. El vínculo entre salud, bienestar y desarrollo integral relacionado con el área deportiva, artística y cultural, se reconoce como bastante estrecho en la actualidad. La inclusión de herramientas que promuevan estas actividades a edades tempranas dentro de las instituciones sociales, como puedan ser las instituciones educativas, entre otras, genera un complemento especial a la Ley 1620 de 2013 y a su vez traza un camino más claro a la materialización del objetivo del presente proyecto de ley. Cabe agregar que se dispone de amplia evidencia sobre el carácter protector que tienen las actividades deportivas frente al consumo de sustancias psicoactivas en niños, niñas y adolescentes.⁷ Esta protección se basa en orientar un constructivo uso del tiempo libre, en el reforzamiento de la seguridad y la confianza en sí mismo, el incremento de la autoestima a través de la sana competencia y de los vínculos de equipo que

crea la actividad deportiva, y la creación de valores como la residencia, el respeto y la valoración de un estado físico óptimo⁸.

“Artículo 6°. Apoyo a iniciativas de participación juveniles comunitarias en prevención del consumo de sustancias psicoactivas. El Gobierno nacional gestionará con Organizaciones No Gubernamentales y con el sector privado, el apoyo y acompañamiento a aquellas iniciativas de participación de adolescentes y jóvenes que contribuyan a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

Este artículo busca establecer que el Gobierno nacional gestione con las diferentes organizaciones no gubernamentales en conjunto con el sector privado, apoyo y acompañamiento a las iniciativas de participación que provengan de jóvenes y adolescentes; iniciativas cuyo norte sea la contribución a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

La inclusión y la generación de nuevas ideas a partir de la participación de jóvenes en la proposición de alternativas que ayuden a prevenir el consumo de sustancias psicoactivas es otro de los motivos que viabiliza la introducción del artículo que aquí se expone. No obstante, la articulación con la política de juventud, se echa de menos.

“Artículo 7°. Día de la Prevención al consumo de Sustancias Psicoactivas. El Ministerio de Educación Nacional determinará un día específico en el año escolar, para que las entidades certificadas en educación promuevan dentro de los establecimientos educativos actividades encaminadas a prevenir el consumo de sustancias psicoactivas”.

Como herramienta de desarrollo de los principios contemplados en el proyecto de ley, se establece esta jornada dedicada a las acciones pedagógicas encaminadas a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas. Se propone que la jornada tenga relación con el Día Mundial de Prevención de las Adicciones, establecido por la Asamblea General de Naciones Unidas, conmemorado el 26 de junio.

“Artículo 8°. Reglamentación: El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, reglamentará lo pertinente para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley”.

Como bien lo puso en evidencia la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, reglamentar lo consignado en el proyecto de ley constituye un esfuerzo intersectorial donde la articulación de toda la oferta pública es fundamental; incluyendo desde luego al Ministerio de Educación Nacional, pero involucrando además numerosas instancias adicionales como pueden ser Ministerio del Deporte, Ministerio de Cultura, Policía Nacional, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud, ICBF, entre muchas otras.

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

a. MODIFICACIONES AL TEXTO EN EL TRAMITE DEL PROYECTO

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY PRESENTADO	TEXTO MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY – PONENCIA PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>TÍTULO “Por medio del cual se fortalecen las capacidades de las comunidades educativas en prevención del consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones de educación básica y media del país”.</p>	<p>Sin modificación.</p>	<p>Sin modificación.</p>
<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades educativas para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.</p>	<p>Sin modificación.</p>	<p>Sin modificación.</p>
<p>Artículo 2º. Formación docente. El Ministerio de Educación Nacional coordinará las acciones necesarias para que las entidades territoriales certificadas en educación y los responsables de la formación a formadores, incluyan en los Planes Territoriales de Formación Docente (PTFD) procesos orientados al fortalecimiento de las competencias de docentes y orientadores para el desarrollo de procesos y estrategias pedagógicas basadas en evidencia que contribuyan a la prevención y aplicación de herramientas para el manejo del consumo de sustancias psicoactivas cuando se identifiquen casos en la población escolar, al cuidado y autocuidado de los estudiantes, su desarrollo socioemocional, la prevención de la discriminación y la estigmatización por consumo, con un enfoque de salud pública y según el ciclo de vida.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la celebración semestral de una Jornada de Capacitación a orientadores escolares en estrategias y herramientas para el desarrollo de competencias ciudadanas, socioemocionales y de contención emocional, conforme a los lineamientos de las políticas nacionales, y a las disposiciones normativas vigentes en la materia.</p>	<p>Artículo 2º. Formación docente. El Ministerio de Educación Nacional coordinará las acciones necesarias para que las entidades territoriales certificadas en educación y los responsables de la formación a formadores, incluyan en los Planes Territoriales de Formación Docente – PTFD – procesos orientados al fortalecimiento de las competencias de docentes y orientadores para el desarrollo de procesos y estrategias pedagógicas basadas en evidencia que contribuyan a la prevención y aplicación de herramientas para el manejo del consumo de sustancias psicoactivas cuando se identifiquen casos en la población escolar, al cuidado y autocuidado de los estudiantes, su desarrollo socioemocional, la prevención de la discriminación y la estigmatización por consumo, con un enfoque de salud pública y según el ciclo de vida.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la celebración semestral de una Jornada de Capacitación a orientadores escolares en estrategias y herramientas para el desarrollo de competencias ciudadanas, socioemocionales y de contención emocional, conforme a los lineamientos de las políticas nacionales, y a las disposiciones normativas vigentes en la materia.</p>	<p>Se elimina este artículo, siguiendo las recomendaciones técnicas y jurídicas establecidas por el Ministerio de Educación en Concepto que aporta para el presente proyecto de ley, con número de Radicado número 024- EE-024515, en el que se recomienda “No continuar con el trámite legislativo del artículo 2º del proyecto de ley, en tanto que esta disposición podría vulnerar la autonomía de las entidades territoriales en la definición de sus Planes Territoriales de Formación Docente (PTFD)”.</p>
<p>Artículo 3º. Construcción de Portafolio de Proyectos, Estrategias y Programas. Con el fin de contribuir a que los establecimientos educativos puedan tener una mayor oferta de programas basados en la evidencia para implementarlos de acuerdo con sus contextos particulares, los ministerios de Educación Nacional, Salud y Protección Social, Deporte, Justicia y del Derecho, crearán un Portafolio Nacional de Programas exitosos basados en la evidencia científica en prevención del consumo de sustancias psicoactivas en escolares.</p> <p>Parágrafo 1º. Ese Portafolio debe ser de público conocimiento y obedecerá a criterios de calidad que deberán tener como base las políticas nacionales y los lineamientos de prevención del consumo de sustancias psicoactivas vigentes.</p> <p>Parágrafo 2º. Modifíquese el Premio Nacional “Entidad Comprometida con la Prevención del Consumo, Abuso y Adicción a las sustancias Psicoactivas”, al cual refiere el artículo 8º de la Ley 1566 de 2012. Otórguese anualmente reconocimiento adicional en la categoría “Prevención en Entornos Escolares.</p>	<p>Artículo 2º. Construcción de Portafolio de Proyectos, Estrategias y Programas. Con el fin de contribuir a que los establecimientos educativos puedan tener una mayor oferta de programas basados en la evidencia para implementarlos de acuerdo con sus contextos particulares, los ministerios de Educación Nacional, Salud y Protección Social, Deporte, Justicia y del Derecho, <u>el ICBF y con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC) y organizaciones expertas en la prevención.</u> crearán un Portafolio Nacional de Programas exitosos basados en la evidencia científica en prevención del consumo de sustancias psicoactivas en escolares.</p> <p>Parágrafo. Este Portafolio deberá ser de público conocimiento y obedecerá a criterios de calidad sustentados en las políticas nacionales, y los lineamientos de prevención del consumo de sustancias psicoactivas vigentes <u>y los estándares de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Derecho (UNODC).</u></p> <p>Parágrafo 2º. Modifíquese el Premio Nacional “Entidad Comprometida con la Prevención del Consumo, Abuso y Adicción a las sustancias Psicoactivas”, al cual refiere el artículo 8º de la Ley 1566 de 2012. Otórguese anualmente reconocimiento adicional en la categoría “Prevención en Entornos Escolares.</p>	<p>Se modifica la numeración por eliminación del artículo 2º.</p> <p>Se mejora redacción y se incluyen las expresiones (...) <u>el ICBF y con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC) y organizaciones expertas en la Prevención (...)</u></p> <p><u>(...) y los estándares de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Derecho (UNODC) (...)</u></p> <p>Se elimina el parágrafo 2º.</p> <p>Lo anterior, siguiendo las recomendaciones técnicas y jurídicas establecidas por el Ministerio de Educación en Concepto que aporta para el presente proyecto de ley, con número de Radicado número 2024- EE-024515.</p>

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY PRESENTADO	TEXTO MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY – PONENCIA PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 4°. Fortalecimiento del involucramiento parental. Será necesario consolidar la alianza y el vínculo entre las escuelas y las familias como escenarios de participación y reflexión para fortalecer así, el acompañamiento de las mismas en los procesos de desarrollo de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Esto no se restringe únicamente al proceso de aprendizaje académico, sino a procesos de desarrollo integral, que involucran entre otros aspectos, la ciudadanía, la emocionalidad, las relaciones con los demás y con el entorno.</p>	<p>Artículo 3°. Fortalecimiento de las competencias parentales. Será necesario consolidar la alianza y el vínculo entre las escuelas y las familias como escenarios de participación y reflexión para fortalecer así, el acompañamiento de las mismas en los procesos de desarrollo de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, fortalecer el acompañamiento y la formación de competencias parentales de monitoreo y cuidado, vínculo y afecto y acompañamiento al proceso educativo de niñas, niños y adolescentes. Esto no se restringe únicamente al proceso de aprendizaje académico, sino a procesos de desarrollo integral, que involucran entre otros aspectos, la ciudadanía, la emocionalidad, las relaciones con los demás y con el entorno.</p>	<p>Se modifica la numeración por eliminación del artículo 2°.</p> <p>Se cambia la redacción y se incluye la expresión (...) fortalecer el acompañamiento y la formación de competencias parentales de monitoreo y cuidado, vínculo y afecto y acompañamiento al proceso educativo de niñas, niños y adolescentes (...)</p> <p>Lo anterior, siguiendo las recomendaciones técnicas y jurídicas establecidas por el Ministerio de Educación en Concepto que aporta para el presente proyecto de ley, con número de Radicado número 2024- EE-024515.</p>
<p>Artículo 5°. Promoción del deporte y las artes. El Ministerio del Deporte, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la “Comisión Nacional Intersectorial para la Coordinación y Orientación Superior del Fomento, Desarrollo y Medición del Impacto de la Actividad Física” (CONIAF), diseñarán una estrategia para fortalecer las capacidades de los docentes desde la educación inicial hasta la educación media, para el fomento de la recreación, el deporte, así como de la actividad física y la educación artística, como medio de prevención del consumo de sustancias psicoactivas.</p>	<p>Artículo 4°. Promoción del deporte y las artes. El Ministerio del Deporte, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la “Comisión Nacional Intersectorial para la Coordinación y Orientación Superior del Fomento, Desarrollo y Medición del Impacto de la Actividad Física” (CONIAF), diseñarán una estrategia para fortalecer las capacidades de los docentes desde la educación inicial hasta la educación media, para el fomento de la educación física, recreación y deporte y la educación artística y cultura, como medio de prevención del consumo de sustancias psicoactivas conforme a las orientaciones curriculares, como mecanismo de prevención del uso y abuso de sustancias psicoactivas.</p>	<p>Se modifica la numeración por eliminación del artículo 2°.</p> <p>Se cambia la redacción y se incluye las expresiones</p> <p>(...) las Culturas, las Artes y los Saberes (...)</p> <p>(...) y la educación artística y cultura (...)</p> <p>(...) conforme a las orientaciones curriculares, como mecanismo de prevención del uso y abuso de sustancias psicoactivas (...)</p> <p>Lo anterior, siguiendo las recomendaciones técnicas y jurídicas establecidas por el Ministerio de Educación en Concepto que aporta para el presente proyecto de ley, con número de Radicado número 2024- EE-024515.</p>
<p>Artículo 6°. Apoyo a iniciativas de participación juveniles comunitarias en prevención del consumo de sustancias psicoactivas. El Gobierno nacional gestionará con Organizaciones No Gubernamentales y con el sector privado, el apoyo y acompañamiento a aquellas iniciativas de participación de adolescentes y jóvenes que contribuyan a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.</p> <p>Parágrafo. Dentro de los seis meses posteriores a la promulgación de la presente ley, el Gobierno nacional actualizará la Política Nacional de Juventud, incorporando la prevención y mitigación del consumo de sustancias psicoactivas en entornos educativos, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley, con las políticas nacionales y demás lineamientos normativos vigentes en la materia.</p>	<p>Artículo 5°. Apoyo a iniciativas de participación juvenil y comunitarias en prevención del consumo de sustancias psicoactivas. El Gobierno nacional gestionará con Organizaciones No Gubernamentales, de la sociedad civil o con el sector privado, el apoyo y acompañamiento a aquellas iniciativas de participación de adolescentes y jóvenes que contribuyan a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.</p> <p>Parágrafo. Dentro de los seis meses posteriores a la promulgación de la presente ley, el Gobierno nacional actualizará la Política Nacional de Juventud, incorporando la prevención y mitigación del consumo de sustancias psicoactivas en entornos educativos, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley, con las políticas nacionales y demás lineamientos normativos vigentes en la materia.</p>	<p>Se modifica la numeración por eliminación del artículo 2°.</p> <p>Se cambia la redacción y se incluye las expresiones</p> <p>(...) las Culturas, las Artes y los Saberes (...)</p> <p>(...) y la educación artística y cultura (...)</p> <p>(...) conforme a las orientaciones curriculares, como mecanismo de prevención del uso y abuso de sustancias psicoactivas (...)</p> <p>Lo anterior, siguiendo las recomendaciones técnicas y jurídicas establecidas por el Ministerio de Educación en Concepto que aporta para el presente proyecto de ley, con número de Radicado número 2024- EE-024515.</p>
<p>Artículo 7°. Día de la Prevención al consumo de Sustancias Psicoactivas. El Ministerio de Educación Nacional determinará un día específico en el calendario escolar, para que las entidades certificadas en educación promuevan dentro de los establecimientos educativos actividades encaminadas a prevenir el consumo de sustancias psicoactivas, en el marco del Día Mundial de Prevención de las Adicciones.</p>	<p>Artículo 7°. Día de la Prevención al consumo de Sustancias Psicoactivas. El Ministerio de Educación Nacional determinará un día específico en el calendario escolar, para que las entidades certificadas en educación promuevan dentro de los establecimientos educativos actividades encaminadas a prevenir el consumo de sustancias psicoactivas, en el marco del Día Mundial de Prevención de las Adicciones.</p>	<p>Se modifica la numeración por eliminación del artículo 2°.</p> <p>Se elimina este artículo, siguiendo las recomendaciones técnicas y jurídicas establecidas por el Ministerio de Educación en Concepto que aporta para el presente proyecto de ley, con número de Radicado número 2024- EE-024515, en el que se recomienda: “No continuar con el trámite legislativo del artículo 7° de la iniciativa legislativa, teniendo en cuenta que la evidencia sugiere un impacto limitado de este tipo de actividades en contextos específicos, según estudios de consumo de sustancias psicoactivas y estándares internacionales de prevención (UNODC, 2017)”.</p>

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY PRESENTADO	TEXTO MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY – PONENCIA PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
Artículo 8°. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará lo pertinente para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.	Artículo 6°. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará lo pertinente para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.	Se modifica la numeración por eliminación del artículo 2° y el artículo 7°.
Artículo 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Se modifica la numeración por eliminación del artículo 2° y artículo 7°.

IV. IMPACTO FISCAL

El 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*”, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Ahora bien, en cumplimiento a la disposición referida, se deja de manifiesto que, el gasto de que tratan algunos artículos, no se impone u ordena, sino que se autoriza, para que el Gobierno incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulse a través del sistema nacional de cofinanciación las apropiaciones requeridas para dar cumplimiento a lo allí estipulado.

Frente a este acápite es importante manifestar que la Corte Constitucional le ha reconocido al Congreso de la República la facultad que tiene para aprobar proyectos de ley que comporten gasto público, siempre y cuando no se imponga su ejecución, sino que se faculte al Gobierno para incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación, en los siguientes términos:

“La jurisprudencia ha indicado que tanto el Congreso de la República como el Gobierno nacional poseen iniciativa en materia de gasto público. El Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno. También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas respectivas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación⁸”.

Además, téngase en cuenta que, para la Honorable Corte Constitucional⁹, el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito *sine qua non* para su trámite legislativo,

ni debe ser una barrera para que el congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto establecido su análisis de la siguiente manera:

(...) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia 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 (...)”¹⁰.

Subrayado fuera de texto.

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el Ministro de Hacienda y Crédito Público podrá ilustrarle a este congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley, ya sea de manera oficiosa o a petición; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica; esto sin desconocer que el trámite del proyecto no se viciaría, sino se llegase a contar con tal pronunciamiento por parte de Hacienda.¹¹

V. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”, y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

“Artículo 286. *Régimen de conflicto de interés de los congresistas.* Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-411 de 2009. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-441-09.htm>

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2008. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-507-08.htm>

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-866 de 2010. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-866-10.htm>

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-502 de 2007. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-502-07.htm>

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.

- a) 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.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) 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.

(...)"

Igualmente, el Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquel 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 concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles...”.

Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

VI. PROPOSICIÓN.

En relación con los puntos anteriormente expuestos y dada la importancia que esta iniciativa legislativa reviste, en mi calidad de coordinador ponente, presento ponencia positiva y pongo en consideración de los honorables miembros de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes debatir y aprobar en Primer Debate el Proyecto de Ley número 088 de

2023 Cámara, *por medio del cual se fortalecen las capacidades de las comunidades educativas en prevención del consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones de educación básica y media del país.*

Atentamente,



DIEGO FERNANDO CAICEDO

Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca
Coordinador ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 088 DE 2023 CÁMARA.

por medio del cual se fortalecen las capacidades de las comunidades educativas en prevención del consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones de educación básica y media del país.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades educativas para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Artículo 2º. Construcción de Portafolio de Proyectos, Estrategias y Programas. Con el fin de contribuir a que los establecimientos educativos puedan tener una mayor oferta de programas basados en la evidencia para implementarlos de acuerdo con sus contextos particulares, los ministerios de Educación Nacional, Salud y Protección Social, Deporte, Justicia y del Derecho, el ICBF y con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC) y organizaciones expertas en la prevención, crearán un Portafolio Nacional de Programas exitosos basados en la evidencia científica en prevención del consumo de sustancias psicoactivas en escolares.

Parágrafo. Este Portafolio deberá ser de público conocimiento y obedecerá a criterios de calidad sustentados en las políticas nacionales, los lineamientos de prevención del consumo de sustancias psicoactivas vigentes y los estándares de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Derecho (UNODC).

Artículo 3º. Fortalecimiento de las competencias parentales. Será necesario fortalecer el acompañamiento y la formación de competencias parentales de monitoreo y cuidado, vínculo y afecto y acompañamiento al proceso educativo de niñas, niños y adolescentes. Esto no se restringe únicamente al proceso de aprendizaje académico, sino a procesos de desarrollo integral, que involucran entre otros aspectos, la ciudadanía, la emocionalidad, las relaciones con los demás y con el entorno.

Artículo 4°. Promoción del deporte y las artes. El Ministerio del Deporte, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la “Comisión Nacional Intersectorial para la Coordinación y Orientación Superior del Fomento, Desarrollo y Medición del Impacto de la Actividad Física” (CONIAF), diseñarán una estrategia para fortalecer las capacidades de los docentes desde la educación inicial hasta la educación media, para el fomento de la educación física, recreación y deporte y la educación artística y cultural conforme a las orientaciones curriculares, como mecanismo de prevención del uso y abuso de sustancias psicoactivas.

Artículo 5°. Apoyo a iniciativas de participación juvenil y comunitarias en prevención del consumo de sustancias psicoactivas. El Gobierno nacional gestionará con Organizaciones No Gubernamentales, de la sociedad civil o con el sector privado, el apoyo y acompañamiento a aquellas iniciativas de participación de adolescentes y jóvenes que contribuyan a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

Artículo 6°. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará lo pertinente para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



DIEGO FERNANDO CAICEDO
Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca
Coordinador ponente.

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá D.C., 30 de abril de 2024

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 088 de 2023 Cámara “POR MEDIO DEL CUAL SE FORTALECEN LAS CAPACIDADES DE LAS COMUNIDADES EDUCATIVAS EN PREVENCIÓN DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA DEL PAÍS”.**

Dicha ponencia fue firmada por el **Honorable Representante DIEGO CAICEDO.**

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 088 / del 30 de abril de 2024, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



RAUL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
Secretario

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 376 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se exceptúa a los convenios solidarios de las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros.

Bogotá, D. C., abril de 2024

Doctor

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

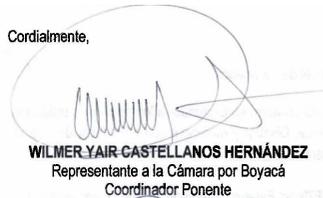
Bogotá

Referencia: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 376 de 2024 Cámara, por medio de la cual se exceptúa a los convenios solidarios de las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento con las instrucciones impartidas por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 376 de 2024 Cámara, *por medio de la cual se exceptúa a los convenios solidarios de las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros.*

Cordialmente,



WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Coordinador Ponente



WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ
Representante a la Cámara por Caldas
Ponente



CARLOS ARTURO VALLEJO BELTRÁN
Representante a la Cámara por Meta
Ponente



BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ
Representante a la Cámara por Nariño
Ponente



CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN
Representante a la Cámara por Bogotá
Ponente

1. TRÁMITE

El Proyecto de Ley número 376 de 2024 Cámara, de autoría de los honorables Representantes *Wilder Ibersón Escobar Ortiz, Wilmer Yair Castellanos Hernández, Katherine Miranda Peña, Óscar Darío Pérez Pineda, Olga Lucía Velásquez Nieto, Etna Támara Argote Calderón, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Sandra Bibiana Aristizábal Saleg, Milene Jarava Díaz, Ángela María Vergara González, Armando Antonio Zabarain D’Arce, Wadith Alberto Manzur Imbett, Daniel Carvalho Mejía y Teresa de Jesús Enriquez Rosero*, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara el 27 de febrero de 2024 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 157 de 2024.

El anterior proyecto fue asignado para el inicio de su discusión a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, por considerarlo de su competencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992.

Así, pues, la Mesa Directiva de la célula legislativa, procedió a realizar la designación de los ponentes para primer debate correspondiendo la Coordinación al honorable Representante *Wilmer Yair Castellanos Hernández* y como Ponentes a los honorables Representantes *Wilder Iberson Escobar Ortiz*, *Carlos Arturo Vallejo Beltrán*, *Bayardo Gilberto Betancourt Pérez* y *Carlos Alberto Carreño Marín*.

2. OBJETO

La iniciativa exceptúa a los convenios solidarios celebrados entre los entes del orden nacional, departamental, distrital y municipal con las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), a través de la adición de un numeral en el artículo 879 del Estatuto Tributario

3. CONTENIDO

La presente iniciativa cuenta con tres (3) artículos incluyendo el de su vigencia.

El artículo primero (1º) expone el objeto de la iniciativa, la cual consiste en exceptuar a los convenios solidarios celebrados entre los entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal con las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF).

En el artículo segundo (2º), adiciona un numeral al artículo 879 del Estatuto Tributario, donde se encuentran los exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros.

En el artículo tercero (3º), enmarca la vigencia de la presente iniciativa.

4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

4.1 HISTORIA DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS (GMF)

Según Segura (2002), el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) nació en Colombia en 1998 cuando el Gobierno nacional declaró en Estado de Emergencia Económica al país debido a la crisis financiera generada por la caída prolongada del sector de la construcción y la burbuja inmobiliario que terminó impactando la cartera de las antiguas Corporaciones de Ahorro y Vivienda transformadas en Bancos Hipotecarios (Cadena Clavijo, 2015). Por lo tanto, se puso en peligro la estabilidad y permanencia de los establecimientos de crédito y deterioró la confianza de la ciudadanía.

Por ello, se creó la contribución especial de 2 x 1000 sobre todas las transacciones financieras, contribución pensada de manera transitoria, hasta diciembre de 1999, con el propósito de darle tiempo al sector para superar la crisis.

Luego, la orientación de los recursos aportados por esta contribución cambió ante la ocurrencia de un desastre natural que afectó especialmente la zona cafetera del país. En efecto, el 29 de enero de 1999, el Gobierno nacional expidió otro decreto de emergencia económica para obtener recursos que permitiesen la reconstrucción de la zona afectada. Después, mediante Sentencia C-136 del 4 de marzo de 1999, la Corte Constitucional consideró INEXEQUIBLE la destinación “exclusiva” del recaudo de la contribución para preservar la estabilidad y la solvencia del sistema; por considerar que se trataba de un impuesto y no de una contribución y, por lo tanto, no podía ser de destinación específica, lo cual está expresamente prohibido en el artículo 359 de la Constitución Política (Valero, 2007).

Una vez se toma en cuenta el pronunciamiento de la Corte Constitucional, nace la Ley 608 con el impuesto a las transacciones financieras a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman, de carácter temporal, para la vigencia del año 2000.

Con la promulgación de la Ley 633, se incluye el Libro Sexto que da vida al Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), esta vez de carácter permanente en la estructura tributaria del país, a partir del primero de enero de 2001, a cargo de los usuarios del sistema financiero y las entidades que lo conforman.

El hecho generador del GMF lo constituye la realización de las transacciones financieras, mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, así como en cuentas de depósito en el Banco de la República y los giros de cheques de gerencia; el traslado o cesión a cualquier título de los recursos o derechos sobre carteras colectivas; la disposición de recursos a través de los denominados contratos o convenios de recaudo o similares que suscriban las entidades financieras con sus clientes; los débitos que se efectúen a cuentas contables y de otro género, diferentes a las corrientes, de ahorros o de depósito, para la realización de cualquier pago o transferencia a un tercero; los desembolsos de créditos y los pagos derivados de operaciones de compensación y liquidación de valores, operaciones de reporto, simultáneas y transferencia temporal de valores, operaciones de derivados, divisas o en las bolsas de productos agropecuarios y otros commodities, incluidas las garantías entregadas por cuenta de participantes realizados a través de sistemas de compensación y liquidación cuyo importe se destine a realizar desembolsos o pagos a terceros, mandatarios o diputados para el cobro y/o el pago a cualquier título por cuenta de los clientes de las entidades vigiladas por la Superintendencias Financiera o Economía Solidaria según el caso, por conceptos tales como nómina, servicios, proveedores, adquisición de bienes o cualquier cumplimiento de obligaciones; los desembolsos de créditos abonados y/o cancelados el mismo día; de acuerdo con el artículo 871 del Estatuto Tributario.

Adicionalmente, la Ley 1819 de 2016 fijó la tarifa del gravamen a los movimientos financieros de cuatro por mil (4 x 1.000).

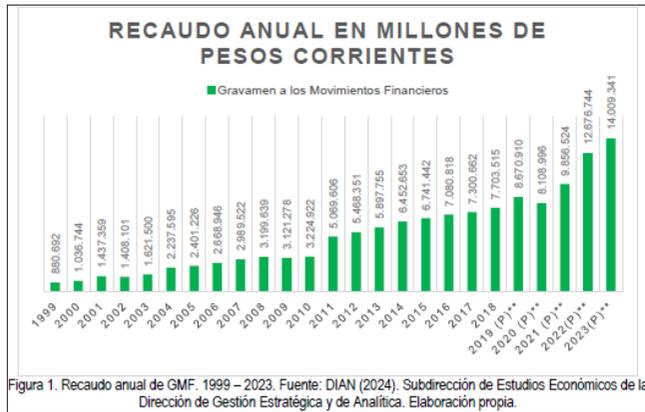


Figura 1. Recaudo anual de GMF, 1999 – 2023. Fuente: DIAN (2024). Subdirección de Estudios Económicos de la Dirección de Gestión Estratégica y de Analítica. Elaboración propia.

Respecto a los ingresos tributarios por Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) ascienden a 9.8 billones de pesos en 2021, 12.67 billones de pesos en 2022 y 14 billones de pesos en 2023 (cifra preliminar), tal como se evidencia en la Figura 1.

4.2 IMPORTANCIA DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL

La Junta de Acción Comunal es un organismo de acción comunal de primer nivel; es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa (Ley 2166 de 2021, artículo 7°).

Las Juntas de Acción Comunal son actores fundamentales para el desarrollo de los territorios. A través del tiempo, han conseguido la construcción de la infraestructura básica del territorio: vías, viviendas, escuelas, acueductos veredales, etc. Asimismo, son consideradas el primer paso de la autogestión del desarrollo comunitario en el territorio. Por lo tanto, es necesario continuar fortaleciendo el relacionamiento entre los distintos actores que participan en el impulso y avance de territorio a través de redes, alianzas y cooperaciones.

De acuerdo con la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos – MAPP/OEA, en Colombia existen 62.553 Juntas de Acción Comunal y 1.500

Asociaciones de Juntas reunidas en 35 Federaciones (MAPP/OEA, s.f.).

De acuerdo con la Dirección para la Democracia y la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior, a febrero 2024, en Colombia hay 63.153 Organismos de Acción Comunal donde 34.512 son urbanas y 28.641 son rurales; integrada por 2'255.360 hombres y 3'158.159 mujeres.

A continuación, se presenta la distribución de organismos comunales por departamento: Amazonas (50), Antioquia (6.603), Arauca (764), Atlántico (860), Bogotá (1.785), Bolívar (2.188), Boyacá (3.005), Caldas (1.814), Caquetá (2.073), Casanare (1.334), Cauca (3.592), Cesar (1.893), Chocó (692), Córdoba (2.700), Cundinamarca (4.772), Guainía (49), Guaviare (321), Huila (2.787), La Guajira (871), Magdalena (1.252), Meta (2.005), Nariño (3.625), Norte de Santander (2.983), Putumayo (1.468), Quindío (718), Risaralda (1.305), San Andrés (68), Santander (4.021), Sucre (1.155), Tolima (3.459), Valle (2.738), Vaupés (40) y Vichada (163).

4.3 AFECTACIÓN DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS A LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL

Haciendo uso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, los entes del orden nacional, departamental, distrital y municipal están autorizados para celebrar directamente convenios solidarios, de menor cuantía, con los Organismos de Acción Comunal con el fin de contratar con los habitantes de la comunidad.

Los convenios solidarios son esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales enfocados en la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades con la ejecución de obras hasta por la menor cuantía (Ley 2166 de 2021, artículo 16, numeral f). Y, en el caso de los entes territoriales del orden departamental y municipal, los convenios solidarios se podrán ejecutar obras hasta por la mínima cuantía (Ley 136 de 1994, artículo 3°, parágrafo 4°).

La menor cuantía está determinada en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), evidenciado en la Tabla 1 (Ley 1150 de 2007, artículo 2°, numeral 2.b). Ahora bien, la mínima cuantía es el valor equivalente al diez por ciento (10%) de la menor cuantía de una Entidad Estatal (artículo 2°, numeral 5).

Presupuesto de las entidades	Menor cuantía	Mínima cuantía
Superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	1.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	100 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Superior o igual a 850.000 e inferiores a 1.200.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	850 salarios mínimos mensuales legales vigentes	85 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Superior o igual a 400.000 e inferiores a 850.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	650 salarios mínimos mensuales legales vigentes	65 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Superior e igual a 120.000 e inferiores a 400.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	450 salarios mínimos mensuales legales vigentes	45 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Inferior a 120.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	280 salarios mínimos mensuales legales vigentes	28 salarios mínimos mensuales legales vigentes

Tabla 1. Valores de menor cuantía. Fuente: Ley 1150 de 2007. Elaboración propia.

Es decir, el Gravamen a los Movimientos Financieros equivale para este ejercicio entre \$145.600 pesos y \$520.000 pesos, respectivamente. Por ello, se reduce el presupuesto disponible de las Juntas de Acción Comunal.

Ahora bien, un convenio solidario de menor cuantía, dependiendo del presupuesto de la entidad oscila su valor entre 280 y 1000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, en concordancia con la Ley 2166 de 2021. Para el año 2024, el salario mínimo mensual legal vigente es \$1.300.000 pesos, es decir, la mínima cuantía oscila entre \$364.000.000 pesos y \$1.300.000.000 de pesos.

Por consiguiente, el Gravamen a los Movimientos Financieros equivale para este ejercicio entre \$1.456.000 pesos y \$5.200.000 pesos, respectivamente. Lo anterior, muestra nuevamente la disminución del presupuesto disponible de las Juntas de Acción Comunal para satisfacer sus necesidades y aspiraciones, objetivo principal de los convenios solidarios.

5. MARCO NORMATIVO

5.1. COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Se trae a colación los preceptos normativos establecidos en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política de 1991, conforme a los cuales, le corresponde al Congreso de la República hacer las leyes. En tal sentido, el numeral 2 del artículo 6° de la Ley 5ª de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes” de manera taxativa le concede al Congreso la Función legislativa con el ánimo de elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

Por su parte, el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 “Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”, consagra las competencias de las Comisiones Constitucionales Permanentes del Senado, así como también, de la Cámara de Representantes, fijando para la Comisión Tercera, las siguientes:

“Artículo 2°. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...)

Comisión Tercera.

*Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y dieciocho (18) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; **impuestos y contribuciones**; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de la banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos;*

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

(...)”. (Negrillas y subrayados fuera del texto original).

5.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

El texto del proyecto ha sido redactado bajo lo preceptuado por nuestra Carta Política en los siguientes artículos, los cuales de manera clara disponen:

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

Artículo 2°. 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; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Artículo 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

5.3. MARCO LEGAL

A su vez, el texto del proyecto de ley se relaciona estrechamente con lo dispuesto en las siguientes normas jurídicas:

Decreto número 624 de 1989

Expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.

El artículo 870 crea el impuesto Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman.

El artículo 879 enumera las acciones exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros.

Ley 136 de 1994

Dicta normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

El artículo 3° se refiere a las funciones de los municipios, quienes deben promover el desarrollo del territorio y construir las obras que demande el progreso municipal teniendo en cuenta los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal. También, los municipios y distritos pueden celebrar convenios solidarios con los organismos de acción comunal. Asimismo, los entes territoriales del orden departamental y municipal están autorizados para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras *hasta por la mínima cuantía*. En esta misma línea, los convenios solidarios podrán ser celebrados entre las entidades del orden nacional y los organismos de acción comunal para la ejecución de proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 141 señala que las organizaciones comunitarias, cívicas, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley, podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal mediante su participación en el ejercicio de las funciones, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas a cargo

de la Administración central o descentralizada. Los contratos o convenios que se celebren, se sujetarán a lo dispuesto por los artículos 375 a 378 del Decreto número 1333 de 1986 y la Ley 80 de 1993.

Ley 2166 de 2021

Deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados.

El artículo 3° contiene los principios rectores del desarrollo de la comunidad: afirmación del individuo, construcción de identidad cultural, participación social y política, el desarrollo de pilares de comunidad tales como solidaridad, resiliencia comunitaria, construcción del conocimiento en comunidad, convivencia ciudadana, planeación participativa, pluralismo, diversidad, fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres.

El artículo 7° define los organismos de la acción comunal donde las Juntas de Acción Comunal son organismos de primer grado. La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.

El artículo 16 concentra los objetivos de los organismos de acción comunal donde uno de ellos es celebrar contratos, convenios y alianzas con entidades del Estado, empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local, hasta de menor cuantía, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de desarrollo territorial.

El artículo 63 indica que los organismos comunales podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal a través de la prestación de bienes y servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada. Los contratos interadministrativos de mínima cuantía o convenios solidarios podrán ser celebrados entre las entidades del orden nacional, departamental, distrital, local y municipal y los organismos de acción comunal para la ejecución de proyectos incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo o para la ejecución de los proyectos derivados del Acuerdo Final de Paz, como lo son, los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial o los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

El artículo 95 autoriza a los entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con los Organismos de Acción Comunal, con el fin de contratar con los habitantes de la comunidad.

5.3.1 INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONALES VIGENTES EN COLOMBIA

- Declaración Universal de Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948)¹, en su artículo 21:
 1. Toda persona tiene derecho a participar en el Gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos² (Pacto de San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969), en su artículo 23. Derechos Políticos:
 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

6. SOLICITUD DE COMENTARIOS

Se solicitaron comentarios al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio del Interior, a la Federación Colombiana de Municipios y a la Confederación Nacional de Acción Comunal.

7. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la

discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286.

Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(...)

- a) 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.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) 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.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) **Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto 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 los electores.**
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

¹ Firmada por Colombia en 1966 y ratificada en octubre de 1969.

² Ratificada por Colombia el 28 de mayo de 1973.

- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, actual ni directo. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal “a” del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

8. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que “*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*”.

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitirá copia de este proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias determine la viabilidad fiscal de este proyecto y remita concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

Resulta necesario resaltar que la Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

“*Por lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° 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.*

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 legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia 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.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte en sentencia C-315 de 2008 ha dicho:

“*Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes*

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

Finalmente, la Corte Constitucional puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, de acuerdo a la sentencia C-490 de 2011, donde se manifestó que:

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

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En otras palabras, si bien son los miembros del Congreso de la República a quienes compete la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio

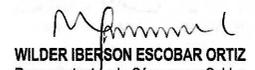
puede implicar para el erario, es claro que el Poder Ejecutivo en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

9. PROPOSICIÓN

En los términos anteriores, rendimos ponencia positiva y solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley número 376 de 2024 Cámara, por medio de la cual se exceptúa a los convenios solidarios de las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros, de conformidad con el siguiente texto propuesto.

Cordialmente,


WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Coordinador Ponente


WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ
Representante a la Cámara por Caldas
Ponente


CARLOS ARTURO VALLEJO BELTRÁN
Representante a la Cámara por Meta
Ponente


BAYARDO GILBERTO BETANCOURPÉREZ
Representante a la Cámara por Nariño
Ponente


CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN
Representante a la Cámara por Bogotá
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 376 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se exceptúa a los convenios solidarios de las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros.

**El Congreso de Colombia,
DECRETA:**

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto exceptuar a los convenios solidarios de las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF).

Artículo 2°. Adiciónese un numeral al artículo 879 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“Artículo 879. Exenciones del GMF. Se encuentran exentos del Gravamen a los Movimientos financieros:

32. Los retiros efectuados de las cuentas corrientes o de ahorros abiertas en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o de Economía Solidaria según sea el caso, que correspondan a desembolsos de los convenios solidarios celebrados entre los entes del orden nacional, departamental, distrital y municipal con las Juntas de Acción Comunal”.

Artículo 3º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Coordinador Ponente


WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ
Representante a la Cámara por Caldas
Ponente


CARLOS ARTURO VALLEJO BELTRÁN
Representante a la Cámara por Meta
Ponente


BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ
Representante a la Cámara por Nariño
Ponente


CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN
Representante a la Cámara por Bogotá
Ponente

Bibliografía

Cadena Clavijo, H. J. (2015). *Crisis de la Banca Hipotecaria Colombiano de 1998-2001*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Obtenido de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/15747/CadenaClavijoHectorJose2015.pdf;jsessionid=25647687D0540596FFC9D4F09B2D4418?sequence=1>

DIAN. (2023). *Estadísticas de los tributos administrados por la DIAN*. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx>

MAPP/OEA. (s.f.). *15 años hechos de paz, La voz y el valor de las Juntas de Acción Comunal*. Obtenido de MAPP/OEA: <https://www.mapp-oea.org/hechosdepaz/la-voz-y-el-valor-de-las-juntas-de-accion-comunal/>

Segura Matiz, R. D. (2002). *Gravamen sobre movimientos financieros*. Bogotá: Cuadernos de Trabajo (DIAN). Obtenido de <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Otros%20Cuadernos%20de%20Trabajo/064.%20Gravamen%20sobre%20movimientos%20financieros.pdf>

Senado, S. d. (1989). *Decreto 624, "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los*

Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales". Bogotá: Senado de la República. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario.html#TITULO%20PRE

Senado, S. d. (2007). *Ley 1150, "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos"*. Bogotá: Secretaria de Senado. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Senado, S. d. (2021). *Ley 2166, "Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal"*. Bogotá. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2166_2021.html#T%3%8DTITULO%20PRIMERO

Valero Varela, H. J. (2007). *Generalidades del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en Colombia*. Bogotá: DIAN. Obtenido de [https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Generalidades%20del%20gravamen%20a%20los%20movimientos%20financieros%20\(GMF\)%20en%20Colombia..pdf](https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Generalidades%20del%20gravamen%20a%20los%20movimientos%20financieros%20(GMF)%20en%20Colombia..pdf)

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 30 de abril de 2024. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positiva** para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 376 de 2024 Cámara, "**POR MEDIO DE LA CUAL SE EXCEPTÚA A LOS CONVENIOS SOLIDARIOS DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL DEL PAGO DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS**", suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara **WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ, CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN, BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ, CARLOS ARTURO VALLEJO BELTRÁN y WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ**, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 125 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se crea el Régimen Transitorio
Borrón y Cuenta Nueva 2.0.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear un régimen transitorio que permita el retiro del reporte negativo de los bancos de datos de historiales crediticios de los deudores morosos, luego de la extinción de las deudas con entidades

financieras, crediticias, comerciales y de servicios, y se incentiva al pago de acreencias y reactivación de la vida crediticia.

Artículo 2º. Régimen Transitorio. Los titulares de la información que extingan sus obligaciones objeto de reporte con entidades financieras, crediticias, comerciales y de servicios dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, permanecerán con dicha información negativa en los bancos de datos por un término máximo de dos (2) meses, tras lo cual se deberá retirar su reporte negativo de manera inmediata. Cumplido este plazo máximo de tres (3) meses, las entidades financieras deberán realizar las

gestiones pertinentes que permitan retirar su reporte negativo de los bancos de datos de historiales crediticios de manera inmediata.

Parágrafo 1°. Si vencidos los tres (3) meses la entidad financiera o quien administra el banco de datos, no se han retirado el reporte de estos, quien haya omitido solicitarlo o realizarlo, deberá pagar al titular de la información un (1) día de salario mínimo legal mensual vigente, por cada día que se mantenga con el reporte negativo a título de tasación anticipada de perjuicios.

Parágrafo 2°. Si alguna de estas entidades realizará reporte negativo, cuando se demuestra bajo una clara investigación que el titular de la información fue suplantado y se rehúse al levantamiento del reporte, deberá pagar al titular de la información un (1) día de salario mínimo legal mensual vigente, por cada día que se mantenga con el reporte negativo, posterior a la verificación de la suplantación.

Artículo 3°. Los titulares de la información que, a la entrada en vigencia de la presente ley, hayan extinguido sus obligaciones objeto de reporte, serán beneficiarios de la eliminación de su información negativa, esta se les deberá retirar de manera automática e inmediata la información negativa de los bancos de datos de historiales crediticios. Decisión que será informada a los usuarios de manera formal por medio de los datos suministrados de contacto.

Parágrafo. Tratándose de obligaciones que se encuentren debidamente canceladas y estén siendo objeto de cobro prejurídico, el acreedor deberá reportar el pago a la persona, natural o jurídica, que esté realizando la gestión de cobro, la cual deberá cesar de manera inmediata.

Artículo 4°. Los titulares de la información que tengan obligaciones crediticias con el Icetex, que paguen las cuotas vencidas, extingan su deuda o que realicen un acuerdo de pago y cumplan con las cuotas ininterrumpidamente durante los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, se les deberá realizar el retiro inmediato del dato negativo de los bancos de datos.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo, aplica tanto para los deudores como para los codeudores de dichas obligaciones crediticias con el Icetex.

Artículo 5°. Las entidades financieras, crediticias, comerciales y de servicios dentro de los (2) meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberán implementar un plan de comunicación y publicidad para informar de forma cierta, suficiente, clara y oportuna, los beneficios de esta ley garantizando la atención ante las peticiones, quejas y/o reclamos de los consumidores financieros para que conozcan adecuadamente sus derechos y obligaciones derivados de lo dispuesto en la presente ley.

El plan de comunicación y publicidad deberá brindar información precisa y asistencia sobre la ruta y acciones que deberán realizar las personas para

solicitar el retiro del dato negativo de los bancos de datos. Además, incluye brindar la información en los centros de atención y suministrar la información en cualquier medio electrónico o impreso que disponga la entidad.

Parágrafo. Las entidades financieras que implementen el plan de comunicación del que trata el presente artículo, deberán realizarlo de acuerdo con las disposiciones previstas en la Ley 2300 de 2023 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Artículo 6°. Las personas que tengan clasificación Mipyme, o del sector turismo, o pequeños productores del sector agropecuario, jóvenes y mujeres rurales, víctimas del conflicto armado y personas naturales que ejerzan actividades comerciales o independientes, o mujeres y/o jóvenes rurales, que extingan sus obligaciones objeto de reporte dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el dato negativo les deberá ser retirado inmediatamente de los bancos de datos.

De igual manera, serán beneficiados de esta medida, las personas naturales que certifiquen la ejecución de proyectos productivos en sus municipios.

Artículo Nuevo. Corresponderá a las centrales de riesgo realizar la eliminación o retiro del reporte negativo de que trata la presente ley.

Artículo nuevo. *Notificación de eliminación de datos.* Los bancos de datos de historiales crediticios deberán notificar por medios idóneos a los usuarios cuando se eliminen datos negativos de sus reportes de crédito.

Artículo Nuevo. *Función de vigilancia.* La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá la función de vigilancia de los operadores, las fuentes y los usuarios de información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, en cuanto se refiere a la actividad administración de datos personales que se regula en la presente ley. (...)

7. Auditar en forma periódica, y exigir informes anuales, a las fuentes y operadores de información financiera y crediticia para validar el cumplimiento respecto a su obligación legal de actualizar, corregir o retirar los reportes negativos de los bancos de datos de historiales crediticios, con el fin de mantener, en todo momento, la información de los titulares actualizada acorde a los términos establecidos en la ley.

Artículo Nuevo. Los titulares de la información, cuyas deudas estén prescritas al tenor del artículo 2536 del Código Civil, podrán solicitar el retiro inmediato del dato negativo de los bancos de datos.

Artículo Nuevo. Adiciónese el numeral 2.4 al artículo 6° de la Ley Estatutaria 1266 de 2008, el cual quedará así:

Artículo 6°. Derechos de los titulares de la información. Los titulares tendrán los siguientes derechos: (...)

2. Frente a las fuentes de información:

(...)

2.4. Cuando la fuente de información sea una entidad financiera o crediticia y realice venta de cartera o sesión de títulos valores a terceros, deberá reportar de manera inmediata dicho hecho a los operadores de información respectivos, quienes procederán a la actualización de la información respecto al nuevo acreedor en sus bases de datos.

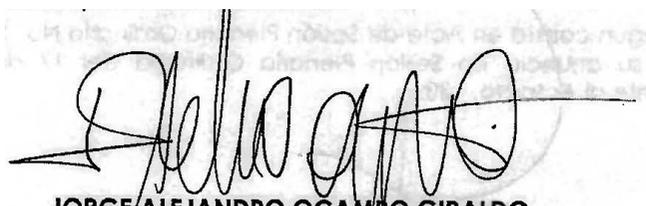
Artículo Nuevo. Fomento de condiciones de crédito favorables. El Gobierno nacional incentivará a las entidades financieras a ofrecer condiciones de crédito más favorables, como tasas de interés reducidas y periodos de gracia, a aquellos deudores que se acojan al régimen de transición y demuestren un comportamiento de pago responsable posextinción de sus deudas.

Artículo Nuevo. Indicadores de seguimiento y evaluación. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en colaboración con el Banco de la República, deberá implementar un sistema de seguimiento para evaluar el impacto del régimen de transición en la inclusión financiera y la estabilidad del sistema financiero, publicando informes anuales al respecto.

Artículo Nuevo. Medidas de transparencia y acceso a la información. Las entidades financieras y las centrales de riesgo deberán garantizar la transparencia en la gestión de la información crediticia, proporcionando a cada deudor acceso fácil y gratuito a su historial crediticio completo al menos una vez cada seis meses, y notificaciones oportunas sobre cualquier cambio significativo en su información crediticia.

Artículo nuevo. Los titulares de la información que tengan obligaciones crediticias con fines de adquirir vivienda, que paguen las cuotas vencidas, extingan su deuda o que realicen un acuerdo de pago y cumplan con las cuotas ininterrumpidamente durante los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, podrán solicitar el retiro inmediato del dato negativo de los bancos de datos.

Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


JORGE ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO
 Ponente

Bogotá, D. C., abril 29 de 2024

En Sesión Plenaria Ordinaria del 23 de abril de 2024, fue aprobado en Segundo Debate, con modificaciones, el Texto Definitivo del Proyecto de Ley Estatutaria número 125 de 2023 Cámara, por medio del cual se crea el Régimen Transitorio Borrón y Cuenta Nueva 2.0. Con las mayorías requeridas por la constitución y la ley. Esto con el fin, que el citado proyecto siga su curso legal y reglamentario, de conformidad con lo establecido en el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en Acta de Sesión Plenaria Ordinaria número 134 de abril 23 de 2024, previo su anuncio en Sesión Plenaria Ordinaria del 17 de abril de 2024, correspondiente al Acta número 133.


JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
 Secretario General

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA
 AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA
 NÚMERO 379 DE 2024 CÁMARA**

por la cual se adiciona un párrafo al artículo 6° de la Ley 136 de 1994.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 6° de la Ley 136 de 1994. El artículo 6° de la Ley 136 de 1994 quedará así:

“**Artículo 6°.** Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación y situación geográfica. Para efectos de lo previsto en la ley y las demás normas que expresamente lo dispongan, las categorías serán las siguientes:

I. PRIMER GRUPO (GRANDES MUNICIPIOS)

1. CATEGORÍA ESPECIAL

Población: Superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2. PRIMERA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

II. SEGUNDO GRUPO (MUNICIPIOS INTERMEDIOS)

3. SEGUNDA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

4. TERCERA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

5. CUARTA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

III. TERCER GRUPO (MUNICIPIOS BÁSICOS)

6. QUINTA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

7. SEXTA CATEGORÍA

Población: Población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: No superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo 1°. Los municipios que, de acuerdo con su población, deban clasificarse en una determinada categoría, pero superen el monto de ingresos corrientes de libre destinación anuales señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría inmediatamente superior.

Los municipios cuya población corresponda a una categoría determinada, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales no alcancen el monto señalado en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a sus ingresos corrientes de libre destinación anuales.

Parágrafo 2°. Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la ley, se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.

Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.

Parágrafo 3°. Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente el respectivo distrito o municipio.

Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, así como la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sobre la población para el año anterior.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Contralor General de la República remitirán al alcalde la certificación de que trata el presente artículo, a más tardar, el treinta y uno (31) de julio de cada año.

Si el respectivo alcalde no expide el decreto en el término señalado en el presente parágrafo, dicha categorización será fijada por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.

El salario mínimo legal mensual que servirá de base para la conversión de los ingresos, será el que corresponda al mismo año de la vigencia de los Ingresos corrientes de libre destinación determinados en el presente artículo.

Parágrafo 4°. Los municipios de frontera con población superior a setenta mil (70.000) habitantes, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría. En ningún caso los gastos de funcionamiento de dichos municipios podrán superar el ochenta por ciento de sus ingresos corrientes de libre destinación.

Parágrafo 5°. Los municipios pertenecientes a cada uno de los grupos establecidos en el presente artículo tendrán distinto régimen en su organización, gobierno y administración.

Parágrafo 6°. El ejercicio de las atribuciones y funciones voluntarias se hará dentro del marco y los límites fijados por la ley, según sus capacidades fiscal

y administrativa y en el marco de la celebración de contratos plan”.

Parágrafo 7°. Los municipios ciudades capitales de los departamentos ubicados en la Amazonía o en la Orinoquía, por su condición estratégica, estarán facultados para clasificarse como mínimo en la cuarta categoría. En ningún caso los gastos de funcionamiento de dichos municipios podrán superar el ochenta por ciento (80%) de sus ingresos corrientes de libre destinación.

Lo anterior, sin perjuicio de los municipios ciudades capitales de los departamentos ubicados en la Amazonía o en la Orinoquía que cuenten con los rangos de población y los ingresos corrientes de libre destinación anuales requeridos para clasificarse en las categorías 1ª, 2ª, 3ª o especial.

Artículo 2°. Vigencia y reglamentación. Esta ley comenzará a regir a partir de su promulgación y el Gobierno nacional deberá reglamentarla en un plazo máximo de 90 días contados a partir de su entrada en vigor.

Artículo 3°. Derogatorias. Se derogan todas las disposiciones que sean contrarias a lo establecido en esta ley.


CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Coordinador Ponente


KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE
Coordinador Ponente


LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN
Ponente

Bogotá, D. C., abril 30 de 2024

En Sesión Plenaria Ordinaria del 29 de abril de 2024, fue aprobado en Segundo Debate, sin modificaciones, el Texto Definitivo del Proyecto de Ley Orgánica número 379 de 2024 Cámara, por la cual se adiciona un parágrafo al artículo 6° de la Ley 136 de 1994. Con las mayorías requeridas por la constitución y la ley. Esto con el fin, que el citado

proyecto siga su curso legal y reglamentario, de conformidad con lo establecido en el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en Acta de Sesión Plenaria Ordinaria número 136 de abril 29 de 2024, previo su anuncio en Sesión Plenaria Ordinaria del 24 de abril de 2024, correspondiente al Acta número 135.


JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 516 - Viernes, 3 de mayo de 2024
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 088 de 2023 Cámara, por medio del cual se fortalecen las capacidades de las comunidades educativas en prevención del consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones de educación básica y media del país.....	1
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 376 de 2024 Cámara, por medio de la cual se exceptúa a los convenios solidarios de las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros.....	12
TEXTOS DE PLENARIA	
Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley estatutaria número 125 de 2023 Cámara, por medio del cual se crea el Régimen Transitorio Borrón y Cuenta Nueva 2.0.....	20
Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley orgánica número 379 de 2024 Cámara, por la cual se adiciona un parágrafo al artículo 6° de la Ley 136 de 1994.	22