



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1680

Bogotá, D. C., martes, 23 de noviembre de 2021

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2021 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 32 de la Ley 03 de 1986.*

##### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 32 DE LA LEY 03 DE 1986"

El contenido temático de esta ponencia se presenta de la siguiente manera:

1. Antecedentes del Proyecto de Ley
  - 1.1. Radicación del proyecto.
  - 1.2. Trámite del proyecto en Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.
2. Contenido del Proyecto de ley
3. Justificación del proyecto de ley
4. Consideraciones de carácter legal y constitucional
5. Consideraciones de conveniencia del Proyecto de Ley
6. De los conceptos institucionales.
  - 6.1. Concepto institucional Ministerio de Hacienda
  - 6.2. Concepto institucional Alta Consejería para la Discapacidad
  - 6.3. Concepto institucional Ministerio de Salud
  - 6.4. Concepto institucional Ministerio de Justicia
  - 6.5. Concepto institucional Ministerio de Comercio, industria y turismo
  - 6.6. Concepto institucional Departamento Nacional de Planeación
  - 6.7. Concepto institucional Gobernación de Risaralda
  - 6.8. Concepto institucional DPS
  - 6.9. Concepto institucional ICBF
7. Declaración de impedimento.
8. Pliego de modificaciones
9. Proposición con que termina el informe de ponencia
10. Texto propuesto para primer debate

##### 1. ANTECEDENTES

##### 1.1. Radicación del proyecto.

El Proyecto de Ley 119 de 2021 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 32 de la Ley 03 de 1986.", fue radicado el 22 de julio de 2021 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los Honorables Senadores Amanda Rocío González Rodríguez, Ruby Helena Chagui Spath, Alejandro Corrales Escobar y Nora María García Burgos, publicado en la Gaceta del Congreso número 958 del 6 de agosto de 2021.

Esta iniciativa legislativa había sido radicada el 21 de agosto de 2019 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes correspondiéndole el número 185 de 2019 Cámara y surtió su primer debate ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes el 5 de mayo de 2020. La iniciativa fue archivada conforme a lo establecido por el artículo 190 de la ley 5ª de 1992.

##### 1.2. Trámite del proyecto en Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

El día 10 de septiembre de 2021 por instrucciones de la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fueron designados como coordinador ponente al Honorable Representante Erasmo Elías Zuleta Bechara y como ponente la Honorable Representante Sara Elena Piedrahíta Lyons.

##### 2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Ley busca una ampliación a la destinación de la Estampilla "Pro Desarrollo Departamental", creada como tributo territorial por el artículo 32 de la ley 03 de 1986 e incorporada en el Decreto 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental), a fin de redistribuir sus recaudos en sectores fundamentales de inversión social de los departamentos, entre ellos, la población en situación de discapacidad.

En la actualidad la destinación de este tributo está orientado solamente a la construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva en los Departamentos.

Con la modificación a la destinación de este tributo territorial, las administraciones departamentales también podrán disponer de recursos para la atención de sectores de indudable prioridad social y protección constitucional, como el caso de la población en situación de discapacidad, que hoy carecen de rentas de destinación específica para garantizar una atención integral.

Lo importante de la iniciativa legislativa es que no pretende modificar los demás elementos sustantivos de este tributo y mucho menos de generar nuevas cargas tributarias a los contribuyentes, solo es que haya una nueva distribución del recaudo que permita incluir la población en situación de discapacidad.

Adicionalmente el proyecto agrega al nombre de la estampilla la palabra "social" para que su nueva denominación sea estampilla "Pro Desarrollo Social Departamental".

- El Artículo 1° del proyecto de ley modifica el artículo 32 de la Ley 03 de 1986, para incluir que los recursos de la estampilla se destinarán a "financiar de manera equitativa: Programas de atención e intervención social y rehabilitación integral de la población con discapacidad, que no están bajo la cobertura y financiación de los sistemas existentes o cuya fuente de financiación no es suficiente para obtener las coberturas poblacionales deseadas, Fomento y construcción de infraestructura para el deporte; y Construcción de infraestructura educativa y sanitaria."

Así las cosas, el artículo 32 de la Ley 03 de 1986 quedaría así:

| NORMATIVIDAD VIGENTE<br>LEY 03 DE 1986<br>Por la cual se expiden normas sobre la administración departamental y se dictan otras disposiciones   | PROYECTO DE LEY<br>POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA<br>EL ARTÍCULO 32° DE LA LEY 03 DE<br>1986"   |
|---|---|
| <p><b>Artículo 32.</b> Autorízase a las Asambleas para ordenar la emisión de estampillas "Pro-Desarrollo Departamental", cuyo producido se destinará a construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva.</p> <p>Las ordenanzas que dispongan cada emisión determinarán su monto, que no podrá ser superior a la cuarta parte del correspondiente presupuesto departamental; la tarifa, que no podrá</p> | <p><b>Artículo 32.</b> Autorízase a las Asambleas Departamentales para ordenar la emisión de estampillas "Pro-Desarrollo Social Departamental", cuyo producido se destinará a <b>financiar de manera equitativa: Programas de atención e intervención social y rehabilitación integral de la población con discapacidad, que no están bajo la cobertura y financiación de los sistemas existentes o cuya fuente de financiación no es suficiente para obtener las coberturas poblacionales deseadas, fomento y construcción de infraestructura para el deporte; y Construcción de infraestructura educativa y sanitaria.</b></p> <p>Las ordenanzas que dispongan cada emisión determinarán su monto, que no podrá ser superior a la cuarta parte del correspondiente presupuesto departamental; la tarifa, no podrá exceder</p> |

|   |  |
|---|--|
| exceder el dos por ciento (2%) del valor del documento o instrumento gravado; las exenciones a que hubiere lugar; las características de las estampillas; y todo lo demás que se considere necesario para garantizar su recaudo y adecuada inversión. | el dos por ciento (2%) del valor del documento o instrumento gravado; las exenciones a que hubiere lugar; las características de las estampillas; <b>la distribución se hará de manera equitativa entre los sectores de inversión previstos;</b> y todo lo demás que se considere necesario para garantizar su recaudo y adecuada inversión. |
|---|--|

- El artículo 2 trata sobre la vigencia.

**3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

Conforme consta en la exposición de motivos del proyecto de ley según los autores, el recaudo generado por estos recursos se destina en cada departamento, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 32° de la Ley 03 de 1986, y lo adoptado en las respectivas Ordenanzas de rentas, hacia la financiación de la construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva. Como la Ley no dispuso una determinada distribución o proporción entre estos sectores allí previstos, los Departamentos han priorizado indistintamente su destinación.

El hecho generador lo constituye la suscripción de actos y contratos del departamento y sus entidades descentralizadas. La tarifa ha sido establecida en unos departamentos en el 1% y en otros en el 2%, del respectivo documento o instrumento gravado.

**4. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER LEGAL Y CONSTITUCIONAL**

La Constitución Política en su artículo 150, establece las funciones del Congreso de la República, entre las cuales, aquí se resaltan las siguientes:

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes
12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley."

La Corte Constitucional ha señalado que:

*"Bajo esta perspectiva el Congreso de la República aparece como el órgano soberano en materia impositiva. Vale decir, el Congreso a través de ley crea los tributos de estirpe nacional o territorial, pudiendo frente a estos últimos fijar unos parámetros que le permitan a las asambleas y consejos decretarlos dentro de sus respectivas jurisdicciones. Sin perjuicio, claro es, de las facultades reglamentarias que con arreglo a la Constitución y la ley correspondan a las asambleas y consejos".*

Ahora bien, en el artículo 287 superior se determina que "las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses" y señala en el numeral 3) "Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones".

No obstante, la Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto indicando que la autonomía no es absoluta, en razón a que tanto los departamentos como los municipios carecen de soberanía fiscal, la cual ostenta de manera exclusiva el Congreso de la República y frente a esto ha dicho:

*No obstante, como lo ha señalado la Corte, con fundamento en los arts. 287, 294, 300-4, 313-4, 317 y 338 de la Constitución no existe una autonomía absoluta en materia fiscal en cabeza de las entidades territoriales, pues su competencia para establecer y regular los tributos debe ejercerse por la autoridad competente, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la ley, lo cual significa que el atributo de la potestad impositiva regional y local es relativo y, en tal virtud, el legislador puede señalar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales para su ejercicio, siempre que se de ésta de modo que se la desvirtúe, desconozca o desnaturalice"*<sup>2</sup>

Hay que mencionar a demás que en cuanto a tributación el artículo 338 constitucional expresa que son titulares para imponer contribuciones fiscales y parafiscales tanto el Congreso como las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales, siendo el primero aquel que por excelencia corresponde el poder impositivo en materia tributaria, con relación a esto el máximo órgano constitucional ha manifestado:

*"El artículo 338 de la Constitución no concede a las respectivas asambleas o concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello*

*se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución, ya que existe una conjunción entre este último y los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del Congreso, que permite hallar razonable una interpretación en ese sentido, siempre y cuando se entienda que la intervención del legislador sobre los recursos propios fuentes endógenas de financiación es justificada en cada caso"*<sup>3</sup>

Por último, y bajo este señalamiento es el Congreso el órgano soberano en materia impositiva, dado que, a través de la ley, crea los tributos de orden nacional y territorial, pudiendo frente a estos últimos fijar los parámetros, que le permiten a las asambleas y concejos decretarlos en sus respectivas jurisdicciones, en concordancia con la norma superior y la ley, algo semejante manifestó la Corte Constitucional.

*"Corresponderá entonces al Congreso de la República la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, los cuales serán apreciados en cada caso concreto en atención a la especificidad del impuesto, tasa o contribución de que se trate. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización"*<sup>4</sup>

En cuanto a las restricciones sobre iniciativa legislativa en materia tributaria, la Corte Constitucional, en diversas sentencias entre ellas, la C-040 de 1993<sup>5</sup>, C-540 de 1996<sup>6</sup>, C-840 de 2003<sup>7</sup> y C-066 de 2018<sup>8</sup>, han precisado que no todos los proyectos de ley en materia tributaria deben ser de iniciativa del Ejecutivo, y que en materia impositiva la única excepción al principio de libertad de iniciativa es, precisamente, el punto relacionado con las leyes que "decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales". En la reciente Sentencia C-066 de 2018, la Corte Constitucional indicó:

*"En relación con esta última categoría, es decir las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, desde sus inicios en la Sentencia C-040 de 1993, esta Corporación ha señalado en que en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y*

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1097 de 2001, Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería.  
<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-346 de 1997, Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-538 de 1997, Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería.  
<sup>4</sup> Corte Constitucional Sentencia C-227 de 2000, Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño.  
<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-040 de 1993, Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón  
<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-540 de 1996, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.  
<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-840 de 2003, Magistrada Ponente Clara Inés Vargas Hernández.  
<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-066 de 2018, Magistrada Ponente Cristina Pardo.

excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."

De manera que los miembros de las Cámaras Legislativas al tenor de lo previsto en el numeral 12° del artículo 150 de la Carta Constitucional pueden presentar iniciativas en asuntos tributarios como la contenida en este proyecto de ley, con las restricciones antes reseñadas.

**Antecedentes legales del tributo**

A través del artículo 32° de la Ley 03 de 1986, se autorizó a las Asambleas Departamentales, ordenar la emisión de la Estampilla Pro Desarrollo Departamental, como un tributo territorial orientado a la financiación de construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva. Esta disposición contemplo lo siguiente:

**"Artículo 32.** Autorízase a las Asambleas para ordenar la emisión de estampillas "Pro-Desarrollo Departamental", cuyo producido se destinará a construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva. Las ordenanzas que dispongan cada emisión determinarán su monto, que no podrá ser superior a la cuarta parte del correspondiente presupuesto departamental; la tarifa, que no podrá exceder el dos por ciento (2%) del valor del documento o instrumento gravado; las exenciones a que hubiere lugar; las características de las estampillas; y todo lo demás que se considere necesario para garantizar su recaudo y adecuada inversión."

El texto de este artículo fue incorporado en el artículo 170° del Decreto 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental) en ejercicio de la facultad de codificación que se le concedió al ejecutivo nacional, en el artículo 35° de la citada Ley 03 de 1986.

No obstante, en el párrafo del artículo 6° de la Ley 26 de 1990 (por la cual se crea la emisión de la estampilla Pro Universidad del Valle) se introdujo una modificación en la tarifa de esta estampilla Pro Desarrollo Departamental, incrementándola hasta un 2,2%, de los cuales el 0,2% adicional se asignaría hacia la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Nacional Seccional de Palmira (Valle) para atender "gastos de inversión e investigación científica o nuevas tecnologías".

Posteriormente, mediante la Ley 206 de 1995, en su artículo 2°, se derogó lo dispuesto en el párrafo del artículo 6° de la Ley 26 de 1990, quedando vigente actualmente el texto que se encuentra establecido en el artículo 32° de la Ley 03 de 1986 e incorporado al Código de Régimen Departamental.

**5. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY**

La estampilla Pro Desarrollo Departamental, aunque no es un tributo representativo, dentro de la estructura de ingresos de los departamentos, sí ha tenido unos recaudos considerables según la información reportada por la Dirección General de Apoyo Fiscal, Subdirección de Saneamiento Territorial del Ministerio de Hacienda, con corte a junio de 2021, como se muestra a continuación:

**RECAUDO ESTAMPILLA PRODESARROLLO DEPARTAMENTAL**

| Departamento         | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    | 2019    | 2020 | 2021 (Junio) |
|----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|------|--------------|
| <b>RECAUDO TOTAL</b> | 222.378 | 250.884 | 215.914 | 272.503 | 266.443 | 251.981 | 236.653 | 205.162 | 127.446 |      |              |
| AMAZONAS             | 821     | 862     | 1.255   | 1.179   | 875     | 530     | 1.245   | 1.320   |         |      |              |
| ANTIOQUIA            | 12.230  | 15.803  | 17.037  | 14.731  | 16.020  | 17.040  | 21.244  | 16.792  | 673     |      |              |
| ARAUCA               | 1.434   | 2.455   | 2.657   | 2.138   | 1.961   | 2.227   | 2.540   | 1.955   | 1.214   |      |              |
| ATLANTICO            | 37.522  | 46.587  | 46.132  | 46.100  | 37.882  | 33.479  | 44.192  | 39.569  | 520     |      |              |
| BOGOTA D.C.          | 17.003  | 21.000  | 18.540  | 18.320  | 24.314  | 20.437  | 22.261  | 14.280  | 205     |      |              |
| BOLIVAR              | 1.186   | 3.967   | 11.024  | 8.160   | 2.746   | 3.848   | 4.829   | 4.522   | 734     |      |              |
| CAJUMARI             | 5.439   | 4.653   | 5.562   | 11.417  | 6.146   | 4.936   | 3.838   | 6.590   | 764     |      |              |
| CAQUETA              | 943     | 1.943   | 1.702   | 636     | 862     | 1.159   | 2.235   | 1.213   | 10.977  |      |              |
| CASAPARE             | -       | -       | -       | 1.243   | 2.377   | 3.650   | 5.242   | 3.382   | 484     |      |              |
| CAUCA                | 3.728   | 4.197   | 8.978   | 6.537   | 6.933   | 6.076   | 6.844   | 7.531   | 598     |      |              |
| CEESAR               | 4.055   | 5.892   | 4.618   | 2.843   | 3.737   | 3.473   | 4.433   | 3.069   | 13.600  |      |              |
| CHOCO                | 1.067   | 1.154   | 1.878   | 2.365   | 739     | 1.819   | 1.232   | 678     | 2.159   |      |              |
| CORDOBA              | 3.632   | 4.631   | 5.611   | 1.869   | 2.746   | 4.620   | 3.371   | 2.764   | 3.844   |      |              |
| CUNDINAMARCA         | 7.669   | 16.175  | 12.957  | 9.136   | 9.595   | 10.272  | 11.429  | 13.611  | 9.649   |      |              |
| GUAVIARE             | 541     | 504     | 1.092   | 1.154   | 1.152   | 1.255   | 1.937   | 1.197   | 2.713   |      |              |
| IBALONA              | 3.677   | 5.852   | 3.600   | 5.600   | 5.944   | 7.385   | 11.580  | 6.278   | 7.580   |      |              |
| QUIBIA               | 781     | 1.855   | 2.343   | 2.520   | 2.578   | 3.037   | 3.542   | 3.341   | 2.135   |      |              |
| LAGUNA               | 3.967   | 5.001   | 5.150   | 4.963   | 5.269   | 5.757   | 6.665   | 5.136   | 3.009   |      |              |
| MAGDALENA            | 3.661   | 2.381   | 4.051   | 4.928   | 4.477   | 3.839   | 4.032   | 4.081   | 3.920   |      |              |
| META                 | 25.150  | 25.223  | 27.800  | 26.704  | 16.736  | 11.862  | 18.659  | 13.653  | 241     |      |              |
| NARIÑO               | 4.222   | 6.154   | 6.065   | 5.247   | 6.455   | 6.644   | 6.992   | 7.390   | 1.182   |      |              |
| NORTE DE SANTANDER   | 1.851   | 2.064   | 3.319   | 4.210   | 3.406   | 3.360   | 4.307   | 3.415   | 1.536   |      |              |
| PUTUMAYO             | 288     | 364     | 354     | 422     | 190     | 228     | 695     | 350     | 1.925   |      |              |
| QUINDIAO             | 2.112   | 10.006  | 11.420  | 10.459  | 10.154  | 10.605  | 9.667   | 8.601   | 4.461   |      |              |
| RISEÑALDA            | 17.924  | 12.385  | 17.679  | 16.278  | 5.043   | 4.649   | 5.327   | 3.669   | 672     |      |              |
| SANTANDER            | 38.649  | 44.490  | 56.285  | 80.723  | 46.206  | 36.210  | 32.636  | 29.895  | 2.196   |      |              |
| SUCRE                | 3.895   | 2.656   | 4.218   | 4.819   | 1.307   | 537     | 2.435   | 1.408   | 11.306  |      |              |
| TOLIMA               | 1.263   | 2.207   | 2.302   | 1.624   | 1.511   | 2.260   | 2.369   | 2.263   | 22.845  |      |              |
| VALLE DEL CAUCA      | 8.935   | 8.684   | 17.680  | 15.519  | 15.969  | 20.747  | 29.049  | 25.520  | 9.819   |      |              |
| VAUPES               | 439     | 758     | 857     | 1.063   | 1.075   | 1.633   | 1.063   | 1.774   | 673     |      |              |
| VICHADA              | 750     | 2.212   | 1.569   | 1.946   | 1.194   | 1.332   | 1.098   | 1.998   | 34      |      |              |

Fuente: Ministerio de Hacienda, Formato de Seguimiento Tributario Territorial, Dirección General de Apoyo Fiscal, subdirección de Saneamiento Fiscal Territorial

**TOP 10 RECAUDO ESTAMPILLA PRODESARROLLO DEPARTAMENTAL**

| Número         | Código entidad | Departamento    | Nueva entidad                    | 2016    | 2019    | Participación (%) | Variación Anual (%) |
|----------------|----------------|-----------------|----------------------------------|---------|---------|-------------------|---------------------|
| 1              | 8000           | ATLANTICO       | DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO       | 44.163  | 36.369  | 16%               | -18%                |
| 2              | 16000          | VALLE DEL CAUCA | DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA | 29.081  | 23.626  | 11%               | -18%                |
| 3              | 96000          | SANTANDER       | DEPARTAMENTO DE SANTANDER        | 22.536  | 23.463  | 9%                | 4%                  |
| 4              | 3000           | ANTIOQUIA       | DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA        | 21.244  | 16.792  | 7%                | -21%                |
| 5              | 13000          | BOLIVAR         | DEPARTAMENTO DE BOLIVAR          | 22.961  | 16.263  | 7%                | -29%                |
| 6              | 29000          | CUNDINAMARCA    | DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA     | 13.428  | 13.611  | 6%                | 1%                  |
| 7              | 190000000      | META            | DEPARTAMENTO DE META             | 13.595  | 13.653  | 6%                | 0%                  |
| 8              | 16000          | CAUCA           | DEPARTAMENTO DEL CAUCA           | 6.854   | 7.531   | 3%                | 11%                 |
| 9              | 53000          | NARIÑO          | DEPARTAMENTO DE NARIÑO           | 6.992   | 7.390   | 3%                | 6%                  |
| 10             | 17000          | CAJUMARI        | DEPARTAMENTO DE CAJUMARI         | 3.358   | 6.190   | 3%                | 84%                 |
| RECAUDO TOP 10 |                |                 |                                  | 202.293 | 184.727 |                   | -9%                 |
| RECAUDO TOP 20 |                |                 |                                  | 292.739 | 258.373 |                   | -12%                |
| RECAUDO TOTAL  |                |                 |                                  | 388.603 | 328.143 |                   | -16%                |

Fuente: Ministerio de Hacienda, Formato de Seguimiento Tributario Territorial, Dirección General de Apoyo Fiscal, subdirección de Saneamiento Fiscal Territorial

El recaudo generado por estos recursos se destina en cada departamento, según lo dispuesto en el artículo 32° de la Ley 03 de 1986, y a lo adoptado en las respectivas Ordenanzas de rentas, hacia la financiación de la construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva. Como la Ley no dispuso una determinada distribución o proporción entre estos sectores allí previstos, los departamentos han priorizado indistintamente su destinación.

El hecho generador lo constituye la suscripción de actos y contratos del departamento y sus entidades descentralizadas. La tarifa ha sido establecida en unos departamentos en el 1% y en otros el 2%, del respectivo documento gravado.

Según información remitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, consultado el Sistema de Información Financiera SIIF se identificaron los siguientes conceptos de gasto relacionados con discapacidad en el presupuesto de la vigencia de 2021:

**Gastos relacionados con discapacidad 2021**

| NOMBRE UEJ  | RUBRO          | DESCRIPCIÓN   | TOTAL            |
|---|----------------|---|------------------|
| PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, GESTIÓN GENERAL              | C-024-1000-5   | Mejoramiento del acceso a las personas con discapacidad a la oferta institucional nacional                                    | \$2.060.000.000  |
| MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, GESTIÓN GENERAL     | A-03-03-01-065 | Apoyo a las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad Ley 1618 de 201 | \$264.100.000    |
| MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL - GESTIÓN GENERAL | C-1901-0300-37 | Apoyo al proceso de certificación de discapacidad   | \$10.000.000.000 |
| INSTITUTO NACIONAL PARA CIEGOS (INCI)                     | C-2203-0700-5  | Mejoramiento de las condiciones para la garantía de los derechos  | \$1.209.232.894  |

|   |              |                |  |                         |
|---|--------------|----------------|--|-------------------------|
| INSTITUTO NACIONAL PARA CIEGOS (INCI)     | NACIONAL     | C-2299-0700-3  | Fortalecimiento de procesos y recursos del INCI para contribuir con el mejoramiento de servicios a las personas con discapacidad visual nacional | \$555.987.132           |
| MINISTERIO DEL INTERIOR - GESTIÓN GENERAL | DEL INTERIOR | A-03-03-01-065 | Apoyo a las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, ley 1618 de 2013                  | \$1.400.000.000         |
| <b>TOTAL GENERAL</b>                      |              |                |  | <b>\$15.489.920.026</b> |

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La Consejería para la Participación de las Personas con Discapacidad ha realizado acompañamiento a los 32 departamentos del país a través de agendas territoriales y 168 asistencias técnicas.

Conforme al último reporte de la Secretaría Técnica del CND, 20 de los 32 departamentos y 5 de los 6 distritos cuentan con su Política Pública de Discapacidad. Así mismo, la Consejería ha logrado contar con un 69% de los Comités Departamentales de Discapacidad activos y operando, 28% de los departamentos que no reportan operación de sus comités o cuentan con fallas estructurales en los mismos y el 3% restante no se encuentran activos. Es en estas regiones donde la Consejería viene realizando acompañamiento para lograr la conformación y operación de los comités en cumplimiento de la Ley 1145 de 2007, el Decreto 1350 de 2018 y la Resolución 3317 de 2012.

**6. DE LOS CONCEPTOS INSTITUCIONALES.**

**6.1. Concepto institucional Ministerio de Hacienda**

El pasado 11 de octubre de 2021 el Viceministro General de Hacienda, doctor Fernando Jiménez Rodríguez remitió respuesta a la solicitud de concepto institucional que radicamos los ponentes en los siguientes términos:

"...Respecto de la solicitud de impacto fiscal, se informa que se inició el trámite de estudio de impacto fiscal de las propuestas contenidas en la iniciativa referida, para lo cual se solicitaron comentarios a las Direcciones competentes de esta Cartera Ministerial para conocer del asunto. Una vez se cuente con el estudio respectivo de las dependencias, se consolidará la posición de este Ministerio frente al particular, la cual se hará saber oportunamente al Congreso de la República.

|   |   |
|---|---|
| <p>Frente a este asunto, cabe anotar que de conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, podrá rendir su concepto fiscal de las iniciativas que cursen en dicha Corporación, labor que consiste en el estudio de compatibilidad de las propuestas legislativas con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Asimismo, que el referido artículo 7 señala expresamente que todo proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y contener la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de los costos que genere cada propuesta, asunto que debe reflejarse en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas.”</p> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante concepto de fecha 22 de octubre de 2021 recomendó lo siguiente: “El objetivo es loable con ciertos ajustes que precisen la manera equitativa con que se pretenden distribuir estos recursos y la rendición de cuentas que se debe dar a las comunidades interesadas. Sin embargo, éste también puede desfinanciar proyectos de inversión que ya vienen siendo financiados con estos recursos, generando potenciales déficits en los flujos de caja de las entidades territoriales. De ser así, estos también podría repercutir en el resultado agregado de las finanzas del sector público no financiero”.</p> <p>La Dirección de Apoyo Fiscal – DAF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conceptuó en el siguiente sentido: “En el texto del proyecto se modifica parcialmente el destino de los recursos recaudados por concepto de la estampilla “Pro-Desarrollo Departamental”, que pasa a denominarse “Pro-Desarrollo Social Departamental”. En relación con esta disposición sugerimos precisar que se deben respetar los compromisos adquiridos con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley para que éstos no queden sin fuente de financiación, pues ello obligaría a la entidad a cumplir dichos compromisos con ingresos corrientes de libre destinación y les generaría un incremento en gasto de funcionamiento”.</p> <p><b>6.2. Concepto Consejería para la Participación de las Personas con Discapacidad</b></p> <p>El 8 de octubre de 2021 la Consejera para la Participación de las Personas con discapacidad encargada, doctora Morelca María Giraldo Mambie, solicitó prórroga para emitir concepto al Proyecto de Ley 119 de 2021 Cámara en los siguientes términos:</p> <p><i>“Al respecto, de manera atenta solicito se conceda prorrogar el término de respuesta hasta el viernes 29 de octubre de 2021. Lo anterior, teniendo en cuenta que para emitir el concepto solicitado al proyecto de Ley No. 119 de 2021, la Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad en cumplimiento del numeral 2º del</i></p> | <p>artículo 11 de la Ley 1145 de 2007, deberá analizar y revisar en articulación con las entidades que conforman el Consejo Nacional de Discapacidad – CND, y el Grupo de Enlace Sectorial – GES del CND el texto radicado del Proyecto, para ello se convocó al grupo GES a reunión para el próximo 15 de octubre y al CND a reunión para el próximo 26 de octubre de 2021. Asimismo, las peticiones de información de los numerales del 2 al 7, por ser responsabilidad de cada entidad de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 1618 de 2013, serán trasladadas a todas las entidades del Gobierno Nacional que integral el CND para que respondan a cada pregunta directamente a su despacho, en virtud de lo señalado en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.”</p> <p>Luego, el día 29 de octubre de 2021 la Doctora Morelca María Giraldo Mambie remitió respuesta a solicitud de concepto al Proyecto de Ley No. 119 de 2021 Cámara “Por medio del cual se modifica el artículo 32 de la Ley 03 de 1986”, señalando que “con el fin de consolidar las observaciones y aportes al proyecto de ley, se realizó reunión el 21 de octubre de 2021 con la Comisión Legislativa o Normativa del GES y posteriormente el 26 de octubre de 2021 se realizó sesión plenaria de los miembros del CND, obteniéndose el aval al presente concepto”, en los siguientes términos:</p> <p><i>“La Consejería Presidencial para la Participación de Personas con Discapacidad como instancia rectora del Sistema Nacional de Discapacidad, en ejercicio de sus funciones – atribuidas mediante el numeral 1º del artículo 10º del Decreto 179 del 2019 –, recomienda que la iniciativa continúe su trámite legislativo ajustando el articulado de conformidad con las observaciones y recomendaciones emitidas por la Mesa / Comisión Legislativa del Grupo de Enlace Sectorial – GES, así:</i></p> <p><b>Primero.</b> Garantizar el principio de legalidad tributaria (Artículo 338 de la Constitución Política de Colombia), en el marco de lo dispuesto por el Ministerio de Hacienda especialmente lo dispuesto en la comunicación No. de Radicación 3-2021-011614 de fecha 11 de agosto de 2021 del Grupo de Asuntos Legales, el cual se remite anexo</p> <p><b>Segundo.</b> Determinar con claridad que se entiende por “Programas de atención e intervención social y rehabilitación integral para la población con discapacidad, que no están bajo la cobertura y financiación de los sistemas existentes”.</p> <p><b>Tercero.</b> Precisar en el proyecto de ley la facultad de las Asambleas Departamentales para que determinen el porcentaje de los recursos que pueden ser asignados por cada uno de los conceptos de gasto autorizados.</p> <p><small>9 Concepto OFI21-00151819/IDM 110300000, Consejería para la Participación de las Personas con Discapacidad (E), 29 de octubre de 2021</small></p>   |
| <p><b>Cuarto.</b> Precisar que se deben respetar los compromisos adquiridos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley para que éstos no queden sin fuente de financiación, pues ello obligaría a las entidades territoriales a cumplir dichos compromisos con ingresos corrientes de libre destinación y les generaría un incremento en gasto de funcionamiento.</p> <p><b>Quinto.</b> Adicionar un inciso para que los Gobernadores presenten un informe semestral o anual a las Asambleas Departamentales y a los Comités Departamentales de Discapacidad sobre la ejecución de los programas financiados con los recursos de la estampilla.</p> <p>Conclusiones del Concepto por parte de la Consejería Presidencial para la Participación de Personas con Discapacidad:</p> <p><i>El Proyecto de Ley No. 119 de 2021 Cámara “Por medio del cual se modifica el artículo 32 de la Ley 03 de 1986”, se considera conveniente y favorable para la inclusión de la Política Pública de Discapacidad y para la garantía de los derechos reconocidos a las personas con discapacidad en las normas nacionales e internacionales, entre ellas la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las personas con discapacidad, encontrando que:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>El proyecto de ley presenta viabilidad procedimental, de oportunidad y conveniencia frente a la política pública de discapacidad y a los derechos reconocidos en la Ley 1618 de 2013.</i></li> <li>• <i>El proyecto de ley se ajusta a lo dispuesto en la jurisprudencia entre ella, la del Consejo de Estado que precisó que las estampillas, pertenecen a lo que se conocen como tasas parafiscales a cargo de los entes territoriales.</i></li> <li>• <i>El proyecto de ley NO establece la creación de una nueva Estampilla, sino que modifica la distribución del recurso generado por la estampilla creada mediante la Ley 03 de 1986, denominada “Pro-Desarrollo Departamental”, precisando la destinación para los sectores de deporte, infraestructura, educación y salud (sanitario).</i></li> </ul> <p><i>En este sentido, la Comisión legislativa y normativa del GES recomienda a los miembros del CND conceptuar de manera favorable el texto del proyecto de ley No. 119 de 2021 Cámara “Por medio del cual se modifica el artículo 32 de la ley 03 de 1986”; el Consejo Nacional de Discapacidad – CND, en la sesión del 26 de octubre de 2021 confirma el concepto favorable con las recomendaciones antes señaladas.</i></p> <p><b>6.3. Del concepto institucional del Ministerio de Salud.</b></p>   | <p>El 8 de octubre de 2021 el Jefe de la Oficina de Promoción Social del Ministerio de Salud, doctor Alejandro Cepeda Pérez, comunicó que corrió traslado de la solicitud a la Consejería para la participación de las personas con discapacidad en los siguientes términos:</p> <p><i>“De manera atenta, me permito dar traslado a la solicitud de información y Concepto Institucional Proyecto de Ley 119 de 2021 Cámara “Por medio del cual se modifica el artículo 32 de la ley 03 de 1986” radicada por el congresista Erasmo Elías Zuleta Bechara el 04 de octubre de 2021; puntualmente en los numerales del 2 al 6 dado que consideramos que son competencia de la Consejería para la participación para la participación de las personas con discapacidad, como ente rector de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social; las mismas <b>exceptuando la número 4 serán respondidas por esta cartera ministerial en el marco de las competencias del sector salud.</b> Lo anterior en virtud del artículo 21 de la ley 1437 de 2011; del presente se copia al solicitante”. (Negritas fuera de texto)</i></p> <p>El Ministerio de Salud “considera conveniente la iniciativa legislativa, toda vez que es coherente con la necesidad del diseño de intervenciones intersectoriales articuladas e integrales, en búsqueda de mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad, garantizando un escenario que posibilite su inclusión social, lo que resulta igualmente concordante con las disposiciones normativas frente a la rehabilitación integral que promueven la eliminación de barreras y el desarrollo de acciones para la inclusión de las personas con discapacidad, contenidas en la Constitución Política artículo 47”.</p> <p>Como observación específica, señalo que “la expresión “de manera equitativa, contenida en la propuesta modificatoria del artículo 32 de la Ley 03 de 1986, es indeterminada y no genera la seguridad jurídica que requiere la disposición, toda vez que la definición de equidad establecida por la Real Academia Española<sup>10</sup> permite inferir cuál sería el porcentaje o monto de recursos que se debe destinar a cada uso. En tal sentido, se sugiere establecer porcentajes de asignación para cada acción, como los referidos en la Ley 1276 de 2009 frente a la Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, o referir que los recursos se destinarán a financiar en porcentajes iguales, cada uno de los usos autorizados.</p> <p>Igualmente señala el Ministerio de Salud que “...se puede afirmar que el proceso de rehabilitación funcional se encuentra cubierto a través del Plan de beneficios con cargo a</p> <p><small>10 Igualdad de ánimo/ Bondadosa templanza habitual, propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber o de la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley / Justicia natural, por oposición a la letra de la ley positiva / Moderación en el precio de las cosas o en las condiciones de los contratos / Disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece.</small></p> |

|  |  |
|--|--|
| <p><i>la Unidad de Pago por Capitación y aquello que no se encuentra cubierto por esta fuente se prescribe a través del MIPRES por el profesional tratante acorde con las necesidades en salud de cada persona.</i></p> <p>El 12 de noviembre de 2021 el Ministro de Salud, Doctor Fernando Ruiz Gómez, remitió a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes concepto institucional sobre el Proyecto de Ley 119 de 2021 Cámara en los siguientes términos:</p> <p><i>"Se estima que el proyecto, es coherente con la necesidad del diseño de intervenciones intersectoriales articuladas e integrales en búsqueda de mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad, garantizando un escenario que posibilite su inclusión social".</i></p> <p>La conclusión del concepto por parte del Ministerio de Salud considera "... conveniente que el proyecto de ley continúe su curso en el legislativo pues está orientado a fortalecer la atención integral de las personas con discapacidad, desarrollando la política pública para tal fin. No obstante se estima pertinente que la destinación tenga unos porcentajes determinados con el fin de que los montos no queden indefinidos".</p> <p><b>6.4. Del concepto institucional del Ministerio de Justicia y del Derecho.</b></p> <p>Frente a la iniciativa legislativa el Ministerio señaló: "...desde esta Cartera, se considera que el Proyecto de Ley No. 119 de 2021 "Por medio del cual se modifica el artículo 32 de la ley 03 de 1986", cuenta con viabilidad procedimental, oportunidad, y se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, puesto que otorga al ente competente por ley, las facultades requeridas para la emisión de la Estampilla que servirá para lograr los recaudos necesarios y suficientes para priorizar la inclusión social de las personas con condición de discapacidad en todo el territorio nacional, logrando así la equidad y el equilibrio social de esta población de indudable prioridad social y protección constitucional.</p> <p><i>El Gobierno Nacional ha venido abriendo espacios importantes mediante el diseño de proyectos de ley que alimenten, incentiven y motiven a todos los entes gubernamentales a realizar verdaderos cambios y modificaciones dentro de nuestro ordenamiento jurídico, que se traduzcan en beneficios para todas las personas con condición de discapacidad, de manera tal que se suplan sus necesidades y se garantice su derecho constitucional a la igualdad, tanto en los aspectos personales, como en los espacios físicos que deben construirse y adecuarse para su correcto uso y goce, mejorando así la calidad de vida de las personas con condición de discapacidad.</i></p> <p><i>Sobre lo anterior, uno de los aspectos que consideramos fundamental a tener en cuenta, es la socialización que se debe adelantar con los sectores de inversión previstos, así como definir de forma concertada, dentro de esa misma socialización, los montos y/o tarifas a establecer, anteponiendo siempre y justificando de forma contundente las razones de</i></p> | <p><i>peso que se tienen para la creación de esta Estampilla, así como las razones sociales que denotan la importancia del recaudo de dichos recursos en función de las personas con condición discapacidad, y que, al mismo tiempo, se haga énfasis en que no existe interferencia con otros sectores que se venían beneficiando con la norma modificada, pues quedan estas inmersas e intactas dentro de la citada modificación."</i></p> <p><b>6.5. Del concepto institucional del Ministerio de Comercio, Industria y Comercio.</b></p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Comercio recomendó lo siguiente:</p> <p><i>"Se encuentra que en el "Artículo 1º. Modifíquese el artículo 32° de la Ley 03 de 1986" o en la exposición de motivos, no es claro cómo, ni quiénes definen la suficiencia de la financiación para obtener las coberturas en los Programas de atención e intervención social y rehabilitación integral de la población con discapacidad. Si bien, la normatividad existente expone derecho a trato igual, acceso a salud, facilitación de la comunicación y la infraestructura adecuada, no se establecen de manera específica los parámetros de las acepciones "Suficiente", ni "Cobertura", lo cual deja espacio a interpretaciones. Se sugiere establecer un acápito en donde se establezcan los parámetros y el alcance de la acepción "Cobertura suficiente", para lo cual se puede tomar el abordaje que se llevó a cabo para definir lo concerniente a los "ajustes razonables" en la infraestructura que facilita la circulación de las personas con discapacidad. Trabajo que podría realizarse con el concurso de las entidades del Consejo Nacional de Discapacidad y el Observatorio para la inclusión social y productiva de las personas con discapacidad.</i></p> <p><i>Por otro lado, es recomendable considerar la observancia del comportamiento de los recaudos de la mencionada estampilla en las vigencias 2019 y 2020, teniendo en cuenta la fluctuación que estos pudieron tener, derivada de la situación atípica de la pandemia, con la finalidad de actualizar la justificación del proyecto, contemplado en el numeral 3, pues en este se hace referencia a los recaudos de los años 2017 y 2018 (con corte a febrero de 2019), destacando los departamentos con mayor recaudo, situación ésta que pudo haber cambiado, por lo mencionado líneas arriba."</i></p> <p><b>6.6. Del concepto institucional del Departamento Nacional de Planeación.</b></p> <p>El Departamento Nacional de Planeación recomendó lo siguiente:</p> <p><i>Se considera "viable que se incluya dentro de la destinación de los recursos recaudados por concepto de la estampilla Pro-Desarrollo Departamental la financiación de Programas de atención e intervención social y rehabilitación integral de la población con discapacidad, que no están bajo la cobertura y financiación de los sistemas existentes o cuya fuente de</i></p> |
| <p><i>financiación no es suficiente para obtener las coberturas poblacionales deseadas. Sin embargo, con la finalidad de que los recursos puedan tener un impacto real en la población beneficiaria, se sugiere determinar con claridad que se entienda por "Programas de atención e intervención social y rehabilitación integral de la población con discapacidad, que no están bajo la cobertura y financiación de los sistemas existentes o cuya fuente de financiación no es suficiente para obtener las coberturas poblacionales deseadas", o en su defecto facultar al Gobierno nacional para expedir la respectiva reglamentación para establecer los gastos elegibles a financiar en la ejecución de los Programas de atención e intervención social y rehabilitación integral de la población con discapacidad, con la finalidad de lograr mayor eficiencia en la destinación de los recursos.</i></p> <p><i>Además expresó que dado que el Proyecto de Ley propone que los recursos recaudados por concepto de la estampilla "Pro-Desarrollo Departamental" sean destinados para financiar de manera equitativa: Programas de atención e intervención social y rehabilitación integral de la población con discapacidad, que no están bajo la cobertura y financiación de los sistemas existentes o cuya fuente de financiación no es suficiente para obtener las coberturas poblacionales deseadas, Fomento y construcción de infraestructura para el deporte; y Construcción de infraestructura educativa y sanitaria, "(...) en lugar de establecer que se hará una "distribución equitativa" de los recursos entre las destinaciones contempladas en la ley, se recomienda definir directamente en la norma o bien facultar a las asambleas departamentales, para que determinen el porcentaje de los recursos que pueden ser asignados para cada uno de los conceptos de gasto autorizados".</i></p> <p><i>Igualmente recomienda para efectos de Veeduría y Control Social "adiciona un inciso sobre la obligatoriedad de que los gobernadores presentaran un informe semestral o anual a las Asambleas Departamentales y a los Consejos Departamentales de Discapacidad sobre la ejecución de los programas y proyectos financiados con los recursos de la Estampilla".</i></p> <p><b>6.7. Del concepto institucional de la Gobernación de Risaralda</b></p> <p>La Gobernación de Risaralda como miembro del Consejo Nacional de Discapacidad, frente al Proyecto de Ley indicó lo siguiente:</p> <p><i>"Teniendo en cuenta que no se establece la creación de una nueva estampilla, sino que se modifica la distribución del recurso generado por la estampilla "pro desarrollo departamental", bajo el nuevo nombre estampilla "pro desarrollo social departamental", donde se incluye financiación para la población con discapacidad: nos permitimos, acorde a nuestra vocación social, dar CONCEPTO FAVORABLE frente a la modificación planteada en el proyecto de ley 119 de 2021 de cámara por medio del cual se modifica el artículo</i></p>  | <p><i>32 de la ley 03 de 1986; en virtud de la generación de acciones que beneficien esta población y brinde más herramientas para su adecuada y oportuna atención.</i></p> <p><b>6.8. Del concepto institucional del DPS</b></p> <p>El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de acuerdo con su misionalidad atiende a población pobre, pobre extrema y vulnerable, incluidas las víctimas del conflicto armado, que cumpla con los criterios de focalización y priorización establecidos en la Resolución 03909 de 2017. Señalo que "la Entidad no cuenta con asignación presupuestal específica para atención a personas con discapacidad, sin embargo, ha venido adelantado distintas acciones encaminadas a la aplicación del enfoque diferencial en los programas y proyectos sociales y actuaciones de la Entidad, reconociendo y adoptando medidas y lineamientos dirigidos a la garantía del goce efectivo de los derechos de distintos grupos sociales y poblacionales, que de acuerdo con los mandatos constitucionales y de política pública son sujetos de especial protección</p> <p><i>En Prosperidad Social la asignación presupuestal está destinada a la atención de población pobre, pobres extremos y población vulnerable, sin exclusión de las personas con discapacidad que cumplen con los criterios de focalización. El programa Familias en Acción, diseñó e implementó un ajuste razonable que consiste en un incentivo educativo que exceptúa del techo máximo de tres(03) participantes por familia que dentro de su grupo cuenten con niños, niñas y adolescentes con discapacidad, a quienes se les garantiza su cupo de manera independiente en el programa.</i></p> <p><i>Con el fin de buscar insumos para la toma de decisiones en materia de fortalecimiento de las acciones de inclusión social para esta población, en convenio con UNICEF, se realizó la "Evaluación de resultados de las acciones de inclusión de familias con niñas, niños y adolescentes con discapacidad en Familias en Acción". Como resultado de esta evaluación surgieron recomendaciones técnicas, de política y de operación que se han venido socializando y se han trasladado por competencia a las diferentes entidades del orden nacional.</i></p> <p><i>Durante el año 2020, la Entidad avanzó en la puesta en marcha de las recomendaciones surgidas a partir de esta evaluación, incluyendo en el rediseño del programa las siguientes acciones que promueven la articulación interinstitucional e intersectorial: 1. Transversalización del enfoque inclusivo de derechos 2. Inclusión de un incentivo diferencial adicional en salud para niños, niñas y adolescentes con discapacidad en el programa Familias en Acción. 3. Generación de un piloto encaminado a promover el tránsito de Familias en Acción a Jóvenes en Acción, de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad."</i></p>  |

**6.9. Del concepto institucional del ICBF**

El ICBF es la entidad del Estado colombiano que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, infancia y adolescencia, el fortalecimiento de los jóvenes y las familias en Colombia, brindando atención especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos. En este marco, se brinda atención a niñas, niños y adolescentes con discapacidad.

En el marco del presupuesto asignado al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF en el Decreto de liquidación 1805 del 31 de diciembre de 2020, "Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2021" y las modificaciones presupuestales autorizadas en el curso de la vigencia, fueron focalizados \$261.041.026.237 para dar cumplimiento a la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social, los cuales son ejecutados por los proyectos de inversión.

Con relación al total del presupuesto ejecutado por la Entidad en materia de focalización, se informa que, según metas sociales y financieras, con corte a agosto se han ejecutado un total de \$121.123.058.289 destinados para atención de población con discapacidad.

**7. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO.**

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, a continuación, se describen algunas circunstancias o eventos que podrían generar un eventual conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286 de la misma Ley, aclarando que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, por lo que estos no se limitan a los aquí expuestos. Esta descripción es de manera meramente orientativa:

- Que de la participación o votación de este proyecto, surja para el congresista un beneficio particular, actual y directo, en los términos del artículo 286 de la Ley 5ª, por la inyección de capital en fondos de capital privado donde tenga alguna participación.

**8. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

| TEXTO RADICADO  | MODIFICACIONES PROPUESTAS: | JUSTIFICACIÓN |
|---|----------------------------|---------------|
| "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 32° DE LA LEY 03 DE 1986" | Sigue igual                |               |

|  |  |   |
|--|--|---|
| características de las estampillas; la distribución se hará de manera equitativa entre los sectores de inversión previstos; y todo lo demás que se considere necesario para garantizar su recaudo y adecuada inversión | estampillas; la distribución se hará de manera equitativa entre los sectores de inversión previstos; y todo lo demás que se considere necesario para garantizar su recaudo y adecuada inversión  |   |
|  | Los Gobernadores semestralmente deberán rendir un informe a la Asambleas departamentales y a los Consejos Departamentales de discapacidad sobre la ejecución de los programas y proyectos financiados con los recursos de la Estampilla. | Se incluye un inciso nuevo con el fin que se presente un informe con la destinación de los recursos |
| <b>ARTÍCULO SEGUNDO.</b> La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.  |  |   |

**9. PROPOSICIÓN CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA.**

**PROPOSICIÓN**

Por las consideraciones anteriores presentamos ponencia positiva y solicitamos a los Honorables Representantes de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley 119 de 2021 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 32 de la Ley 03 de 1986".

Cordialmente,



**ERASMO ELÍAS ZULETA BECHARA**  
Coordinador Ponente



**SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS**  
Ponente

| ARTÍCULO PRIMERO.   | ARTÍCULO PRIMERO.   |   |
|---|---|---|
| Modifíquese el artículo 32° de la Ley 03 de 1986, el cual quedará de la siguiente manera:<br><b>Artículo 32.</b> Autorízase a las Asambleas Departamentales para ordenar la emisión de estampillas "Pro-Desarrollo Social Departamental", cuyo producido se destinará a financiar de manera equitativa: Programas de atención e intervención social y rehabilitación integral de la población con discapacidad, que no están bajo la cobertura y financiación de los sistemas existentes o cuya fuente de financiación no es suficiente para obtener las coberturas deseadas, Fomento y construcción de infraestructura para el deporte; y Construcción de infraestructura educativa y sanitaria.<br>Las ordenanzas que dispongan cada emisión determinará su monto, que no podrá ser superior a la cuarta parte del correspondiente presupuesto departamental; la tarifa, no podrá exceder el dos por ciento (2%) del valor del documento o instrumento gravado; las exenciones a que hubiere lugar; las | Modifíquese el artículo 32° de la Ley 03 de 1986, el cual quedará de la siguiente manera:<br><b>Artículo 32.</b> Autorízase a las Asambleas Departamentales para ordenar la emisión de estampillas "Pro-Desarrollo Social Departamental", cuyo producido se destinará a financiar <del>de manera equitativa:</del> programas <del>y proyectos</del> de atención e intervención social y rehabilitación integral de la población <del>en condición de</del> <del>en</del> discapacidad, que no están bajo la cobertura y financiación de los sistemas existentes o cuya fuente de financiación no es suficiente para obtener las coberturas deseadas, fomento y construcción de infraestructura para el deporte; y Construcción de infraestructura educativa y sanitaria.<br>Las ordenanzas que dispongan cada emisión determinará su monto, que no podrá ser superior a la cuarta parte del correspondiente presupuesto departamental; la tarifa, no podrá exceder el dos por ciento (2%) del valor del documento o instrumento gravado; las exenciones a que hubiere lugar; las características de las | Se suprime la expresión "de manera equitativa" en atención al concepto recibido por el Ministerio de Hacienda, en el cual... Y al concepto del Ministerio de Salud, en el cual señaló que la expresión "de manera equitativa", es indeterminada y no genera la seguridad jurídica que requiere la disposición, toda vez que la definición de equidad establecida por la Real Academia Española <sup>11</sup> no permite inferir cual sería el porcentaje o monto de recursos que se debe destinar a cada uso...". |

<sup>11</sup> Igualdad de ánimo/  
Bondadosa templanza habitual, propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber o de la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley / Justicia natural, por oposición a la letra de la ley positiva / Moderación en el precio de las cosas o en las condiciones de los contratos / Disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece.

**10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2021 CÁMARA**

**"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 32° DE LA LEY 03 DE 1986"**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Modifíquese el artículo 32° de la Ley 03 de 1986, el cual quedará de la siguiente manera:

**Artículo 32.** Autorízase a las Asambleas Departamentales para ordenar la emisión de estampillas "Pro-Desarrollo Social Departamental", cuyo producido se destinará a financiar programas y proyectos de atención e intervención social y rehabilitación integral de la población en condición de discapacidad, que no están bajo la cobertura y financiación de los sistemas existentes o cuya fuente de financiación no es suficiente para obtener las coberturas poblacionales deseadas, Fomento y construcción de infraestructura para el deporte; y Construcción de infraestructura educativa y sanitaria.

Las ordenanzas que dispongan cada emisión determinará su monto, que no podrá ser superior a la cuarta parte del correspondiente presupuesto departamental; la tarifa, no podrá exceder el dos por ciento (2%) del valor del documento o instrumento gravado; las exenciones a que hubiere lugar; las características de las estampillas; la distribución se hará de manera equitativa entre los sectores de inversión previstos; y todo lo demás que se considere necesario para garantizar su recaudo y adecuada inversión

Los Gobernadores semestralmente deberán rendir un informe a la Asambleas departamentales y a los Consejos Departamentales de discapacidad sobre la ejecución de los programas y proyectos financiados con los recursos de la Estampilla.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,



**ERASMO ELÍAS ZULETA BECHARA**  
Coordinador Ponente

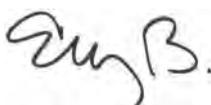


**SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS**  
Ponente

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

Bogotá D.C., 22 de noviembre de 2021. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positiva** para Primer Debate del Proyecto de Ley N°119 de 2021 Cámara, **"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 32° DE LA LEY 03 DE 1986"**, suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara ERASMO ELÍAS ZULETA BECHARA y SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS, 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**

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2021 CÁMARA

*por la cual se establece la gratuidad universal en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.*

|  |  |
|--|--|
| <p style="text-align: center;"><b>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE</b></p> <p>Proyecto de Ley No. 132 de 2021 Cámara "Por la cual se establece la gratuidad universal en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones"</p> <p><b>I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY.</b></p> <p>El Proyecto de Ley No. 132 de 2021 fue presentado por los Senadores Antonio Sanguino Páez, Alexander López Maya, Angélica Lisbeth Iozano Correa, Julián Gallo Cubillo, Gustavo Bolívar Moreno, Feliciano Valencia Medina, Leonidas Name, Aida Yolanda Avella Esquivel, Iván Cepeda Castro, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Jesús Alberto Castilla Salazar, Jorge Eliécer Guevara, Juan Luis Castro Córdoba, Jorge Enrique Robledo Castillo, José Aulo Polo Narváez, Iván Marulanda Gómez, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Wilson Arias Castillo; y los Representantes María José Pizarro Rodríguez, Jorge Alberto Gómez Gallego, Abel David Jaramillo Largo, Ángela María Robledo Gómez, Carlos Alberto Carreño Marín, César Augusto Ortiz Zorro, Catalina Ortiz Lalinde, César Augusto Pachón Achury, David Ricardo Racero Mayorca, Fabián Díaz Plata, Jairo Reinaldo Cala Suárez, León Fredy Muñoz Lopera, Wilmer Leal Pérez, Katherine Miranda Peña y Mauricio Andrés Toro Orjuela, el 26 de julio de 2021 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, siendo publicado en la Gaceta No. 960 de 2021.</p> <p>Esta iniciativa ya había sido presentada en la legislatura anterior por los Senadores Gustavo Petro Urrego y Aida Yolanda Avella Esquivel, y los Representantes a la Cámara, David Ricardo Racero Mayorca, María José Pizarro Rodríguez y Ángela María Robledo Gómez, el 23 de julio de 2020 en la Cámara de Representantes, recibiendo el número 254 de 2020 Cámara "Por Medio Del Cual Se Garantiza Matricula Cero".</p> <p>Asimismo, en el Senado de la República los Senadores Wilson Arias Castillo, Antonio Sanguino Páez y Gustavo Bolívar Moreno radicaron el Proyecto de Ley No. 326 de 2020 Senado "Por medio del cual se modifican disposiciones contempladas en el decreto legislativo 662 de 2020 y se crea el Programa Matricula Cero". Ninguno de los dos proyectos logró continuar su trámite legislativo y fueron archivados.</p> <p>El 05 de octubre de 2021, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes nos designó como ponentes del presente proyecto de ley. El 12 de octubre presentamos proposición para realizar una Audiencia Pública en el trámite del proyecto, la cual se llevó a cabo el 11 de noviembre con el propósito de debatir sobre el contenido y alcance del proyecto de ley, por lo que procedemos a rendir ponencia para el presente proyecto en los siguientes términos:</p> | <p><b>II. MARCO NORMATIVO.</b></p> <p>La iniciativa presentada se respalda bajo las siguientes premisas constitucionales y normativas:</p> <p><b>Constitución Política de 1991:</b></p> <p>El Proyecto de Ley, tiene como objetivo principal, dar cumplimiento integral a lo dispuesto en el Artículo 67 de la Constitución Política de Colombia el cual expone:</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>"[...] La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. [...] El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación [...]."</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><b>La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.</b></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo [...]."</i> (negrilla por fuera del original)</p> <p>El Artículo 69 constitucional obliga al Estado a facilitar mecanismos financieros que permitan el acceso de todas las personas a la educación superior.</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>"[...] El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior [...]."</i></p> <p><b>Marco legal:</b></p> <p><b>Ley 30 de 1992:</b> "Por la cual se organiza el servicio público de Educación Superior", estableciendo está en su Artículo 2 que: "[...] la Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado [...]".</p> <p><b>Ley 115 de 1994:</b> "Por la cual se expide la Ley General de Educación"; por medio de esta se organiza el Sistema Educativo General Colombiano, estableciéndose las normas generales para regular el Servicio</p> |
|--|--|

Público de Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia T-743 del 23 de octubre de 2013, expresó que “[...] el artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales]. En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política.”

Asimismo, mediante Sentencia SU-624 del 25 de agosto de 1999, expuso que “[...] cuando la crisis económica del país afecte a dichos sectores (sectores sociales que optaron por educación privada), el Estado debe ampliar la educación pública dotando de recursos suficientes y progresivamente superiores, y, colateralmente otorgar recursos que viabilicen créditos para la educación privada y agilicen su otorgamiento. En otras palabras, emplear todas las herramientas posibles para que haya soluciones definitivas.”

**III. OBJETIVO DEL PROYECTO**

Este proyecto de ley busca establecer los lineamientos para regular la gratuidad universal en la modalidad de los programas de pregrado y postgrado en las instituciones públicas de educación superior en el país, con el fin de eliminar barreras de acceso y garantizar la accesibilidad y permanencia educativa.

**IV. CONSIDERACIONES**

**La educación superior en Colombia**

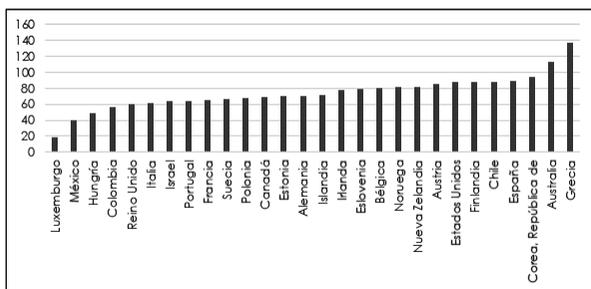
La Educación superior en Colombia es un eje fundamental de las políticas públicas, en términos del desarrollo, la superación de la pobreza y la desigualdad, ya que, entre mayor sea el nivel educativo las personas pueden percibir más ingresos y pueden contar con mayores posibilidades de encontrar trabajo. Por lo tanto, la ampliación de la cobertura, acceso y calidad son fundamentales para construir equidad y cerrar algunas de las brechas humanas que afectan nuestro país (gráficas 1 y 2).

De esa forma, la educación además de ser un elemento para la realización individual es uno de los motores del desarrollo económico de las sociedades. En la actualidad asistimos a una revolución tecnológica en la que el conocimiento debe potencializar innovaciones en los procesos productivos generando alto valor agregado y condiciones para la adaptación al complejo entorno que genera para la humanidad la amenaza del cambio climático.

En las últimas décadas en Colombia la educación superior ha sido relegada a un papel secundario. Muestra de ello es que según el Sistema Universitario Estatal (2018), las Instituciones de Educación Superior tienen un déficit de \$18 billones de pesos, lo que se traduce en baja calidad y poca cobertura.

Sobre este último aspecto y en comparación con los demás países de la OCDE, Colombia no se encuentra bien posicionada, como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfico 3. Inscripción escolar, nivel terciario países OCDE (% bruto) 2017  
Fuente: Elaboración de los autores con datos del Banco Mundial



En este gráfico, es importante mencionar que países como Grecia, Francia, Chile, Suecia, Noruega y Finlandia, tienen gratuidad total en la educación superior o el pago por la matrícula educativa es muy bajo respecto a su nivel de ingresos.

Gráfico 1. Ingreso Promedio por Nivel de Estudios (2017)  
Fuente: Elaboración de los autores con datos del DANE (2017)

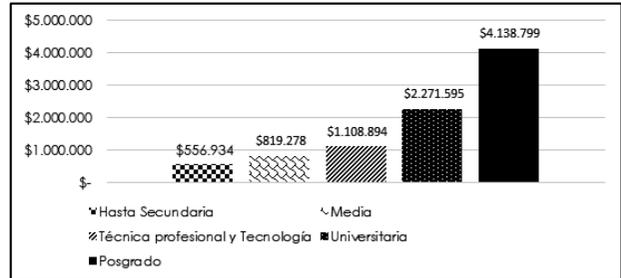
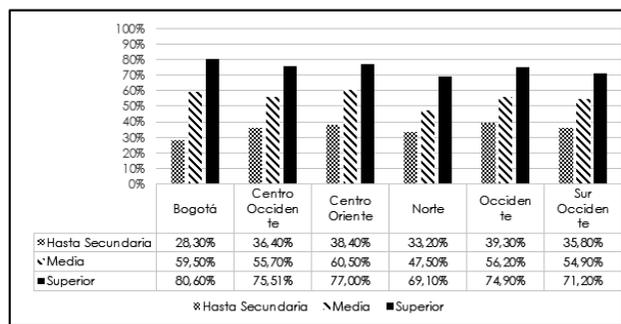


Gráfico 2. Porcentaje de Jóvenes ocupados, según nivel de formación. Seis regiones 2017  
Fuente: Elaboración de los autores con datos del DANE (2017)

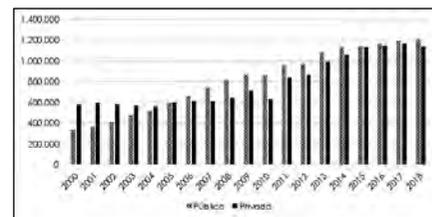


**La Ley 30 de 1992 y el esquema de financiamiento de la educación superior pública**

En la Ley 30 de 1992 se consignan los objetivos del sistema de educación pública, dentro de ella se establece que la educación superior debe encontrarse al servicio de la solución de los problemas del país por medio de programas educativos de calidad. Aunque el modelo consignado en esta ley parece bondadoso porque los ingresos para las universidades son crecientes, en términos reales, resulta insuficiente para mantener una financiación apropiada. Lo anterior por tres razones esenciales:

Primera, la cobertura de la educación superior pública ha aumentado mucho más de lo que puede cubrir su financiación, ejemplo de ello, es que entre el 2002 y el 2018 el incremento fue del 356%, mientras que el aporte de la nación a las universidades públicas ha disminuido de manera relativa con respecto al gasto total en educación, como se muestra en la siguiente gráfica.

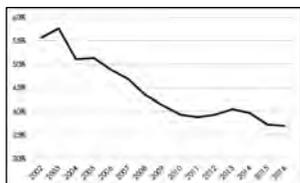
Gráfico 4. Matriculación en educación superior. Desagregada por semestres (2000-2018)  
Fuente: Elaboración por los autores con datos del Ministerio de Educación.



Segundo, el esquema no toma en cuenta las características propias de la educación superior, ya que sus costos crecen más rápido que la inflación medida por el IPC, entre enero de 2010 y diciembre de 2018, el IPC ha variado de forma acumulada en 23,91%, mientras que los costos de la educación superior han incrementado en 45,2% (Dane, 2019).

Pese a que los recursos son crecientes en términos reales, en la siguiente gráfica puede observarse que año tras año, el Estado destina menor proporción de gasto público de educación superior en las universidades públicas. Para el año 2002, el 57% de los recursos girados para educación superior iban a la base presupuestal para las universidades públicas, esta cifra para 2016 fue de 37%. Esto quiere decir, que el Estado fortalece presupuestalmente a programas por vía de la demanda.

Gráfico 5. Relación Aportes Nación Universidades Públicas como porcentaje del gasto público en educación superior en Colombia (2002-2016)  
Fuente: Vicerrectoría administrativa y Financiera UTP (2017)



Tercero, la cobertura de la educación superior pública ha crecido en términos absolutos y relativos más que la educación privada, pero no así en términos presupuestales, ya que la financiación de la educación superior se ha centrado en los créditos y becas ofertadas por el ICETEX. Entre 2010 y 2016 los aportes de la Nación para el ICETEX han aumentado en 677%. Entre tanto, los aportes de la Nación para la oferta educativa han incrementado en 50,4% (MHCP, 2018). Se presenta aquí el primer problema estructural de la educación superior y es el que concierne a que la financiación se ha ido fundamentalmente al fortalecimiento de políticas de demanda y no a la oferta.

Como consecuencia de esta situación, se adeudan \$18 billones de pesos a las universidades públicas. Esta deuda se traduce en falta de infraestructura pertinente para atender las clases, un escaso número de profesores, bajos salarios para la planta administrativa y profesoral, carencia de recursos para el bienestar universitario, entre otros. Esta situación afecta transversalmente la calidad y la cobertura de la educación superior en el país.

**La Matrícula Cero en Colombia**

En el marco de la pandemia producida por la Covid - 19 y la crisis económica causada por esta, el sector de la educación superior se vio gravemente afectado. La deserción aumentó sustancialmente, y los recursos de las y los estudiantes de igual manera. Por esta razón, en diferentes universidades del país, entre esas la Universidad del Atlántico en Barranquilla, se propuso un esquema de matrícula cero. Un modelo, inicialmente temporal, en el que tanto gobiernos locales como el gobierno nacional, y las universidades hicieron un esfuerzo económico y financiero para la reducción de los costos de la matrícula financiera, y así reducir los riesgos de deserción y mitigar la crisis del sector de la educación superior.

Ante esta crisis, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 662 del 14 de mayo de 2020, "Por el cual se crea el fondo solidario para la educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID - 19 en el marco de la emergencia económica social y ecológica" destinando \$217.874.504.953 (Doscientos diecisiete mil ochocientos setenta y cuatro mil millones quinientos cuatro mil novecientos cincuenta y tres pesos) para, entre otras, otorgar un auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior Pública (art. 3, numeral 4).

Para dar cumplimiento al punto anterior, el Gobierno Nacional destinó \$97.500.000.000 (noventa y siete mil quinientos millones de pesos) que se distribuyeron entre las 63 IES públicas de todo el país. Lastimosamente, estos recursos no fueron suficientes para lograr la matrícula cero, pues se estima que el costo total por semestre es de 700 mil millones de pesos.

Dada la insuficiencia de recursos, desde la Bancada Alternativa del Congreso de la República, se radicaron dos Proyectos de Ley que buscaban lograr la Matrícula Cero. Los proyectos de ley 254 de 2020 Cámara "Por Medio Del Cual Se Garantiza Matrícula Cero" y el 326 de 2020 Senado "Por medio del cual se modifican disposiciones contempladas en el decreto legislativo 662 de 2020 y se crea el Programa Matrícula Cero", radicados en julio y octubre de 2020, respectivamente. Ninguno de los dos proyectos logró continuar su trámite legislativo y fueron archivados por falta de voluntad política de algunos congresistas.

Por esta razón, es que la presente iniciativa se vuelve a radicar con el objetivo de implementar la Matrícula Cero y finalmente lograr la gratuidad en la educación superior del país. Este proyecto atiende a los llamados del movimiento estudiantil, de miles de jóvenes y sus familias, quienes se vienen movilizandando desde hace décadas con el propósito de que sus propuestas sean adoptadas por el Gobierno Nacional y así superar la gran deuda histórica que el Estado ha tenido con las Instituciones de Educación Superior desde 1993.

**Crisis económica y social causada por la pandemia del COVID-19**

La pandemia producida por la Covid-19 ha tenido un profundo impacto negativo en las Instituciones de Educación Superior del país, con especial incidencia en la situación del estudiantado de las instituciones públicas. Según el Dane (2020), para mayo de 2020 la tasa de desempleo había alcanzado máximos históricos, ubicándose en 21,4%, lo cual, impacta el consumo de los hogares, quienes deberán destinar sus ahorros al consumo de alimentos y de bienes de supervivencia básica. De acuerdo con otras cifras del Dane (2020), el 44% de los colombianos tuvieron una afectación negativa sobre sus ingresos; el 30% de los colombianos tienen dificultades para compra de alimentos y el 34% tienen dificultades para el pago de deudas y servicios públicos. El aumento del desempleo y la informalidad provocó desde el primer semestre del 2020 un aumento paralelo de la deserción estudiantil.

Gráfica 6. Variación de la matrícula en las IES de Colombia  
Fuente: Presentación de la ASCUN en la Audiencia Pública "Matrícula Cero", febrero de 2021.



Como se observa en la gráfica anterior, elaborada por la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), la disminución del número de estudiantes en el 2020, comparada con el año anterior a la pandemia, demuestra el significativo impacto de ésta sobre las posibilidades de la juventud para acceder y mantenerse en la educación superior. Es igualmente claro que la disminución es aún más marcada en las IES públicas, y en particular en los posgrados.

Si se toma como referencia el número de estudiantes nuevos matriculados por semestre, como se muestra en la siguiente gráfica, la disminución es todavía mayor, toda vez que las barreras de acceso sumadas al deterioro en la situación económica de las familias colombianas limitan las posibilidades de ingresar a la educación superior para la juventud que aspira a comenzar su formación técnica, tecnológica o universitaria.

Gráfico 7. Variación de los estudiantes nuevos matriculados  
Fuente: Presentación de la ASCUN en la Audiencia Pública "Matrícula Cero", febrero de 2021.



Como respuesta a esta situación, distintos sectores sociales encabezados por organizaciones estudiantiles de todo el país han presentado al Gobierno Nacional desde el 2020 la exigencia de subsidiar los costos de matrícula en las IES públicas del país.

La respuesta del Gobierno a esta exigencia fue el anuncio del programa 'Matrícula Cero', incluido dentro de las disposiciones del Decreto 662 de 2020. No obstante, los recursos allí dispuestos se han destinado casi exclusivamente a líneas de crédito y solo el 3,9% del mismo a auxilios de matrícula, sólo se han girado recursos nuevos a las IES públicas para cubrir los costos de matrícula por \$97 mil millones en 2020 y \$ 98 mil millones en el primer semestre de 2021.

En respuesta a un derecho de petición con radicado MEN 2020-ER-203098, el Ministerio de Educación desagrega de la siguiente manera los recursos destinados a subsidios de matrícula universitaria en el 2020:

*El Gobierno Nacional comprometido con la Educación Superior pública de nuestro país, junto con los aportes de los Gobernadores y Alcaldes, se han logrado a la fecha destinar aproximadamente \$979.290 millones para el pago de matrícula y apoyo de sostenimiento de los estudiantes de todas las IES públicas del país. Estos recursos contemplan los \$798.200 millones asignados por el Ministerio de Educación Nacional y Prosperidad Social en el programa Generación E que en 2020 llegará a 168 mil estudiantes beneficiados, a través del cubrimiento de la matrícula, apoyo de sostenimiento y otros programas de acceso a la educación superior; los \$97.500 millones del Fondo Solidario de la Educación, creado mediante el Decreto Legislativo 662 de 2020, para que los jóvenes de más bajos recursos cuenten con el apoyo para continuar con el segundo semestre académico y permanezcan en el sistema educativo; y cerca de \$83.590 millones de iniciativas presentadas por gobernadores y alcaldes, para brindar auxilios adicionales.*

*Los recursos asignados por el Gobierno Nacional a través de programas de acceso y permanencia como Generación E y el Fondo Solidario para la Educación, sumados a los aportes realizados por los gobiernos locales y de las mismas instituciones de educación superior, permitirán beneficiar a un total de 661 mil estudiantes con un auxilio importante sobre el valor de la matrícula, de estos 507 mil estudiantes recibirán auxilios del 100% del valor de la matrícula.*

En sus declaraciones y comunicados públicos, el Ministerio de Educación ha caído en la imprecisión de dar a entender que la totalidad de esa inversión se ha dado con recursos nuevos a raíz de la pandemia. Lo cierto es que no se han garantizado \$979 mil millones a 'Matrícula Cero' como afirma el Ministerio, porque en esa suma se incluyen los recursos destinados a programas como Generación E, Jóvenes en Acción y otros (\$798.280 millones), que estaban destinados desde antes de la pandemia y no resuelven las necesidades nuevas. En realidad, la inversión nueva a raíz de lo dispuesto en el Decreto 662 de 2020 fue en 2020 de \$97.500 millones a 63 Instituciones, menos del 12% del costo total de la matrícula a todos los estudiantes de las IES públicas del país.

Los recursos restantes para cubrir a los estratos 1, 2 y 3 en pregrado han tenido que asumirlo las Entidades Territoriales (\$83.590 millones) y las propias IES (no existen cifras globales sobre el aporte de las IES). En el caso de la Universidad Nacional, recibió del Gobierno \$5.200 millones para el programa y tuvo que poner de sus propios recursos \$3.200 millones. La situación en la Universidad de Antioquia fue más grave: se vio obligada a aportar de recursos propios más de 5 veces lo aportado por el Gobierno Nacional, como se ve en el siguiente cuadro:

| APORTE                                  | CANTIDAD ESTUDIANTES | VALOR MATRÍCULA (EN MILLONES DE PESOS) | OBSERVACIONES  |
|---|----------------------|--|--|
| APORTE DECRETADO 662 DE 2020            | 7.641                | \$2.500                                | 10% del valor de la matrícula a estudiantes de estrato 1   |
| APORTE DEPARTAMENTO DE ANTIQUIA         | 1.538                | \$1.240                                | Estudiantes provenientes de Municipios no estratificados - Apartado - Turbo - Roncesvalles - Otros Deptos. |
| ESTUDIANTES QUE ANTIQUEN LA MATRÍCULA   | 221                  | \$362                                  | Estratos 4, 5 y 6  |
| APOYO OTROS PROGRAMAS                   | 364                  | \$191                                  | Entidades públicas y privadas que otorgan subsidios becas.   |
| <b>VALOR ASUMIDO POR LA UNIVERSIDAD</b> | <b>17.947</b>        | <b>\$ 10.196</b>                       | 10 Mill Estudiantes al 100% y 7.641 al 50% estrato 3   |

Tabla 1. Información al 10/03/2021

Fuente: Universidad de Antioquia mediante derecho de petición.

El Gobierno Nacional le ha trasladado la responsabilidad de la 'Matrícula Cero' a las propias IES y a los gobiernos locales. El presidente del Sistema Universitario Estatal (SUE), en la audiencia pública sobre el tema realizada en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes el pasado 25 de febrero, demostró lo insuficiente del programa de 'Matrícula Cero':

"Financiar la matrícula que pagan hoy los padres de familia o los acudientes de los estudiantes que están matriculados en la Universidad pública, significa que es un programa para ayudar a las familias en un valor de matrícula que ya está subsidiado por las Universidades en un 90%. Lo anterior no resuelve el problema de financiación de las universidades. Al contrario, las perjudica desde el punto de vista del recaudo tesoral por desplazamiento del recaudo".

Esto significa que las transferencias del Gobierno para 'Matrícula Cero' sólo cubren el 10% del costo real por estudiante. Cuando el Gobierno hace la transferencia del subsidio de matrícula, la universidad asume el 90% del costo.

Según el SUE, el 93% de los estudiantes viven en estratos 1, 2 y 3. Haciendo estimaciones con las cifras del Ministerio y asumiendo que el programa actual cubra a todos los estratos 1, 2 y 3, serían aproximadamente 661.000 de los 776.444 estudiantes de las IES públicas. Con la política vigente, se quedarían por fuera del programa de 'Matrícula Cero' 43.185 estudiantes de posgrado en universidades y otros 72.259 que incluyen posgrado de las ITTU, además de los estratos 4, 5 y 6 de pregrado. Como se observa en el cuadro sobre el caso de la UdeA, el costo de subsidiar estos estratos es relativamente bajo porque son pocos estudiantes. Para el caso de posgrados, el SUE estima que su costo de matrícula es de 346 mil millones anuales.

**Crítica situación de la educación superior previa a la pandemia**

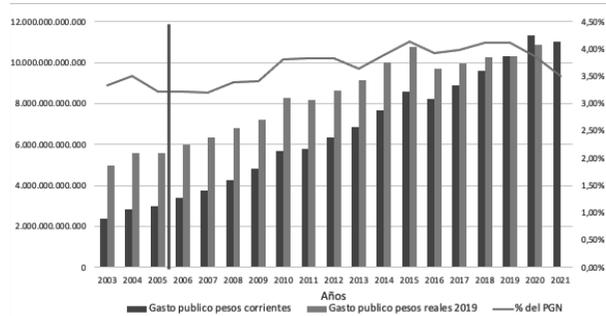
Uno de los mayores problemas de la educación superior en Colombia es la baja cobertura. Según el Ministerio de Educación, la tasa de cobertura de educación superior para el 2018 era de 52,01%. Dicha tasa muestra la relación entre los alumnos matriculados en el nivel de pregrado (técnico profesional, tecnológico y universitario) y la población proyectada entre 17 y 21 años, por tanto, mide la participación de los jóvenes y adultos que se encuentran efectivamente cursando un programa de formación en educación superior (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior). Es decir que solo la mitad de los colombianos entre los 17 y 21 años pueden acceder a la educación superior. Además, la tasa de cobertura de educación universitaria superior, excluyendo los niveles técnicos y tecnológicos, fue de 36,2% para el 2018. Es decir que solo 3.6 de cada 10 colombianos pueden acceder a estudiar una carrera universitaria.

Por otro lado, en Colombia, históricamente ha existido un grave problema de desfinanciamiento de la educación superior. Como se puede evidenciar en el siguiente gráfico, entre el 2003 y el 2020 el Estado ha asignado entre 4.9 y 10.8 billones de pesos para financiar la educación superior en el país (valores reales a 2019). Esto ha representado entre el 4,13% y el 3,21% del Presupuesto General de Nación -PGN-. Se puede evidenciar que el monto asignado para la educación superior total incrementa constantemente en términos absolutos, pero no como porcentaje del Presupuesto General de la Nación -PGN-.

Estos datos sugieren que, aunque el Estado colombiano haya aumentado el gasto público en educación superior entre el 2003 y el 2020, las asignaciones presupuestales dirigidas al fomento de la educación superior no han tenido mayores variaciones desde el 2003. Demostrando así la falta de compromiso del Estado colombiano con la financiación de la educación superior. Situación que se agrava si se tiene en cuenta que, como se mencionó anteriormente, los costos y precios de la educación superior crecen más rápido que la inflación medida por el IPC. Entre enero de 2010 y diciembre de 2018, el IPC ha variado de forma acumulada en 23,91%, mientras que los costos de la educación superior han incrementado en 45,2% (Dane, 2019). Adicionalmente, no se tiene en cuenta que la cantidad de estudiantes vinculados a la educación superior también ha aumentado sustancialmente.

Gráfico 8. Gasto público en educación superior 2003–2021

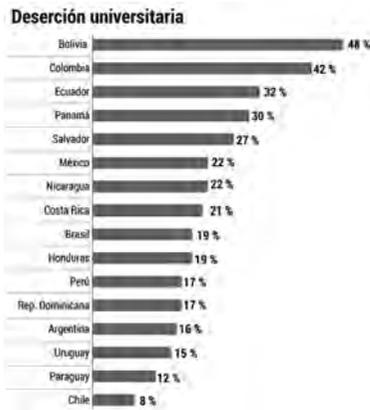
Fuente: Elaboración propia con datos Ministerio de Educación Nacional (2016) y Derecho de Petición Ministerio de Hacienda y Crédito Público (10) del 26 de agosto de 2010.



Por otro lado, es importante revisar la tasa de deserción en la educación superior pues, aunque muchos jóvenes se matriculen, son pocos quienes terminan graduándose y obteniendo los beneficios de la educación superior. Según el Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior - SPADIES - para el 2016 la tasa de deserción cohorte universitaria fue de 45,1% y la tasa de deserción cohorte para técnicos y tecnológicos fue de 53,2% (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

Es decir que cerca de la mitad de quienes inician sus estudios no logran culminarlos. Además, Casas Mogollón (2018) analizó un informe del Banco Mundial en el que se identificó que la deserción universitaria para Colombia era del 42%. La siguiente gráfica, proveniente de la publicación de Casas Mogollón (2018), demuestra que Colombia tiene una tasa de deserción universitaria más alta que los demás países de la región.

Gráfico 9: Deserción universitaria-comparación internacional



Finalmente, y para hacer una comparación internacional, vale la pena resaltar algunos datos provenientes de la OCDE. En Colombia la proporción de personas con un título de educación terciaria son menores que en los otros países. Mientras que, en Colombia, para el 2019, el 30% de personas entre los 25 y 34 años han alcanzado la educación superior, en los demás países de la OCDE el 45% han alcanzado la educación superior (OCDE - Education GPS). En relación con la inversión en la educación superior por estudiantes, Colombia es el país de la OCDE que menos invierte. Para el 2020, en promedio los países de la OCDE invierten 16,329 dólares por estudiante de educación superior, en Colombia solo se invierten 2,335 dólares (OCDE - Education GPS).

V. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003 *"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"*, establece en su artículo 7° 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. Para estos

propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo". En cumplimiento con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, esta sección presentará el posible impacto fiscal y la fuente de financiación del presente Proyecto de Ley.

La propuesta de gratuidad de la matrícula financiera para todas las IES del país, no es una propuesta que está fuera del alcance financiero del Estado. Según la respuesta al Derecho de Petición 2020-ER-172979 y 2020-ER-174385, proveída por el Ministerio de Educación Nacional el 04 de septiembre del 2020, el valor total de la matrícula de los estudiantes que cursan programas académicos en el nivel de pregrado en las IES públicas, se estima en \$700.000 millones de pesos por semestre. Esta información fue suministrada al MEN a través de las Instituciones de Educación Superior Públicas.

Otra estimación sobre el costo fiscal de la matrícula cero, la realizó Pedro Hernández, presidente nacional de la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU), en su presentación a la Comisión VI de Senado y Cámara del 18 de mayo de 2020. Allí se presentaron unos datos estimados sobre el recaudo de las IES públicas del país y de las instituciones Técnicas Profesionales y Tecnológicas. Para el 2018 las universidades públicas y la Red de Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias Públicas (REDITTU) recaudaron 1.326 billones de pesos proveniente de los estudiantes de pregrado. Es decir, 663.000 millones por semestre. Suponiendo que la tasa de cobertura creció un 5% desde el 2018, se podría afirmar que, un semestre de matrícula cero le costaría aproximadamente 696,150 millones de pesos al Gobierno Nacional. Basado en estas cifras, un año (2 semestres) de matrícula cero para los estudiantes de pregrado le costaría 1.4 billones de pesos al Gobierno Nacional.

En cuanto a los posgrados, ASPU calculó que para el 2018 las IES públicas (Universidades y la REDITTU) recaudaron 387,322 millones de pesos por concepto de matrícula financiera de los estudiantes de posgrados. Suponiendo que la tasa de cobertura creció un 5% desde el 2018, se podría afirmar que, un (1) año (2 semestres) de matrícula cero para los estudiantes de posgrado le costaría aproximadamente 406,688 millones de pesos al Gobierno Nacional.

En conclusión, para financiar la matrícula cero a nivel nacional para pregrados y posgrados de las Instituciones de Educación Superior Públicas durante un año, el Gobierno Nacional debe destinar una suma aproximada de 1.8 billones de pesos colombianos. Esta suma se divide en: 1.4 billones para pregrado y 0.4 billones para posgrados.

En cuanto al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), se puede afirmar que este Proyecto de Ley es compatible con el MFMP. El MFMP menciona el Fondo Solidario para la Educación y el plan de auxilios educativos para beneficiarios del ICETEX, ambas iniciativas diseñadas para mitigar la deserción en la

educación superior y apoyar a los estudiantes más afectados por la emergencia económica y sanitaria. Al igual que estas iniciativas mencionadas, el presente Proyecto de Ley simplemente busca extender los esfuerzos ya iniciados por el Gobierno Nacional para reducir la tasa de deserción y apoyar a los estudiantes de las Instituciones Públicas de Educación Superior.

Por otro lado, el MFMP menciona la autorización del uso de vigencias futuras para proyectos de inversión. Entre esos rubros se asignan unos recursos para la educación. En la Tabla AP4.21 se autoriza el uso de 441.000 millones de pesos en 2021 y 110.000 millones de pesos en 2022, para proyectos de inversión de educación. Entonces, puesto que el presente Proyecto de Ley busca fortalecer las iniciativas planteadas en el MFMP 2020 y también busca asignar recursos de inversión para la educación, se afirma que el Proyecto de Ley es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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

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

La inversión en matrícula cero solo representaría el 3.3% del total de los recursos destinados al sector educativo en el Plan de Desarrollo Nacional. En caso de necesitar recursos extraordinarios para garantizar esta medida, se pueden crear impuestos progresivos, pagados por las personas de ingresos más altos en el país. Con una ampliación de la base gravable del impuesto del patrimonio, y un aumento de tarifa de impuesto de renta al 1% más rico de la población, se podrían cubrir los recursos faltantes.

En tal sentido, se considera que el presente Proyecto de Ley contiene un gasto público que se puede llevar a cabo en la realidad y actualidad, no obstante, si en alguna instancia del trámite legislativo se pensará en lo contrario, es imperativo señalar que de acuerdo con las sentencias C-315 de 2008 y C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

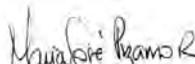
*"Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las 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.** (Resaltado fuera del texto.)

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado a destinar los recursos necesarios para promover la educación, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

**"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que**

|  |  |
|--|--|
| <p><u>reside en el Congreso de la República</u>, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.</p> <p>Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.</p> <p>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, <u>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.</u> (Resaltado fuera de texto).</p> <p>De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho en sentencia C-315 de 2008 que si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.</p> <p>Por lo anteriormente señalado, se concluye que el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los recursos requeridos para lograr el objetivo del presente Proyecto de Ley, sin que ello implique que la justificación de este y la planeación de tipo presupuestal y económica, se convierta en una traba dentro del trámite legislativo para la aprobación de la presente ley.</p> <p>En todo caso, se reitera que la presente iniciativa legislativa puede ser respaldada presupuestalmente, y por el contrario, puede derivar en menores gastos de otras áreas y estímulo a la economía y crecimiento económico que más personas ingresen a la educación superior y complementen o continúen con su formación.</p> <p><b>VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL</b></p> <p>El concepto otorgado por el Ministerio de Educación Nacional acerca del Proyecto de Ley 132 de 2021 Cámara consiste en indicar cada acción que ha realizado el Gobierno actual sobre el tema de educación superior pública.</p>   | <p>El concepto es claro en indicar la importancia de la iniciativa presentada, incluso indica que está de acuerdo con las acciones empleadas por el Gobierno, sin embargo, justifica su no acompañamiento en acreditar como suficientes las labores realizadas hasta el momento sin desconocer que sigue existiendo un grave problema en el acceso y permanencia en la educación superior pública.</p> <p>De tal manera, es importante anotar que cualquier esfuerzo que se realice por mejorar la educación superior pública, así como ampliar su oferta es muy importante, sin embargo, se debe seguir avanzando con la obtención de una gratuidad universal en este sector.</p> <p>Aprovechando la gradualidad que se viene presentando (la cual no es suficiente) es importante hacer un gran esfuerzo para extender la educación superior pública a más personas en el país como respuesta de la garantía de un derecho fundamental e incluso humano, y así mismo, como alternativa a la economía y camino de la delincuencia o desempleo.</p> <p>Actual y recientemente el artículo 27 de la Ley 2155, así como el programa de generación E, créditos del Ictex o similares, entre otros, no son suficientes para atender la altísima demanda de acceso a la educación superior pública que tiene el país actualmente.</p> <p>Tales iniciativas gubernamentales dejan de lado a personas no priorizadas, a aquellas que no alcanzan a clasificar de los programas o que simplemente no cumplen con los criterios y condiciones establecidos para ser beneficiarios de estos.</p> <p>Las personas que demandan acceso a la educación superior pública y no pueden hacerlo, no son únicamente los pertenecientes a estratos 1, 2 y 3 o los de las familias más vulnerables de acuerdo con la clasificación del SISBEN IV o la herramienta de focalización que haga sus veces, son muchas más las que no cuentan con los recursos suficientes para tomar una educación de calidad.</p> <p>Del mismo modo, no solo se están dejando de lado diferentes sectores también vulnerables y necesitados de la población, sino que se está olvidando y obviando otros costos que implica la educación superior diferentes a la matrícula, como lo son el sostenimiento, alimentación, transporte, etc.</p> <p>Es necesario mencionar que la regulación actual excluye muchas personas con intención de ingresar a la educación superior, pero con imposibilidades de diferentes tipos para hacerlo, principalmente económicas y sociales, a su vez que quedan al albedrío propio de cada Gobierno y vigencia presupuestal destinar los recursos que considere para estos fines, lo que hace aún más inocuas las herramientas actuales existentes.</p> <p>En tal sentido, considerando que los esfuerzos que se han hecho son un inicio pero en lo absoluto suficientes, y que es menester seguir avanzando en la gradualidad y accesos a la educación superior, es</p>  |
| <p>necesario apoyar la presente iniciativa y reevaluar el concepto dado por el Ministerio de Educación Nacional, en la medida que los criterios para acceder a los programas actuales son ser excluyentes y no realizables en la práctica, y dejan de lado a miles de jóvenes sin acceso a este nivel de formación.</p> <p>De su parte, se debe recordar que confirme al apartado de impacto fiscal, tales estudios y apreciaciones de los costos del proyecto de ley deben ser realizadas in extenso por el Gobierno Nacional e integrada a los respectivos presupuestos anuales conforme a la disponibilidad presupuestal y esfuerzos fiscales que se haga para cumplir con las obligaciones emanadas de la Ley, por lo que la ausencia de recursos o un concepto fiscal negativo, no es óbice ni excusa para tramitar la iniciativa y que sea el Gobierno correspondiente quien dote de recursos suficientes para cumplir tal mandato que fuera a ser creado.</p> <p><b>VII. AUDIENCIA PÚBLICA</b></p> <p>Dada la relevancia de la iniciativa presentada, se realizó una Audiencia Pública el 11 de noviembre en virtud de la Proposición No. 16 presentada en la sesión del 12 de octubre de 2020 de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, con el propósito de escuchar la opinión del movimiento estudiantil y profesoral frente a la pertinencia y conveniencia del proyecto de ley, así como el concepto de las entidades del Gobierno Nacional representadas por el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda.</p> <p>En el marco de la Audiencia se evidenció la ausencia de las entidades del Gobierno Nacional y se escucharon posiciones respaldando el contenido del presente proyecto de ley:</p> <p><b>María José Murillo (Federación de Estudiantes Universitarios):</b> argumenta que en las últimas décadas se ha consolidado un modelo educativo neoliberal, en el cual, entidades y organismo internacionales tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la UNESCO, el Banco Interamericano de Desarrollo, han sentado las bases del modelo educativo. Las reformas en materia de política pública han sido atravesadas por un enfoque desarrollistas donde se ha priorizado los intereses del mercado por encima del bienestar común. Se ha desnaturalizado el origen de la educación ya que es visto como un servicio y no un derecho, los diferentes gobiernos han generado esa visión, donde los que pueden pagar pueden ingresar a la universidad.</p> <p>La desfinanciación de la educación superior ha venido acompañada de una mediocrización de sus contenidos, una adaptación a nuevas dinámicas de mercantilización donde se promueve la educación de baja calidad aprovechando que el mercado deja la imposibilidad acceder a la educación pública como bien común para los colombianos. Esto termina profundizando y reproduciendo la desigualdad y exclusión aumentando la brecha educativa entre lo rural y urbano, originando problemas sociales que agudizan el conflicto.</p> | <p>Para la FEU el Estado debe privilegiar de manera permanente y creciente la financiación a la oferta, dirigida al fortalecimiento, crecimiento y creación de universidades, aumentando los recursos destinados a la base presupuestal y a la inversión directa, para mejorar las condiciones materiales, de infraestructura, tecnológica y científicas, así mismo expresa que es una necesidad que se salde la deuda histórica con la Universidades públicas la cual supera 18 billones de pesos. Siendo responsabilidad del Gobierno Nacional el cual mantiene deudas vigentes en el marco de la ley 30.</p> <p>Por su parte se debe crear un nuevo esquema de financiación diferente, se trata de una apuesta de largo plazo que se debe dar para que se garantice un presupuesto de manera diferencial a universidades nacionales y regionales, también a instituciones técnicas y tecnológicas. Así mismo, se debe garantizar una financiación para un nuevo modelo de bienestar universitario, el cual pueda garantizar el acceso y permanencia en la educación. Esa apuesta de matrícula cero ha sido una apuesta histórica del movimiento estudiantil, si bien el pago de matrículas no garantiza una financiación al 100% es un paso gigantesco.</p> <p>En la pandemia la deserción aumento un 37% según ASCUN, esto demuestra que es muy complejo pagar las matrículas en una crisis como la actual, el mecanismo de autofinanciación de las universidades públicas es insuficiente, ya que el gobierno no envía los recursos suficientes para la base presupuestal de las universidades, esta iniciativa debe ser acogida por el Congreso pues las apuestas del gobierno como generación E o ser pilo paga no corresponden a la realidad.</p> <p>El fondo solidario para la educación no fue suficiente, un dinero que se fue a créditos para el ICETEX, no es una solución real, el Gobierno Nacional le dio la espalda a la educación superior cuando muchas universidades se endeudaron, cuando se transfieren responsabilidad entidades territoriales, es una realidad que debe cambiar. La ponente expone que si hay dinero para financiar la matrícula cero, lo que no hay es voluntad política, así mismo dice que el delegado del Gobierno Nacional no dijo nada sobre la exigencia.</p> <p>Finaliza diciendo que el fondo solidario no es una solución efectiva, que la matrícula cero es una apuesta que se ha defendido tanto en la formulación de proyectos de ley como en las calles, si queremos alcanzar una educación al tamaño de los sueños debe estar acompañada de a protesta, teniendo presente un horizonte donde la educación sea del pueblo y para el pueblo donde el Estado financie el 100 % de las universidades.</p> <p><b>Hami Gómez (ACREES):</b> expone que la Universidad Nacional debe buscar 50.14% del presupuesto de forma autofinanciada para cumplir los fines misionales de la universidad, dice que es bastante grave ya que cambia el enfoque de la universidad en lo que tiene que ver en la docencia, investigación y extensión. Esto quiere decir que la universidad debe buscar recursos para poder sobrevivir lo cual incide en el aumento del</p> |

|   |   |
|---|---|
| <p>costo de matrícula. Por su parte este modelo obliga a las universidades endeudarse para adquirir recursos para la infraestructura, gastos de funcionamiento y sus necesidades en general.</p> <p>Argumenta que existe una política de Estado la cual se ha consolidado a través de los gobiernos de Uribe, Santos y Duque, esta busca endeudar a las familias colombianas y también a las universidades públicas. Dice que la situación es bastante grave porque es una forma para que la educación deje de ser un derecho y se convierta en un privilegio de quienes pueden pagar y endeudarse.</p> <p>Expresa que este proyecto de ley es muy importante porque resuelve el problema endeudamiento de las familias colombianas, con una inversión de 1.8 billones, la cual garantiza que las personas de pregrado y posgrados puedan acceder de manera gratuita y haya un acceso universal para que las personas puedan ingresar a las universidades públicas y las instituciones técnicas y tecnológicas.</p> <p>Menciona que es importante enfatizar en el tema de posgrados, ya que la política nacional ha creído que las personas que acceden a un posgrado tienen resuelta su vida económica. Esto no es cierto ya que, según los datos socioeconómicos de la Universidad Nacional, ocho de cada diez estudiantes de posgrado han manifestado que se ven obligados a desertar por falta de recursos.</p> <p>Es importante Resaltar que el sistema universitario Estatal ha anunciado que, si no se hace una reforma a la ley 30, vendrán graves problemas en el funcionamiento de las universidades. Pues se requiere una inversión Estatal que resuelva el problema estructural, la cual debe incidir en la calidad de las universidades públicas. Este proyecto pretende resolver el déficit histórico y el problema estructural de las universidades públicas.</p> <p><b>María Alejandra Baquero (ACEU):</b> argumenta que la crisis de la educación superior tiene que ver con las malas políticas del gobierno a través de los años. Se menciona que no hay una proporción entre quienes ingresan a la educación superior y los recursos destinados para la misma, como consecuencia de la ley 30, pues esta normativa toma la educación como un servicio más allá de un derecho. Menciona que la misma constitución abre la posibilidad para que la educación sea vista como un servicio más que un derecho, así mismo la propia ley 30, los intentos de reforma en el periodo Santos y el acuerdo por lo superior 2034 del CESU, han menoscabado la educación pública a partir de políticas neoliberales.</p> <p>La matrícula cero es vista por el movimiento estudiantil como un paso gigante para garantizar la gratuidad del derecho a la educación, sin embargo, para el gobierno se trata de una medida contingente la cual se da en el marco de la pandemia. A pesar de que han existido dos proyectos de ley que han argumentado la utilización de diversas fuentes de financiación para asegurar de manera permanente la matrícula cero, estos proyectos no han sido aprobados por el congreso.</p> | <p><b>Ricardo Vargas (Red Cabildos Indígenas Universitarios):</b> menciona que la ley de financiamiento con respecto a los artículos relacionados con la matrícula cero son una falacia, ya que estos artículos se asemejan a los de los programas y políticas públicas tales como Generación E y Ser Pilo Paga. El término crédito condonable no es más que decirle al estudiante que si no tiene dinero para pagar pues no estudia, es un crédito común y corriente muy semejante al crédito de consumo.</p> <p>Argumenta que este artículo termina contradiciendo la misma ley 30, pues esta ley propende por financiar, ofrecer créditos y subsidios a la oferta, pero en este caso no es así, ya que es un crédito común y corriente, que endeuda a los estudiantes y no permite fortalecer la universidad pública.</p> <p><b>Yenny López (Veeduría Estudiantil Nacional):</b> menciona que la educación superior pública ha traído algunos debates en el presente milenio, los cuales han buscado solucionar los problemas de las universidades públicas en lo que respecta a las condiciones materiales que acontecen en la realidad colombiana. La discusión sobre la financiación de la educación superior ha traído consigo múltiples debates que se han resuelto en políticas públicas, programas, proyectos e inyecciones de presupuesto, sin embargo, estas medidas no han solucionado los problemas de fondo que presentan las Instituciones de Educación Superior del país. Actualmente el gobierno nacional ha venido financiando la demanda mas no la oferta.</p> <p>La participante comparte el siguiente cuestionamiento, ¿es verdad que hoy se está presenciando la mayor inversión en educación en los últimos tiempos, y si es así porque existen debates sobre los problemas estructurales de la institución de educación superior?, la ponente expone una gráfica sobre inversión educación como porcentaje de PIB en el periodo 2000 hasta el 2019 y explica que la inversiones han sido constantes, no existe una mayor fluctuación, argumenta que los gastos en educación superior son similares durante los últimos años.</p> <p>Se detiene en el año 2018 y explica que no corresponde una mayor inversión de la educación superior pues el presupuesto que se expresa busca resolver el déficit financiero de la educación superior, problema estructural de la educación superior de antaño. Es mentira que producto del paro del 2018 se haya dado más financiamiento a la educación superior.</p> <p>Continúa diciendo que no hay un aumento considerable en el gasto Público con respecto a la educación pública. Sigue mostrando algunas graficas de porcentaje de estudiantes en las IES, las cuales demuestran que no hay más inversión. Por su parte dice que la gratuidad garantiza que el derecho a la educación y hace un llamado para que el gobierno tome en serio la educación superior del país.</p> |
| <p><b>Francisco Maltés, presidente CUT:</b> menciona que ante la negativa el presidente Duque de negociar el pliego de emergencia el comité Nacional del paro optó por transformarlo en proyectos de ley, estos fueron presentados con el ánimo de solucionar algunos de los grandes problemas de Colombia.</p> <p>Realiza un contexto y dice que en Colombia los campesinos están literalmente quebrados, ya que la apertura económica los ha abandonado, argumenta que abrir las fronteras para importación de alimentos hace que se vendan a menor precio de costo de producción, por su parte los créditos que tiene los campesinos poseen una tasa interés iguales a los demás sectores sin tener consideraciones sobre su particularidad.</p> <p>Continúa diciendo que los productos básicos para la agricultura dependen de los precios internacionales del mercado, lo cual crea desventajas en el campo colombiano. Comenta que se presentó un proyecto de ley el cual fue hundido, esté, consideraba esta situación de los campesinos y de alguna manera les tiraba un salvavidas, sin embargo, fue hundido por los partidos de gobierno. Dice que los partidos de gobierno lo dieron la espalda al campesinado colombiano, y considera que actuaron de manera poco responsable.</p> <p>Comenta que lo mismo sucedió con los proyectos de ley de renta básica, el participante expone un panorama y dice que, el director del DANE ha dicho que el 30% de los colombianos se acuestan sin una comida, esto representa 16 billones de colombianos que se acuestan con hambre. Así mismo dice que el desempleo está cerca de dos millones y medio de personas, por su parte la informalidad está por encima del 13 millón de personas. A pesar del panorama la comisión tercera voto negativamente por la renta básica lo cual no contribuye a solucionar estos problemas.</p> <p><b>VIII. CONFLICTO DE INTERÉS</b></p> <p>De conformidad con lo estipulado en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 se adiciona este acápite que busca brindar una guía para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, el congresista puede encontrar otras causales.</p> <p>Para los ponentes de este proyecto de ley la votación y discusión del presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no genera beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley. Sin embargo, se advierte que puede haber conflicto de interés en el caso de todo congresista que tenga intereses, inversiones, contratos, o cualquier relación directa y actual con las Instituciones de Educación Superior públicas; que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil tenga intereses o sean directivos en alguna institución educativa o institución de educación superior o haga parte de juntas directivas o administrativa de entidades en el sector educativo.</p>      | <p><b>IX. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Por los argumentos esbozados anteriormente, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los miembros de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley No. 132 de 2021 Cámara "Por la cual se establece la gratuidad universal en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones".</p> <p>De los honorables congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div data-bbox="828 1906 1055 2035" style="text-align: center;"> <br/> <b>MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ</b><br/>                 Representante a la Cámara<br/>                 Coordinadora Ponente             </div> <div data-bbox="1153 1906 1380 2035" style="text-align: center;"> <br/> <b>LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA</b><br/>                 Representante a la Cámara<br/>                 Ponente             </div> </div>  |

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Ley No. 132 de 2021 Cámara  
 "Por la cual se establece la gratuidad universal en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de la República

Decreta

**Artículo 1. Objetivo.** La presente ley establece los lineamientos para regular la gratuidad universal en la modalidad de los programas de pregrado y postgrado en las instituciones públicas de educación superior en el país, con el fin de eliminar barreras de acceso y garantizar la accesibilidad y permanencia educativa.

**Artículo 2. Gratuidad.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las instituciones públicas de educación superior del país no podrán exigir a sus estudiantes el pago de conceptos de derechos de matrícula e inscripción para acceder a los programas de pregrado y postgrado en cualquier modalidad.

**Parágrafo 1.** Para efectos de la presente ley se entenderá que las instituciones de educación superior comprenden instituciones técnicas, tecnológicas o universitarias definidas en el Capítulo IV del Título I de la Ley 30 de 1992.

**Parágrafo 2.** En el marco de la autonomía universitaria, las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán continuar realizando los cobros de los demás derechos pecuniarios establecidos en el artículo 122 de la Ley 30 de 1992.

**Artículo 3. Financiación.** Los recursos de financiación de la presente ley, se obtendrán a través de las inversiones propuestas en la ley 1955 de 2019 para el eje equidad, los recursos contemplados en los artículos 243 numeral 5 y 468 literal b del Estatuto Tributario y la ley 30 de 1992. Adicionalmente se autoriza al Gobierno nacional para que en el marco de sus competencias, disponga de los nuevos recursos necesarios para el cumplimiento integral de la presente ley. Estos recursos adicionales estarán a cargo del Presupuesto General de la Nación y harán parte de la base presupuestal de las instituciones de educación superior públicas.

**Parágrafo 1.** En ningún caso lo dispuesto en esta ley podrá afectar los presupuestos actuales de las IES y su financiación será exclusivamente proveniente de recursos adicionales dispuestos por el Gobierno Nacional para dar cumplimiento a esta ley.

**Parágrafo 2.** Como medida temporal y hasta que sea definida la distribución presupuestal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Educación Nacional para el año 2022, los recursos adicionales que sean dispuestos serán administrados a través del Fondo Solidario para la Educación creado mediante el decreto 662 de 2020.

**Artículo 4. Vigencia y derogatorias.** Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

  
 MARÍA JOSE PIZARRO RODRIGUEZ  
 Representante a la Cámara  
 Coordinadora Ponente

  
 LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

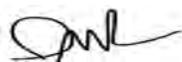
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
 SUSTANCIACIÓN  
 INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá D.C., 23 de noviembre de 2021

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 132 de 2021 Cámara "POR LA CUAL SE ESTABLECE LA GRATUIDAD UNIVERSAL EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**.

Dicha ponencia fue firmada por los **Honorables Representantes MARÍA JOSE PIZARRO (Coordinadora ponente), LEÓN FREDY MUÑOZ.**

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 726 / del 23 de noviembre de 2021, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



DIANA MARCELA MORALES ROJAS  
 Secretaria General

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 304 DE 2021 CÁMARA, 245 DE 2020 SENADO**

por medio de la cual se aprueba el “*Tratado de Extradición entre la República de Colombia y la República Italiana*”, suscrito en Roma, República Italiana, el 16 de diciembre de 2016.

|  |  |
|--|--|
| <p style="text-align: center;"><b>ANTECEDENTES</b></p> <p>El proyecto de iniciativa gubernamental, fue radicado en la Secretaría del Senado de la República el 26 de agosto de 2020 y en consecuencia los ponentes de dicha corporación radicaron ponencia para primer debate el 29 de septiembre del 2020 publicada en la Gaceta 1037 del 2020. El texto fue aprobado en primer debate el 03 de noviembre, posterior a lo cual fueron designados nuevamente los Senadores Luis Eduardo Diazgranados y Paola Holguín como ponentes al proyecto de ley para segundo debate.</p> <p>El 6 de noviembre fue publicada la ponencia para segundo debate en la Gaceta 1256 del 2020 y su aprobación y discusión en la plenaria del Senado de la República, surgió el 17 de agosto de 2021.</p> <p>En consecuencia, el 27 de septiembre fueron designados como ponentes los representantes, Gustavo Londoño y Héctor Javier Vergara y el congresista Juan David Vélez como ponente coordinador, para rendir informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes.</p> <p>Días después se solicitó información a la Cancillería y al Ministerio de Justicia sobre colombianos presos en Italia y viceversa, razón por la cual se solicitó prórroga para incluir estos datos en la ponencia. Dicha respuesta de solicitud se encuentra en el radicado 3.2.02. 261/2021 del 13 de octubre del presente.</p> <p style="text-align: center;"><b>JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El Proyecto No. 304/2021 Cámara, 245/2020 Senado, tiene por finalidad la aprobación del <i>“Tratado de Extradición entre la República de Colombia y la República Italiana, suscrito en Roma, República Italiana, el 16 de diciembre de 2016”</i>, Instrumento de cooperación judicial bilateral que afianza y profundiza las relaciones entre ambos países y contribuye a la lucha contra la impunidad.</p> <p>La iniciativa cuenta con tres (3) artículos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Artículo 1º:</b> Dispone la aprobación del Tratado</li> <li>• <b>Artículo 2º:</b> Precisa que el Tratado surtirá efectos jurídicos a partir de la fecha del perfeccionamiento del vínculo internacional</li> <li>• <b>Artículo 3º:</b> Vigencia de la ley</li> </ul> <p>Asimismo, el Tratado cuenta con un Preámbulo y 23 artículos, en los que se explica el contexto para su negociación y la necesidad de su suscripción, así como los términos y las condiciones de la cooperación judicial bilateral.</p> <p style="text-align: center;"><b>Preámbulo</b></p> <p>Contiene las razones por las cuales las Partes consideran necesaria la suscripción del instrumento internacional. En el mismo se señala el deseo de los Estados Parte por combatir la delincuencia y</p>  | <p>la impunidad, mejorar la eficacia de la cooperación en cuanto a la prevención y represión del delito y, finalmente, se manifiesta el interés en reglamentar de común acuerdo sus relaciones en materia de extradición, de conformidad con lo dispuesto en sus respectivas constituciones y en los principios de derecho internacional, en especial, en lo que atiende al respeto de los derechos humanos, la soberanía nacional, la igualdad entre los Estado y la no injerencia en asuntos internos.</p> <p style="text-align: center;"><b>Articulado</b></p> <p><b>Artículo 1º.</b> Relativo a la <b>obligación de extraditar</b>, establece el compromiso de las Partes de entregarse recíprocamente las personas respecto de las cuales exista una medida privativa de la libertad, dispuesta en el transcurso de una actuación penal o en una sentencia condenatoria en firme.</p> <p><b>Artículo 2º.</b> Precisa que la extradición procede respecto de conductas delictivas que estén previstas en las legislaciones de las dos naciones, cuya pena mínima no sea menor de 3 años, así como los delitos incluidos en convenios multilaterales en los que las sean Partes. El mismo artículo prevé el sistema de lista abierta, lo que evita problemas de interpretación puesto que deja de lado la consideración típica de los delitos y da relevancia al hecho delictivo en sí mismo, siendo conforme con el principio de doble incriminación, con base en el cual la conducta por la cual se solicita la extradición debe considerarse como delito en la legislación de los Estados Parte.</p> <p><b>Artículo 3º.</b> Fija las causas obligatorias para <b>denegar una extradición</b>, dentro de las cuales se contempla que el delito por el cual se solicita la extradición sea catalogado por la Parte Requerida como un delito político, que la solicitud de extradición haya sido formulada con el propósito de perseguir o castigar a una persona por motivos de raza, religión, sexo, orientación sexual, nacionalidad o creencias políticas, que la conducta por la cual se solicita la extradición sea un delito militar, que la acción penal o la pena haya prescrito conforme a la legislación de una o de ambas Partes, o que la persona requerida en extradición haya sido condenada en el Estado Requerido por los mismos hechos que justifican la solicitud de extradición.</p> <p><b>Artículo 4º.</b> Se prevén causales facultativas para denegar una extradición: la persona que esté siendo procesada en la Parte Requerida por los mismos hechos que originaron la solicitud de extradición; si con la entrega de la persona requerida se pone en riesgo su vida por razón del estado grave de salud; y en caso que la infracción por la que se solicita la extradición se haya cometido fuera del territorio de la Parte Requerente y que la legislación de la Parte Requerida no autorice la persecución de la misma infracción cometida fuera de su territorio.</p> <p><b>Artículo 5º.</b> Relativo a extradición de nacionales, dispone que la Parte Requerida puede, discrecionalmente, conceder o no la extradición de sus nacionales. En el evento de ser negada la extradición, el Estado Requerido deberá someter el caso a sus autoridades competentes para el enjuiciamiento del delito. Si la persona solicitada ya está condenada y la sentencia se encuentra en firme por el Estado Requerente, se podrá solicitar la aplicación del exequatur con el fin de ejecutar la condena en la Parte Requerida sin necesidad de iniciar un nuevo proceso penal.</p> |
| <p><b>Artículo 6º.</b> Alude al <b>principio de especialidad</b>, como una garantía del mecanismo de extradición, que se desarrolla en el Tratado al establecer que la persona que fuere extraditada no podrá ser detenida, enjuiciada o sancionada en el territorio de la Parte Requirente por hechos distintos de aquellos por los cuales se concedió su extradición. Se fijan 3 excepciones: (i) que la persona haya abandonado el territorio de la Parte Requirente después de su extradición y haya regresado voluntariamente a él; (ii) que la persona extraditada no haya abandonado el territorio de la Parte Requirente dentro de los 30 días siguientes a la fecha en la que haya estado en libertad de hacerlo; (iii) que la Parte Requerida haya dado su consentimiento para que la persona reclamada sea detenida, enjuiciada o sancionada en el territorio de la Parte Requirente o extraditada a un tercer Estado por un delito distinto de aquel por el cual se concedió la extradición. El mismo artículo prevé que si en el curso de la extradición hay un cambio en la calificación penal de los hechos que la motivaron, la persona podrá ser enjuiciada a condición de que el nuevo delito comprenda los hechos que originaron la solicitud de extradición, debiéndose condenar a la persona por hasta el máximo de la pena correspondiente al delito original por el que fue extraditada.</p> <p><b>Artículo 7º.</b> Sobre <b>extradición simplificada</b>, la cual permite la resolución expedita de la solicitud de extradición, previo consentimiento de la persona reclamada para ser extraditada. Asimismo, dispone los requerimientos de expresión de ese consentimiento por parte de la persona reclamada. Toda vez que se deben respetar las garantías propias del proceso de extradición que constan en el Tratado, en esta extradición se sigue respetando el debido proceso y otras garantías de la persona extraditada.</p> <p><b>Artículo 8º y 9º.</b> Enlistan los documentos necesarios para la presentación de las solicitudes de extradición.</p> <p><b>Artículo 10º.</b> Trata de los idiomas para la presentación de documentos.</p> <p><b>Artículo 11º.</b> Alude a las <b>garantías exigidas a la Parte Requirente</b> para la entrega en extradición.</p> <p><b>Artículo 12º.</b> Relativo a la <b>detención provisional o captura provisional</b>, numera los pasos a surtir la etapa administrativa inicial, durante la cual la Parte Requirente enviará por vía diplomática el pedido de extradición, indicando si sobre la persona requerida pende una orden de captura o de aprehensión, o una sentencia de condena en firme, así como otra información que permita la identificación de la persona en mención. Cumplido esto, la parte Requirente deberá formalizar el pedido en el plazo de 90 días calendario, contados a partir del día siguiente a la captura; en caso contrario, se ordenará la libertad, conservando la posibilidad de volver a solicitar la detención, previo cumplimiento de las formalidades acordadas. El artículo dispone que la captura o aprehensión de la persona solicitada en extradición se podrá dar si se produce su formalización aun cuando no haya mediado solicitud de captura o aprehensión, y que la localización de la persona requerida podrá darse a través de INTERPOL.</p> <p><b>Artículos 13º, 14º y 15º.</b> Relacionados con solicitudes concurrentes, resolución y entrega, así como entrega diferida y entrega temporal.</p> <p><b>Artículo 16.</b> Posibilita la aplicación de las normas internas de procedimiento para cumplir con los requerimientos y la ejecución de las solicitudes.</p> | <p><b>Artículo 17º.</b> Entrega de objetos a petición de la Parte Requirente.</p> <p><b>Artículo 18º.</b> Alude al tránsito, según el cual indica que cada Parte permitirá el tránsito por su respectivo territorio de una persona entregada en virtud de la extradición a un tercer Estado, siempre que ello no se oponga al orden público del Estado Parte que lo permite. Para el tránsito se requerirá la presentación por vía diplomática de una copia de la resolución que concedió la extradición, de un relato de los hechos del caso y de la indicación de la persona en tránsito. En los casos más urgentes, estos documentos podrán ser remitidos a través de INTERPOL.</p> <p><b>Artículo 19º.</b> Relativo a los gastos.</p> <p><b>Artículo 20º.</b> Relativo a consultas y controversias.</p> <p><b>Artículo 21º.</b> Relativo al ámbito temporal de aplicación del Tratado.</p> <p><b>Artículo 22º.</b> Acerca de la confidencialidad.</p> <p><b>Artículo 23º.</b> Del Tratado, el cual es indefinido, regula lo atiene a las enmiendas y a la forma de darse por terminado el vínculo.</p> <p style="text-align: center;"><b>IMPORTANCIA Y ALCANCE DEL TRATADO BILATERAL</b></p> <p>Como bien lo explica el Gobierno Nacional, el instrumento sometido a la aprobación por parte del honorable Congreso de la República representa un avance en materia de extradición, toda vez que el mismo contiene normas relativas al cumplimiento de las garantías fundamentales de a persona extraditada, lo cual no se encuentra en los mecanismos de extradición vigentes aplicables entre la República de Colombia y la República de Italia. De igual forma, contempla la figura denominada <b>“extradición simplificada”</b>, por medio de la cual se podrá llevar a cabo el trámite de extradición de forma expedita, contando con la anuencia de la persona solicitada y con el pleno respeto, cumplimiento y garantía de los derechos fundamentales del ciudadano requerido en extradición. Este Tratado, además, armoniza con instrumentos multilaterales vigentes para los Estados Parte en materia de lucha contra la criminalidad organizada que prevén cláusulas de extradición.</p> <p>La aprobación de este Tratado responde a las necesidades y prácticas actuales en la materia, fortaleciendo la figura de la extradición como mecanismo de cooperación internacional penal. Igualmente, este instrumento se ajusta a las actuales formas para perseguir y reprimir la delincuencia internacionalmente, así como a los principios que guían las relaciones internacionales, como la soberanía nacional, la no injerencia en los asuntos internos de cada Estado y el principio de reciprocidad, en cuanto es con el consentimiento libre del Estado que la extradición es solicitada, concede u ofrece.</p> <p>Asimismo, comporten los suscritos ponentes con el Gobierno Nacional en considerar que este Tratado se ajusta a lo estipulado por la Constitución Política colombiana, <b>en tanto garantiza el debido proceso, no desconoce la soberanía del Estado, sus disposiciones son acordes con</b></p>  |

otros Tratados en la materia, respeta importantes principios constitucionales y legales como la doble incriminación, el *non bis in idem*, la imprescriptibilidad de las penas y medidas de seguridad, el *aut dedere aut iudicare* y el principio de especialidad, atiende a los derechos fundamentales de la persona solicitada en extradición y respeta prohibiciones constitucionales frente a la extradición por delitos políticos, por crímenes militares y hacia nacionales colombianos por nacimiento que hayan cometido delitos con anterioridad al 17 de diciembre de 1997.

Adicionalmente, de acuerdo con la información registrada en el SITAC (Sistema Integral del Trámite al Ciudadano) con corte a la fecha de 6 octubre de 2021, en la República Italiana se encuentran actualmente privados de la libertad un total de 183 connacionales, como se muestra en el cuadro a continuación:

**DETENIDOS COLOMBIANOS EN ITALIA**  
**REPORTE DETALLE DETENIDOS (ACTIVOS) SITAC - 6 DE OCTUBRE 2021**

| Situación Jurídica       | Femenino  | Masculino | Total     |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Total 'Condenado'</b> | <b>13</b> | <b>83</b> | <b>96</b> |
| C. Milán                 | 9         | 43        | 52        |
| C. Roma                  | 4         | 40        | 44        |
| <b>Total 'En Juicio'</b> | <b>3</b>  | <b>33</b> | <b>36</b> |

el comercio bilateral, la inversión extranjera directa, el desarrollo en áreas rurales, cooperación en materia educativa y cultural, así como en el área tributaria.

En 2015, Italia se ubicó como el quinto destino de las exportaciones de Colombia a la Unión Europea, representando el 8.2% del total vendido a esta comunidad, y a su vez, fue el cuarto proveedor nuestro de mercancías en la Unión Europea, representando el 9.9% del total importado.

La balanza comercial de Colombia con Italia ha sido tradicionalmente negativa para Colombia. Sin embargo en el 2014, la balanza comercial superavitaria se ubicó en USD 24,0 millones, debido a la gran cantidad de ventas de nuestro petróleo.

Precisamente, el Congreso de la República recientemente aprobó el proyecto que por medio del cual se aprobaba el Convenio entre ambos Gobiernos para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias y su Protocolo, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018, posteriormente promulgada como la Ley 2004 del 28 de noviembre de 2019.

En cuanto al turismo, Italia se ubicó en la cuarta posición dentro del bloque europeo por números de visitantes a Colombia en el 2014.

Asimismo, ambas naciones son parte del Instituto Italo-Latinoamericano-ILIA, organismo internacional con sede en Roma, seno del desarrollo cultural, científico, económico, técnico y social.

De acuerdo con la información pública ofrecida por la Cancillería colombiana, en el ámbito regional y multilateral, Colombia e Italia mantienen una relación estrecha a partir del rol de ésta última como Estado Observador, de las cumbres de la CELAC-UE, la ONU y la Alianza Pacífico.

Colombia seguirá trabajando en fortalecer las relaciones económicas y comerciales con Italia y con cada uno de los estados parte de la Unión Europea. Son muchas las potencialidades que Colombia tiene para realizar en temas de negocios, inversión, jurídicos, entre otros. En este sentido, los retos son enormes pero las oportunidades a lo largo del tiempo entre ambos países nos muestran que existen.

**MARCO JURIDICO**

El Consejo Superior de Política Criminal, en ejercicio de sus facultades, como órgano asesor en esta materia, emitió concepto favorable para la aprobación del Tratado en mención al considerarlo ajustado a los lineamientos estratégicos de política criminal, a los parámetros de la Constitución Política e indiscutiblemente conveniente:

|  |           |           |           |
|--|-----------|-----------|-----------|
| C. Milán   | 2         | 19        | 21        |
| C. Roma  | 1         | 14        | 15        |
| <b>Total 'En Investigación'</b>                      | <b>11</b> | <b>34</b> | <b>45</b> |
| C. Milán   | 5         | 8         | 13        |
| C. Roma  | 6         | 26        | 32        |
| <b>Total 'En espera de deportación'</b>              | <b>2</b>  | <b>3</b>  | <b>5</b>  |
| C. Milán   | 0         | 1         | 1         |
| C. Roma  | 2         | 2         | 4         |
| <b>Total 'No Reporta - Confidencialidad Estatal'</b> | <b>1</b>  | <b>0</b>  | <b>1</b>  |
| C. Milán   | 0         | 0         | 0         |
| C. Roma  | 1         | 0         | 1         |

**TOTAL:183**

\* Fuente: Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores

En el mismo sentido, de acuerdo con la información suministrada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, al 11 de octubre de 2021, en Colombia hay 12 ciudadanos italianos privados de la libertad, de los cuales 9 son condenados y 2 sindicados.

En materia de solicitud de extradición de Italia a Colombia, hay 2 trámites en etapa inicial (sin capturar y en perfeccionamiento del expediente), de un ciudadano italiano y otro colombiano, y 3 trámites de ciudadanos colombianos en etapa judicial ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Y en extradición activa (solicitudes elevadas por Colombia a Italia), desde el año 2001 hasta el 2018, el Ministerio de Justicia y del Derecho, previo requerimiento a las autoridades judiciales colombianas y una vez revisada la documentación soporte, remitió al Ministerio de Relaciones Exteriores, las solicitudes de extradición a Italia de 9 ciudadanos (8 colombianos y 1 italiano), con el que se adelanten las gestiones diplomáticas necesarias para presentar la solicitud formal de dichos individuos ante la República de Italia.

**RELACIONES BINACIONALES Y LA IMPORTANCIA DE SU FORTALECIMIENTO**

Las relaciones diplomáticas entre Colombia y la República Italiana se establecieron en 1847; hasta la actualidad, estas relaciones se han diversificado y afianzado de manera importante, en ámbitos como

*Las relaciones judiciales entre nuestro país y la República de Italia muestran su profundo interés en combatir la delincuencia y la impunidad de sus actores, por lo que resulta necesario procurar por mejorar la eficacia de la cooperación entre ambos Estados en la prevención y represión del delito. Esto hace necesario reglamentar de común acuerdo sus relaciones en materia de extradición, de conformidad con lo dispuesto en sus respectivas constituciones y los principios de derecho internacional, en especial el respeto a la soberanía nacional, igualdad entre los Estados y la no injerencia en los asuntos internos de cada Parte, teniendo como referente que el trámite de extradición tiene como eje fundamental el respeto por los Derechos Humanos.*

*Con todo, y no obstante la importancia que tiene que hagan parte del ordenamiento jurídico normas que regulen de manera precisa y detallada relaciones bilaterales en materia de extradición, el Consejo Superior quiere llamar la atención sobre algunas disposiciones que ya hacen parte del Tratado, así:*

*En relación con el artículo 6 que regula lo referido a "si en el curso del procedimiento, se cambia la calificación del delito por el cual la persona reclamada fue extraditada, ésta será enjuiciada y sentenciada a condición de que el delito, en su nueva configuración legal, esté fundado en el mismo conjunto de hechos establecidos en la solicitud de extradición y en los documentos presentados en su apoyo. En este caso, la persona será juzgada y sentenciada con el máximo de la pena correspondiente al delito por el que fue extraditada o con una pena menor.", vale la pena poner de presente que esta disposición debe ser interpretada sin que desconozca el principio de legalidad en lo que tiene que ver con que por el nuevo delito la persona sería sancionada con el máximo de la pena.*

*Sobre el artículo 7, que trae la figura de la extradición simplificada, si bien el Tratado no hace referencia a ellos, debe ponerse de presente que en trámite de este especial procedimiento deberá hacer parte la Procuraduría General de la Nación a través de sus delegados, con el fin de que se garanticen formal y materialmente los derechos de la persona solicitada en extradición, más allá de que haya dado su consentimiento para ser extraditada.*

*Finalmente, la disposición del artículo 21, en lo que se refiere al ámbito temporal, quiere destacar el Consejo Superior que se debe tener claro que el Tratado se aplicará a los delitos especificados en su Artículo 2, que hayan sido cometidos antes de su entrada en vigor, siempre y cuando no se haya dado inicio al trámite de la solicitud de extradición, pues de ser así, se debería seguir el procedimiento que desde un inicio reguló y venía regulando el trámite.*

**MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

**Marco Constitucional.** El artículo 150 de la Constitución Política, en su numeral 16, atribuye la competencia al Congreso de la República para que apruebe los tratados internacionales que el Gobierno suscriba con otros Gobiernos u organizaciones internacionales, así:

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

16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. (...).

Por su parte, el artículo 57 de la misma Carta establece los requisitos para que un proyecto de ley pueda convertirse en ley, así:

**Artículo 157.** Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.
3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.
4. Haber obtenido la sanción del Gobierno."

En tal sentido, el artículo 142 ibidem, sobre las comisiones permanentes, precisa:

**Artículo 142.** Cada Cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley.

La ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse. (...).

**Marco Legal.** El artículo 147 de la Ley 5ª de 1992, reitera los requisitos constitucionales para un proyecto de ley pueda ser ley, así:

**Artículo 147.** Requisitos Constitucionales. Ningún proyecto será ley sin el lleno de los requisitos o condiciones siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, o en sesión conjunta de las respectivas comisiones de ambas Cámaras, según lo dispuesto en el presente Reglamento.
3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.
4. Haber obtenido la sanción del Gobierno. (...).

El artículo 34 de la Ley 5ª de 1992, al referirse a las "comisiones" en el marco del "orden interno" de las cámaras legislativas, establece:

**Artículo 34.** En cada una de las Cámaras se organizarán Comisiones Constitucionales Permanentes encargadas de dar primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo relacionados con los asuntos de su competencia, según lo determine la ley. (...).

En tal sentido, el artículo 2 de la Ley 3ª de 1992 atribuye la competencia a las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes de cada una de las Cámaras para el trámite y aprobación de los proyectos de ley que busquen la aprobación de tratados suscritos por Colombia con otras naciones u organizaciones internacionales, así:

**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 Segunda. Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional."

**DOCUMENTOS ANEXOS**

A modo de constancia y brindar mayor garantía a cualquier discusión sobre el Proyecto de Ley No. 304/21C y 245/20S "Por medio de la cual se aprueba el "Tratado de extradición entre la República de Colombia y la República Italiana", suscrito en Roma, República Italiana, el 16 de diciembre de 2016" que pueda surgir, se anexa a esta ponencia el documento ANEXO 1. El cual contiene el texto original del Tratado suscrito y la Certificación de reproducción brindada por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados.

De igual manera, el ANEXO 2 que contiene las respuestas brindadas por el Ministerio de Justicia sobre las personas colombianas condenadas en Italia y las personas italianas condenadas en Colombia, firmada por el Director de Asuntos Internacionales de dicha Entidad.

Y el ANEXO 3 que contiene las respuestas brindadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores sobre las personas colombianas condenadas en Italia y las personas italianas condenadas en Colombia.

Dichos documentos sirvieron para la construcción, y fortalecimiento, del debate en la Comisión y contiene el texto completo del Tratado."

**PROPOSICIÓN**

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, dar primer debate en esta corporación al Proyecto de Ley número 304-21C y 245-20S "Por medio de la cual se aprueba el "Tratado de Extradición entre la República de Colombia y la República Italiana", suscrito en Roma, República Italiana, el 16 de diciembre de 2016".

De los Representantes,

  
**JUAN DAVID VÉLEZ**  
 Coordinador Ponente  
 Representante a la Cámara

  
**HECTOR JAVIER VERGARA**  
 Ponente  
 Representante a la Cámara

  
**GUSTAVO LONDOÑO**  
 Ponente  
 Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
**PROYECTO DE LEY NO. 304/21 CÁMARA, 245/20 SENADO**  
**"POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL TRATADO DE EXTRADICIÓN ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LA REPÚBLICA ITALIANA", SUSCRITO EN ROMA, REPÚBLICA ITALIANA, EL 16 DE DICIEMBRE DE 2016".**

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Apruébese el "TRATADO DE EXTRADICIÓN ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LA REPÚBLICA ITALIANA", suscrito en Roma, República Italiana, el 16 de diciembre de 2016.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el "TRATADO DE EXTRADICIÓN ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LA REPÚBLICA ITALIANA", suscrito en Roma, República Italiana el 16 de diciembre de 2016, que por el artículo primero de esta Ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

**ARTÍCULO TERCERO:** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De los Representantes,

  
**JUAN DAVID VÉLEZ**  
 Coordinador Ponente  
 Representante a la Cámara

  
**HECTOR JAVIER VERGARA**  
 Ponente  
 Representante a la Cámara

  
**GUSTAVO LONDOÑO**  
 Ponente  
 Representante a la Cámara

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2021 CÁMARA, 244 DE 2020 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba el “Tratado entre la República de Colombia y la República Italiana sobre asistencia legal recíproca en materia penal”, suscrito el 16 de diciembre de 2016.*

|   |  |
|---|--|
| <p style="text-align: center;"><b>ANTECEDENTES</b></p> <p>El proyecto de iniciativa gubernamental, fue radicado en la Secretaría del Senado de la República el 26 de agosto de 2020 y en consecuencia los ponentes de dicha corporación radicaron ponencia para primer debate el 29 de septiembre del 2020 publicada en la Gaceta 1033 del 2020. El texto fue aprobado en primer debate el 03 de noviembre, posterior a lo cual fueron designados nuevamente los Senadores Luis Eduardo Diazgranados y Paola Holguín como ponentes al proyecto de ley para segundo debate.</p> <p>El 06 de noviembre fue publicada la ponencia para segundo debate en la Gaceta 1256 del 2020 y su aprobación y discusión en la plenaria del Senado de la República, surgió el 17 de agosto de 2021.</p> <p>En consecuencia, el 27 de septiembre fueron designados como ponentes los representantes, Gustavo Londoño y Héctor Javier Vergara y el congresista Juan David Vélez como ponente coordinador, para rendir informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes.</p> <p><u>Se hace una observación en cuanto a que para los debates realizados en el Senado de la República, las ponencias aprobadas tienen un cambio mínimo del texto, de forma y no de fondo, respecto del Artículo Primero y Artículo Segundo, en los que adicionan palabras que no corresponden al texto original radicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Justicia. Para evitar cualquier vicio de esta iniciativa, en la presente ponencia se advierte y señala el error de digitación y se corrige, para que sea acogido el texto original del articulado radicado.</u></p>   | <p style="text-align: center;"><b>JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El presente proyecto tiene por finalidad, la aprobación del “Tratado entre la República de Colombia y la República Italiana sobre asistencia legal recíproca en materia penal”, suscrito el 16 de diciembre 2016”, instrumento de cooperación judicial bilateral que afianza y profundiza las relaciones entre ambos países y contribuye a la lucha contra la impunidad.</p> <p>La iniciativa cuenta con tres (3) artículos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Artículo 1º:</b> Dispone la aprobación del Tratado.</li> <li>• <b>Artículo 2º:</b> Precisa que el Convenio surtirá efectos jurídicos a partir de la fecha del perfeccionamiento del vínculo internacional.</li> <li>• <b>Artículo 3º:</b> Vigencia de la ley.</li> </ul> <p>Asimismo, el Tratado cuenta con un Preámbulo y veintinueve (29) artículos, en los que se explica el contexto para su negociación y la necesidad de su suscripción, así como los términos y las condiciones acerca de la cooperación judicial y asistencia legal en materia penal entre ambas Partes.</p> <p style="text-align: center;"><b>Preámbulo</b></p> <p>Destaca los lazos de amistad y cooperación que unen a las Partes, y la necesidad de establecer canales de cooperación o asistencia legal en materia penal entre las mismas, en el marco del respeto de su soberanía y de los principios internacionales en materia de derechos humanos.</p> <p style="text-align: center;"><b>Articulado</b></p> <p><b>Artículo 1º.</b> Relativo a la obligación de asistencia legal, establece el compromiso de las Partes de concederse asistencia legal recíprocamente. Dicha asistencia será prestada aun cuando el hecho por el cual procede en la Parte Requirente no sea considerado como delito en la Parte Requerida. En todo caso, si la asistencia supone las afectaciones a personas o resulten invasivas hacia lugares o cosas, será necesario que el comportamiento también se considere como delito en la Parte Requerida.</p>      |
| <p>Dicha asistencia puede consistir o referir a la ejecución de los registros, incautaciones, decomiso de bienes y otras actuaciones necesarias para la lucha contra la criminalidad (Ejecución de registros, incautaciones, decomiso de bienes, entre otras actuaciones).</p> <p>Este primer artículo, asimismo, precisa que la asistencia no permite a las autoridades competentes de una Parte ejercer las competencias propias de la otra Parte, en el territorio de ésta.</p> <p><b>Artículo 2º.</b> Relativo al alcance de la asistencia legal, precisa que ésta comprenderá, entre otras actuaciones: notificación de documentos; obtención de pruebas, evidencias o elementos materiales probatorios; suministro de información relacionada con movimientos bancarios y financieros; localización de personas y objetos; citación de testigos, víctimas, personas investigadas o procesadas y peritos para comparecer voluntariamente ante autoridad competente en la Parte Requirente.</p> <p><b>Artículo 3º.</b> Autoridades centrales, designa como Autoridades Centrales de las Partes al Ministerio della Giustizia, por parte de Italia, y Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Justicia y del Derecho, por parte de Colombia. Estas autoridades son las responsables de tramitar las solicitudes de asistencia legal.</p> <p><b>Artículo 4º.</b> Relativo a la ley aplicable, que prevé que las solicitudes deben ejecutarse de acuerdo con la legislación interna de la Parte Requerida.</p> <p><b>Artículo 5º.</b> Dispone la forma y contenido de la solicitud de asistencia legal, la cual se deberá formular por escrito y cumplir con específicos parámetros como la identificación de la autoridad competente, su propósito y descripción de la asistencia legal solicitada, entre otros.</p> <p><b>Artículo 6º.</b> Alusivo a los idiomas del Tratado.</p> <p><b>Artículo 7º.</b> Alusivo a las circunstancias que permiten la denegación o aplazamiento de la asistencia legal, como que el cumplimiento de la solicitud pueda causar daño a la soberanía, seguridad, al orden público u otros intereses esenciales de la Parte Requerida; de mismo modo, cuando su cumplimiento sea contrario a la legislación de esta Parte o no se ajuste a las disposiciones del Tratado; entre otras.</p> <p><b>Artículo 8º.</b> Alude a la validez de los documentos.</p> | <p><b>Artículo 9º.</b> Versa sobre la confidencialidad y limitaciones en el empleo de la información, en virtud de lo cual, a petición de la Autoridad Central de la Parte Requirente, la Parte Requerida, de conformidad con su ordenamiento jurídico, deberá asegurar la confidencialidad de la recepción de la solicitud de la asistencia.</p> <p><b>Artículo 10º.</b> Prevé las condiciones y formalidades de la ejecución de las solicitudes de asistencia legal.</p> <p><b>Artículo 11º.</b> Precisa el protocolo para la recolección de evidencias físicas y elementos materiales probatorios por parte del Estado Requerido, que será ejecutado por las autoridades competentes de éste.</p> <p><b>Artículo 12º.</b> Menciona que los interrogatorios serán tramitados por videoconferencia preferentemente, al igual que las Audiencias, siempre y cuando no resulte contrario a la legislación de una de las partes.</p> <p><b>Artículo 13.</b> Alude a la transmisión espontánea de medios de prueba y de información, prevé que las Partes pueden intercambiar información relevante y necesaria para (i) presentar una solicitud de asistencia jurídica conforme al presente Tratado, (ii) iniciar procedimientos penales; (iii) facilitar el desarrollo de una investigación penal en curso.</p> <p><b>Artículos 14º, 15º y 16º.</b> Aluden a la localización, identificación, comparecencia y garantía a testigos, víctimas, peritos y personas investigadas o procesadas por la Parte Requirente.</p> <p><b>Artículo 17º.</b> Fija las condiciones para que se dé el traslado provisional de personas detenidas (incluida la que está cumpliendo la condena en forma de privación de libertad), que se deberá dentro de los 90 días, inicialmente.</p> <p><b>Artículo 18º.</b> Refiere a la protección de personas citadas o trasladadas a territorio de la parte requirente.</p> <p><b>Artículo 19º.</b> Determina los casos especiales de asistencia legal, referidos a los que en la Parte Requerida pueda presentar extractos de expedientes penales y/o documentos u objetos.</p> |

|   |  |
|---|--|
| <p><b>Artículo 20°.</b> Trata los casos en que cada una de las Partes puede dirigir a la otra una solicitud de ejercicio de acción penal en relación con personas nacionales de la parte requerida, como a los apátridas que vivan permanentemente en su territorio, quienes hayan sido acusados de haber cometido delitos bajo la jurisdicción de la parte Requerida. En todo caso, la decisión de ejercer o no la acción penal recaerá en las autoridades competentes de la Parte Requerida.</p> <p><b>Artículo 21°.</b> Establece que las medidas sobre bienes, esto es, los instrumentos o productos directos o indirectos del delito corresponderán a las que contemple el ordenamiento de la Parte Requerida.</p> <p><b>Artículo 22°.</b> Fija pautas sobre los gastos que impliquen la ejecución de las solicitudes de asistencia legal.</p> <p><b>Artículo 23°.</b> Establece los mecanismos para facilitar la cooperación jurídica en materia penal, como el intercambio de experiencias en materia de investigación criminal, terrorismo, corrupción, tráfico de personas, estupefacientes e insumos químicos, lavado de dinero, delincuencia organizada y delitos conexos, entre otros.</p> <p><b>Artículo 24°.</b> Las autoridades de las Partes que suscriben el Tratado podrán conformar temporalmente equipos de investigación comunes o conjuntos con el fin de desarrollar pesquisas en el territorio de una de ellas o de ambas. Podrán intercambiar experiencias en materia de investigación criminal, intercambiar información sobre modificaciones al sistema judicial y nuevos criterios jurisprudenciales y podrán tener y realizar capacitaciones.</p> <p><b>Artículo 25°.</b> Establece el régimen aplicable a los miembros o personal de los miembros o personal de los equipos investigativos conjuntos.</p> <p><b>Artículo 26°.</b> Alude a las entregas vigiladas y controladas, que permitirá que cada una de las Partes pueda hacerlo, con el fin de obtener elementos de prueba o evidencia física o para individualizar y capturar a los responsables.</p> <p><b>Artículos 27°.</b> Aluden a otros instrumentos de cooperación y a las consultas y solución de controversias.</p>  | <p><b>Artículo 28°.</b> Establece las consultas y solución de controversias, las cuales tendrán que ser resueltas por negociaciones diplomáticas</p> <p><b>Artículo 29°.</b> Disposiciones finales. Manifiesta que el Tratado podrá ser modificado por mutuo acuerdo de las Partes y las modificaciones entrarán en vigor 30 días después. Igualmente, la terminación del Tratado no afectará la conclusión de las solicitudes de asistencia legal que se hayan recibido durante su vigencia.</p> <p style="text-align: center;"><b>IMPORTANCIA Y ALCANCE DEL TRATADO BILATERAL</b></p> <p>Como bien lo explica el Gobierno Nacional, gracias a los instrumentos de concertación para la cooperación o asistencia judicial o legal, como el de marras, Colombia ha logrado consolidar sus relaciones con diversos Estados y contribuido al fortalecimiento de la lucha contra la criminalidad transnacional, así como al fortalecimiento de los mecanismos de seguridad nacional.</p> <p>Estos acuerdos consolidan y profundizan las relaciones de cooperación con las naciones con las que se suscriben, en cumplimiento del mandato constitucional previsto en el artículo 9° Superior.</p> <p>Del mismo modo, el Gobierno ha destacado que acuerdos de esta naturaleza favorecen la realización de principios básicos del sistema jurídico, relativos al acceso, eficiencia, celeridad y el respeto de los ciudadanos, previstos en la Constitución Política y la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.</p> <p>En cuanto a la importancia del Tratado, el Ejecutivo destacó que la estrecha colaboración que supone, procura la eliminación de obstáculos derivados de las incompatibilidades que pueden existir entre los diferentes sistemas judiciales, constituyéndose en instrumento que posibilita la materialización de fines constitucionales, en el marco del respeto de la soberanía de las Partes suscriptoras.</p> <p>El Tratado de asistencia legal permitirá agilizar los tradicionales mecanismos de cooperación en materia penal entre ambas naciones, y respetan los límites constitucionales y jurisprudenciales fijados a nivel interno. Refirió lo considerado por la Corte Constitucional en sentencia C-677 de 2013, relativo al Tratado entre Colombia y la Federación de Rusia sobre Asistencia Recíproca en Materia Penal:</p> |
| <p>"Esta sala constata que los objetivos y el contenido general del tratado de asistencia recíproca resultan compatibles con los valores superiores que orientan las relaciones internacionales de Colombia y con concurrentes con el perfeccionamiento de la eficacia de la administración de justicia y los principios de internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad y reciprocidad, así como de soberanía y respeto a la autodeterminación de los pueblos (art. 9 C.P.)</p> <p>Por consiguiente, la Sala concluye que de manera general el instrumento que examina resulta armónico con la Constitución, en cuanto garantiza el respeto por la soberanía nacional, a la par que implemente un mecanismo adecuado de represión del delito y, con ello, de realización del orden social justo previsto en la Carta Política."</p> <p>En opinión de los ponentes, atendiendo y compartiendo la justificación presentada por el Ejecutivo Nacional, el Tratado sometido a aprobación de esta Corporación representa un importante instrumento en el camino del estrechamiento y fortalecimiento de esfuerzos multilaterales en la lucha contra la criminalidad y la impunidad.</p> <p>Asimismo, consideramos que la importancia de esta clase de acuerdos radica, esencialmente, en la efectividad de los mecanismos de persecución del crimen en un marco de respeto y consideración a la soberanía de los países, que tienen como eje axial implícito la realización del principio de justicia universal.</p> <p>Las herramientas que proporcionan estos acuerdos de entendimiento y colaboración entre los países, devienen en vías más eficientes para la persecución del crimen, sus responsables y productos, que lo que pudiera suponer los íntimamente relacionados con el ejercicio de la acción universal.</p> <p>Por último, como igualmente lo advirtió el Gobierno en la justificación de la iniciativa para su aprobación legislativa, el Tratado con Italia respeta el marco constitucional establecido por el Preámbulo y los artículos 1, 2, 9 y 93 Superiores y la jurisprudencia constitucional relativa a los parámetros que se deben observar a la hora de fijar pautas de cooperación y asumir compromisos internacionales en materia legal.</p> <p>La asistencia judicial, como se ha dicho, es un mecanismo de cooperación entre Estados. Los límites a dicha cooperación están dados por el respeto a los derechos de las personas eventualmente afectadas. Por lo tanto, no es menester que la asistencia se sujete a que el hecho investigado se considere delito. Sin embargo, si resulta indispensable que, frente a ciertas actuaciones que pueden afectar garantías previstas en la Constitución, se atiendan los procedimientos y cautelas previstos en las normas nacionales. (Corte Constitucional, sentencia C-677 de 2013)</p> | <p style="text-align: center;"><b>MARCO JURÍDICO</b></p> <p>El Consejo Superior de Política Criminal, en ejercicio de sus facultades, como órgano asesor en esta materia, emitió concepto favorable para la aprobación del Tratado en mención al considerarlo ajustado a los lineamientos estratégicos de política criminal, a los parámetros principales de la Constitución Política e indiscutiblemente conveniente:</p> <p>El Comité estima que este tipo de tratados fortalece las herramientas de persecución penal de ambos estados, en especial para la lucha contra la criminalidad transnacional. Además, el tratado incluye diversos aspectos haciéndolo una herramienta completa y diversificada que seguramente de gran utilidad para las autoridades binacionales. Desde el punto de vista normativo, el tratado no trasgrede la normatividad interna del Estado colombiano, por lo cual no se encuentra ningún tipo de objeción en su firma y ratificación.</p> <p>Por lo expuesto, el Consejo Superior de Política Criminal, en cumplimiento de las funciones designadas en el decreto 2055 de 2015, emite concepto favorable a la iniciativa legislativa.</p> <p style="text-align: center;"><b>MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL</b></p> <p><b>Marco Constitucional.</b> El artículo 150 de la Constitución Política, en su numeral 16, atribuye la competencia al Congreso de la República para que apruebe los tratados internacionales que el Gobierno suscriba con otros Gobiernos u organizaciones internacionales, así:</p> <p>"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...).</p> <p>16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. (...)"</p> <p>Por su parte, el artículo 57 de la misma Carta establece los requisitos para que un proyecto de ley pueda convertirse en ley, así:</p> <p>"Artículo 157. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:</p>  |

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.  
 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.  
 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.  
 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.\*

En tal sentido, el artículo 142 ibidem, sobre las comisiones permanentes, precisa:

**\*Artículo 142.** Cada Cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley.

La ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse. (...).\*

**Marco Legal.** El artículo 147 de la Ley 5ª de 1992, reitera los requisitos constitucionales para un proyecto de ley pueda ser ley, así:

**\*Artículo 147.** Requisitos Constitucionales. Ningún proyecto será ley sin el lleno de los requisitos o condiciones siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.  
 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, o en sesión conjunta de las respectivas comisiones de ambas Cámaras, según lo dispuesto en el presente Reglamento.  
 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.  
 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno. (...).\*

El artículo 34 de la Ley 5ª de 1992, al referirse a las "comisiones" en el marco del "orden interno" de las cámaras legislativas, establece:

**\*Artículo 34.** En cada una de las Cámaras se organizarán Comisiones Constitucionales Permanentes encargadas de dar primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo relacionados con los asuntos de su competencia, según lo determine la ley. (...).\*

En tal sentido, el artículo 2 de la Ley 3ª de 1992 atribuye la competencia a las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes de cada una de las Cámaras para el trámite y aprobación de los proyectos de ley que busquen la aprobación de tratados suscritos por Colombia con otras naciones u organizaciones internacionales, así:

**\*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 será siete (7) a saber: (...).

Comisión Segunda. Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente a Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional."

**DOCUMENTOS ANEXOS**

A modo de constancia y brindar mayor garantía a cualquier discusión sobre el Proyecto de Ley No. 305/21C y 244/20S "Por medio de la cual se aprueba el "Tratado entre la República de Colombia y la República Italiana sobre asistencia legal recíproca en materia penal", suscrito el 16 de diciembre 2016" que pueda surgir, se anexa a esta ponencia el documento ANEXO 1.

Dicho documento corresponde al Tratado original pactado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia y el Ministerio de Justicia de la República Italiana.

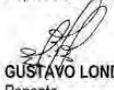
**PROPOSICIÓN**

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley No. 305/21C y 244/20S "Por medio de la cual se aprueba el "Tratado entre la República de Colombia y la República Italiana sobre asistencia legal recíproca en materia penal", suscrito el 16 de diciembre 2016".

De los Representantes,

  
**JUAN DAVID VÉLEZ**  
 Coordinador Ponente  
 Representante a la Cámara

  
**HECTOR JAVIER VERGARA**  
 Ponente  
 Representante a la Cámara

  
**GUSTAVO LONDOÑO**  
 Ponente  
 Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTO DE LEY NO. 305/21C Y 244/20S**

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL TRATADO ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LA REPÚBLICA ITALIANA SOBRE ASISTENCIA LEGAL RECÍPROCA EN MATERIA PENAL", SUSCRITO EL 16 DE DICIEMBRE DE 2016"**

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Apruébese el "Tratado entre la República de Colombia y la República Italiana sobre Asistencia Legal Recíproca en Materia Penal", suscrito el 16 de diciembre de 2016.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el "Tratado entre la República de Colombia y la República Italiana sobre Asistencia Legal Recíproca en Materia Penal", suscrito el 16 de diciembre de 2016, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfecciona el vínculo internacional respecto del mismo.

**ARTÍCULO TERCERO:** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De los Representantes

  
**JUAN DAVID VÉLEZ**  
 Coordinador Ponente  
 Representante a la Cámara

  
**HECTOR JAVIER VERGARA**  
 Ponente  
 Representante a la Cámara

  
**GUSTAVO LONDOÑO**  
 Ponente  
 Representante a la Cámara

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 074 DE 2021 CÁMARA**

*mediante la cual se modifica el tratamiento penal de algunos de los delitos de la Ley 599 del 2000 mediante el mecanismo de negociación, se prioriza a la víctima de conductas delictivas, y se establecen medidas para la disuasión a la reincidencia criminal y su rápida constitución.*

|  |   |
|--|---|
| <p><b>INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY 074/21 CÁMARA</b><br/> <i>"Mediante la cual se modifica el tratamiento penal de algunos de los delitos de la ley 599 del 2000 mediante el mecanismo de negociación, se prioriza a la víctima de conductas delictivas, y se establecen medidas para la disuasión a la reincidencia criminal y su rápida constitución"</i></p> <p>Honorable Representante<br/> <b>JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO</b><br/>         Presidente Comisión Primera<br/>         Cámara de Representantes</p> <p><b>Ref. INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY 074/21 CÁMARA</b><br/> <i>"Mediante la cual se modifica el tratamiento penal de algunos de los delitos de la ley 599 del 2000 mediante el mecanismo de negociación, se prioriza a la víctima de conductas delictivas, y se establecen medidas para la disuasión a la reincidencia criminal y su rápida constitución"</i></p> <p>Respetado Señor presidente,</p> <p>En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Plenaria de la Cámara de Representantes, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate del proyecto de ley <b>Proyecto De Ley 074/21 Cámara</b> <i>"Mediante la cual se modifica el tratamiento penal de algunos de los delitos de la ley 599 del 2000 mediante el mecanismo de negociación, se prioriza a la víctima de conductas delictivas, y se establecen medidas para la disuasión a la reincidencia criminal y su rápida constitución"</i></p> <p><b>TRÁMITE DEL PROYECTO</b><br/>         Origen: Congresional</p> <p>Autores: Honorable Representante a la Cámara Edward David Rodríguez Rodríguez, Juan Carlos Losada Vargas y Carlo Germán Navas Talero. Fecha de radicación: 20 de julio de 2021</p> <p>Designación de ponentes para primer debate: 17 de agosto del 2021</p> <p>Aprobado en la Comisión Primera: 9 de noviembre del 2021</p> <p>Designación de ponente para segundo debate: 12 de noviembre del 2021</p> <p><b>TRÁMITE DE LA INICIATIVA Y ANTECEDENTES</b></p>  | <p>El presente proyecto se presentó en la legislatura del 2019-2020 surtiendo con éxito los primeros 2 debates en cámara de representantes, pero por plazos de discusión no alcanzó a ser aprobado en el senado de la república.</p> <p>El Consejo de Política Criminal, mediante concepto No. 27.2020 dio visto bueno a los fines del proyecto de ley y su articulado resultando lo siguiente:</p> <p><i>Como se mencionó anteriormente, este proyecto de ley se inspira en la teoría norteamericana denominada "Three strikes and you are out" según la cual el principio de proporcionalidad de la pena debe tener en cuenta la reincidencia, de tal manera que un segundo infractor recibirá una pena del doble de la que recibió la primera vez y a su tercer infracción, la pena sería mucho más severa.</i></p> <p><i>A diferencia del modelo norteamericano, la propuesta objeto de estudio parte de un beneficio sustancial en la pena a imponer en caso de una infracción por estos delitos que irá hasta un sexto de la pena. Este sería el primer strike.</i></p> <p><i>Si la persona reincide y comete una conducta que le permita acceder al beneficio nuevamente, esta vez la pena de prisión oscilaría entre una sexta parte y una cuarta parte, finalmente, en caso de que la persona cometa nuevamente la infracción, se expondrá a la pena que se encuentra establecida en el Código Penal para tales efectos.</i></p> <p><i>Debe el Consejo manifestar que, como bien lo señala la exposición de motivos, muchas veces deben ser estudiados proyectos de ley que no tienen en cuenta los parámetros que debe tener nuestra política criminal, y se presentan proyectos que buscan aumentar las penas, crear nuevas conductas delictivas, eliminar subrogadas penales y otras reformas de ese corte, sin mayor fundamentación empírica o reflexión profunda sobre el impacto que pueda tener la reforma que se plantea.</i></p> <p><i>En este caso estamos frente a un Proyecto de Ley que pretende privilegiar un mecanismo de negociación para conseguir el objetivo que persigue: permitir una judicialización y una persecución penal proporcional para las personas que cometan una conducta por primera vez, frente a aquellas personas que son reincidentes.</i></p> <p>Dentro del concepto, el consejo hace una recomendación dentro del articulado para que encuentren fórmulas de armonización entre lo que se está creando y las medidas de derecho premial sobre las que está construido el modelo procesal penal colombiano.</p> <p>Así las cosas, en aras de cumplir con lo sugerido por el consejo y respetar el centro del proyecto que es la protección, reparación y garantía para las víctimas, se adiciona un párrafo en el que se mandata al titular de la acción penal, que en todo caso se procure escoger siempre aquel mecanismo que según los hechos beneficien de forma más amplia a la víctima.</p> <p><b>CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</b></p> <p>El proyecto de ley nace de la necesidad de hacer de la jurisdicción penal un medio retributivo eficaz, esto quiere decir que la sanción debe centrarse por un lado en su cumplimiento completo y efectivo, situación que se contrasta con el modo de operar del proceso penal, ya que debido a los</p> |
| <p>principios de celeridad, colaboración y delación se ha sustituido la eficacia de la pena por diversos subrogados penales que no solo contribuyen a la ineffectividad de la sanción, sino que en delitos de alto impacto ciudadano, terminan por desincentivar la denuncia, bajar los niveles de confianza en la justicia, aumentar la percepción de inseguridad y fallar de plano con el fin disuasivo de la pena, y el segundo componente es garantizar la reparación de la víctima de tal forma que no solo se estimule la denuncia, sino que se genere dentro del sistema penal el reconocimiento de la víctima como eje central, no solo como un mero sujeto procesal descartable.</p> <p>El proyecto contiene 5 adiciones al código penal y se ubican como derivadas del artículo 269, esto es por la visión principal de la iniciativa, que es realmente la víctima, ya que la aplicación del mecanismo y su éxito dependen por primera vez de las víctimas del hurto calificado y abigeato.</p> <p><b>MARCO NORMATIVO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Constitución Política</b></li> </ul> <p><b>ARTICULO 29.</b> El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.<br/>     Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.</p> <p>En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.</p> <p>Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.</p> <p>Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.</p> <p><b>ARTICULO 32.</b> El delincuente sorprendido en flagrancia podrá ser aprehendido y llevado ante el juez por cualquier persona. Si los agentes de la autoridad lo persiguieren y se refugiare en su propio domicilio, podrán penetrar en él, para el acto de la aprehensión; si se acogiere a domicilio ajeno, deberá preceder requerimiento al morador.</p> <p><b>ARTICULO 150.</b> Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.</li> <li>2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.</li> </ol> | <p><b>DEL PROYECTO EN PARTICULAR</b></p> <p><b>I Sobre la Política criminal en el Estado colombiano</b></p> <p>En palabras de la Corte Constitucional, se define la política criminal como:</p> <p><i>"Conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito. También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además, puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementar los costos a quienes realicen conductas reprochables."<sup>1</sup></i></p> <p>Lo anterior tiene gran incidencia en el proyecto objeto de estudio, entendiendo que abarca por lo menos dos de los tres componentes de la política criminal, descritos por el tribunal constitucional, el componente reformativo legal, y el componente económico, que solo resulta en este caso de una reparación agravada como requisito para acceder a la reforma punitiva.</p> <p><b>Populismo Punitivo e incapacidad estructural de gestión del riesgo criminal</b></p> <p>Las modificaciones al sistema penal son las que mayor incidencia social, en cuanto a visibilidad tienen, puesto que son ampliamente usadas por los legisladores para intentar dar soluciones a fenómenos sociales altamente reprochables, y se presentan en forma de invención jurídica o como reforma a lo existente. El primer fenómeno requiere para su nacimiento por lo menos la aceptación empírica social de una conducta reprochable, si la disposición novedosa es de tipo sustancial, o la necesidad verificada de un trámite, si la inclusión es adjetiva o procesal. Para el presente caso, pareciera una mezcla de ambos factores. Sin embargo, no hay figuras precisamente nuevas dentro de lo propuesto, sino cambios a lo existente que nacen de la necesidad social de buscar soluciones a problemas criminales de alto impacto y recurrencia, que requieren replantear el sistema penal colombiano.</p> <p>Con asiduidad de ha acusado al legislador desde la academia de usar el populismo punitivo, casi siempre en forma de aumento de penas, para dar aparente solución a un problema criminal, esto ha resultado en consecuencias variadas, y casi ninguna de ellas ha resultado en menores índices de criminalidad, pero sobre todo mantiene aquello que lleva a perder confianza en el sistema penal, la absoluta anulación de la víctima como sujeto con derechos</p> <p><sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-646 DE 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.</p>  |

a la verdad, la justicia y la reparación, ya que el aumento frecuente de penal no desencadena en mayor eficacia en la judicialización, pero además se reduce la noción de justicia a su más primaria expresión, la retribución social.

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

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

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

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

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

No se puede perder de vista que la idea de aumento de penal, sobre todo para delitos sin

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

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

raigambre psico-patológico resulta no solo ineficaz por los expuesto en párrafos anteriores, al no tomar en cuenta las deficiencias del sistema y las realidades criminales, sino que además puede resultar absolutamente contraproducente para los fines de las penas y el éxito de la política criminal.

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

Con la modificación del código penal colombiano, ingresado mediante la ley 906 de 2004, y con sustento constitucional en el acto legislativo 03 de 2002, no solo nació en Colombia la oralidad para la jurisdicción criminal, sino que además le dio a la víctima no los derechos sustanciales ya reconocidos dentro de la ley 599 del 2000 como parte de la responsabilidad civil derivada de la conducta penal, sino que permitió la participación más o menos activa dentro del proceso, con derecho autónomo a representación, y esto se fortaleció de forma importante con la capacidad jurídica de representación propia y dirección del proceso cuando se ejerce la figura del acusador privado. Sin embargo, cabe preguntarse, si es suficiente, si realmente las víctimas son eje fundamental o por lo menos tiene relevancia preponderante dentro del sistema penal colombiano, La respuesta es un categórico No.

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

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

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

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

<sup>4</sup> GUADAR, Marie; VARNEY, Howard; ZDUNCYK, Katarzyna. The Role of Victims in Criminal Proceedings. International Center for Transitional Justice ICTJ. 2017 citando

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

**Reparación agravada para la víctima**

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

1. La cláusula general de competencia dada el legislador en el Estado colombiano, confiere al parlamento la posibilidad de legislar sobre cualquier tema e incluso modificar la carta política con la cuidadosa excepción de la sustitución de ella, no hay lugar a creer que por la reparación establecida se está infringiendo alguna norma superior, ni se está actuando por fuera de la competencia legislativa.
2. El Código penal establece como límite a la reparación civil, mil (1000) salarios mínimos, este límite no se modifica, por lo que sigue existiendo tope.
3. La reparación agravada tiene una doble función. Por un lado, contribuye a la sensación de resarcimiento, no solo a nivel material, ya que el proyecto, de forma afortunada, no limita este factor al plano económico, sino que encapsula la reparación simbólica con medidas de perdón. Pero, además funciona como incentivo a la denuncia, característica que como ya se mencionó en párrafos anteriores, en la confección de la política criminal.
4. La única zona gris que existía a primera lectura era sobre la configuración del enriquecimiento sin justa causa vía aplicación de esta modificación. Pues bien, al respecto hay que mencionar dos cosas.
  - a. Se trata de una antinomia aparente. El Consejo de Estado, mediante sentencia de Unificación, interpretó las características necesarias para la configuración del enriquecimiento sin justa causa, siendo estos (i) El enriquecimiento de un sujeto (ii) el correlativo empobrecimiento de otro sujeto (iii) Ausencia de causa jurídica que justifique la situación de los dos sujetos.

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

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

M. Wierda and P. Seits, OHCHR, Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Prosecution Initiatives (2006)

inmodificable vía ordinaria. Sin embargo, como ya se aclaró, no existe tal modificación, ya que se mantiene la figura de enriquecimiento sin justa causa inólume.

**El daño punitivo**

El criterio básico que genera la responsabilidad como concepto jurídico es la existencia de un daño sobre un interés o bien lícito y su subsecuente obligación de repararla, más en el derecho continental se ha desarrollado casi que exclusivamente noción del daño compensatorio. Entendido como aquel que repara únicamente el daño causado y nada más allá de eso. Y aunque esta tesis de daño es absolutamente en conflictos civiles o derivados de instituciones del derecho civil aun estando en otras jurisdicciones, lo cierto es que es insuficiente cuando de la reparación a una víctima de un delito se trata, pues ya no solo estamos hablando de la estructura general de la responsabilidad, y la intención de dañar o su ausencia, sino de una probada intención ilícita en la rama inquisitiva del derecho, lo que nos ubica en un contexto diferente frente a la reacción del Estado.

En estos casos, no solo se debe buscar compensar a la víctima por los daños causados, sino que la reparación también debe servir como disuasora de la conducta, y la víctima reparada con cargos más extensos a la mera compensación. En el derecho anglosajón se ha definido como:

"Punitive damages are awarded in addition to actual damages in certain circumstances. Punitive damages are considered punishment and are typically awarded at the court's discretion when the defendant's behavior is found to be especially harmful." Corte Suprema Federal. Honda Motor Co. v. Oberg (1994)

**Selección de los tipos penales a los que se les aplicaría el proyecto**

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

| CONDUCTA PUNIBLE  | MIN | MÁX | MIN  | MAX  | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
|---|-----|-----|------|------|---|---|---|---|---|
| Lesiones Personales con incapacidad para trabajar o enfermedad superior a 60 días | 32  | 90  | 2.67 | 7.5  |   |   |   |   | x |
| Lesiones Personales con deformidad física   | 32  | 126 | 2.67 | 10.5 |   |   |   |   | x |
| Lesiones personales con perturbación funcional permanente                         | 32  | 126 | 2.67 | 10.5 |   |   |   |   | X |
| Lesiones Personales con perturbación psíquica permanente                          | 48  | 162 | 2.67 | 10.5 |   |   |   |   | X |
| Lesiones personales con pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro      | 96  | 180 | 8    | 15   |   |   |   |   |   |
| Hurto Calificado  | 60  | 144 | 5    | 12   |   |   |   |   |   |
| Abigeato  | 60  | 120 | 6.67 | 10   |   |   |   |   |   |
| Abigeato Agravado   | 80  | 180 | 6.67 | 15   |   |   |   |   |   |
| Abigeato Atenuado   | 0   | 0   | 0    | 0    |   |   |   |   | x |
| Hurto   |     |     |      |      |   |   | X | X | X |
| Estafa  | 32  | 144 | 2.67 | 12   | X |   |   | X | X |
| Abuso de confianza  | 16  | 72  | 1.33 | 6    | X |   |   | X | X |
| Abuso de confianza calificado   | 48  | 108 | 4    | 9    |   |   |   | X | X |
| Daño en bien ajeno  | 16  | 90  | 1.33 | 7.5  | X | X | X | X | X |

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

**PROPOSICIÓN**

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los Honorables Congressistas de la Plenaria de la Cámara de Representantes dar SEGUNDO DEBATE al Proyecto de Ley No. 074 de 2021 Cámara "Mediante la cual se modifica el tratamiento penal de algunos de los delitos de la ley 599 del 2000 mediante el mecanismo de negociación, se prioriza a la víctima de conductas delictivas, y se establecen medidas para la disuasión a la reincidencia criminal y su rápida constitución" de conformidad con el texto aprobado en primer debate

De los honorables congresistas,

  
**EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**  
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR BOGOTÁ D.C.

| Daño en bien ajeno agravado |    |    |      |     | X | X | X | X | X |
|-----------------------------|----|----|------|-----|---|---|---|---|---|
| Injurias por vía de hecho   | 16 | 54 | 1.33 | 4.5 | X | X |   |   | X |
| Micro tráfico               | 12 | 36 | 1    | 3   |   |   |   |   |   |

**Consecuencias Jurídicas en la reincidencia**

El proyecto contempla la fórmula de las tres oportunidades o tres strikes, común dentro del sistema penal anglosajón y las medidas alternativas sancionatoria del sistema penal chileno que además ofrecen ambos, gran celeridad en los procesos. Esto no es arbitrario, ya que la celeridad en los procesos además de generar confianza entre los administrados, descongestión en los juzgados y alivio en la masiva encarcelación, tiene un efecto jurídico para aquellos sistemas que tienen para la reincidencia criminal agravantes procesales y sustanciales, como el caso de Colombia.

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

El mecanismo punitivo propuesto al contar con una sentencia condenatoria rápida implica la configuración de la reincidencia de manera ágil y así procesarse como tal.

**Pliego de modificaciones**

Se propone el texto tal como fue aprobado en el texto para segundo debate.

**Conflicto de interés**

Con base a lo previsto en la ley 2003 de 2019, se considera que no hay lugar a la configuración de conflicto de interés.

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE 074 DE 2021 CÁMARA "MEDIANTE LA CUAL SE MODIFICA EL TRATAMIENTO PENAL DE ALGUNOS DE LOS DELITOS DE LA LEY 599 DEL 2000 MEDIANTE EL MECANISMO DE NEGOCIACIÓN, SE PRIORIZA A LA VÍCTIMA DE CONDUCTAS DELICTIVAS, Y SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA DISUASIÓN A LA REINCIDENCIA CRIMINAL Y SU RÁPIDA CONSTITUCIÓN"**

El congreso de Colombia

Decreta:

**Artículo 1.** Adiciónese un Capítulo VII al Título IV. DE LAS CONSECUENCIAS JURIDICAS DE LA CONDUCTA PUNIBLE. del Libro I PARTE GENERAL de la Ley 599 del 2000, el cual quedará así:

**CAPÍTULO VII. DEL MECANISMO DE NEGOCIACIÓN**

**Artículo 2.** Adiciónese un artículo 100A a la ley 599 del 2000 el cual quedará así:

**Artículo 100A. Mecanismo de negociación.** El mecanismo de negociación consistirá en conceder por aceptación de cargos una pena imponible de prisión correspondiente a máximo una sexta parte de la establecida cuando los requisitos del artículo 100B del presente código concurren. El mecanismo de negociación procederá cuando el indiciado, en la formulación de imputación, acepte libre, consciente y voluntariamente su responsabilidad sobre los hechos imputados. No obstante, el mecanismo se dará de manera única en dicha audiencia y podrá ser concedido en dos (2) oportunidades de acuerdo con lo establecido en el presente capítulo.

**Artículo 3.** Adiciónese un artículo 100B a la ley 599 del 2000 el cual quedará así:

**Artículo 100B.** Para conceder el mecanismo de negociación deberán concurrir los siguientes requisitos:

1. Que se trate de uno de los siguientes delitos del presente código: Incapacidad para trabajar o enfermedad menor a 90 días (Art 112 C.P.); Deformidad física transitoria (Art 113 C.P.); Perturbación funcional transitoria de un Órgano o miembro (Art 114 C.P.); Perturbación Psíquica transitoria (Art 115 C.P.); Hurto cuando la cuantía no exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes (Art 239); Hurto calificado por los numerales 1, 3 y 4, siempre que no se cometiere con violencia sobre las personas (Art 240 C.P.); Abigeato (Art 243 C.P.)
2. Se demuestre lugar de domicilio y/o ubicación para garantizar su comparecencia.
3. Que el responsable carezca de antecedentes, salvo que previamente y por única vez, haya sido beneficiado con el mecanismo punitivo para el primer infractor.

|   |  |
|---|--|
| <p>4. Garantice la mayor satisfacción de los intereses de las víctimas, que deberán ser materializados en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <b>Reparación Integral.</b> Corresponde al pago de la mitad y hasta 3 veces el valor del daño material ocasionado por la conducta delictiva, el cual deberá ser entregado en su totalidad a la víctima.</li> <li>b) <b>Reparación Simbólica.</b> Ofreciendo disculpas personales a la víctima y comprometiéndose por escrito, o en audiencia ante el juez de forma oral a no reincidir.</li> <li>c) <b>Medidas de cultura y educación ciudadana.</b> Ejecutando acciones pedagógicas positivas dirigidas a resarcir a la comunidad a discrecionalidad del juez.</li> </ul> <p>Las medidas enunciadas en los literales anteriores deberán concurrir en su totalidad para que proceda el mecanismo de negociación.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Una vez se materialice la reparación a la víctima, no procederá el ejercicio del Incidente de Reparación Integral.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El mecanismo descrito en el presente artículo no procederá cuando la víctima sea menor de edad.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> En los casos en que la víctima no comparezca, el juez ordenará hacer efectiva la indemnización por los daños causados.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> No procederá el mecanismo de negociación cuando el procesado haya sido beneficiado en dos oportunidades anteriores, y reincida en la comisión de cualquiera de los tipos penales mencionados en el numeral primero del artículo 100B.</p> <p><b>Artículo 4. Adiciónese un artículo 100C a la ley 599 del 2000 el cual quedará así:</b></p> <p><b>Artículo 100C.</b> Exclusión de subrogados penales ante el mecanismo de negociación. No se concederá la suspensión condicional de la ejecución de la pena, la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión, ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, cuando la persona haya sido beneficiada con el mecanismo de negociación. En consecuencia, la pena deberá ser efectiva y cumplida en prisión sin posibilidad de excarcelación.</p> <p>La excepción de lo anterior será cuando por circunstancias de protección a la vida, salud, integridad personal y dignidad humana se deba conceder la prisión domiciliaria.</p> <p>Adicionalmente, el juez impondrá las penas accesorias que resulten aplicables al caso, de conformidad con lo establecido en el artículo 52 del presente código.</p> <p>En todo caso, quienes se acóján al mecanismo de negociación, mientras se encuentren privados de la libertad, deberán estar separadas de los ya sentenciados por los delitos graves o de aquellos que,</p> | <p>a juicio del Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) o quien haga sus veces, generen especiales riesgos de seguridad.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para conceder beneficios por colaboración u otros tipos de beneficios a instancias de la Fiscalía, el fiscal del caso deberá ponderar las circunstancias que hagan más favorable la situación a la víctima y sus derechos. Lo anterior, no implica la renuncia de la aplicación de dichos beneficios, sino el tratamiento favorable a la víctima como centro del mecanismo para el primer infractor.</p> <p><b>Artículo 5.</b> Adiciónese un artículo 100D a la ley 599 del 2000 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 100D. De la reincidencia.</b> Cuando el procesado haya sido beneficiado con el mecanismo de negociación por primera vez, habiendo cumplido los requisitos del artículo 100B, numeral segundo, y reincida en la comisión de cualquiera de los tipos penales mencionados en el numeral primero del mismo artículo, este podrá acogerse por una segunda y última vez al mecanismo de negociación; en tal caso la pena de prisión imponible deberá estar entre una sexta parte y una cuarta parte de la establecida por el tipo penal.</p> <p><b>Artículo 6.</b> Adiciónese un artículo 100E a la ley 599 del 2000 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 100E.</b> La Fiscalía General de la Nación estará obligada a informar al procesado y en los casos en que sea procedente sobre el mecanismo de negociación de que trata la presente Ley.</p> <p>El indiciado con la presencia del defensor manifestará la intención de llegar a un acuerdo de negociación con la víctima del delito. El Fiscal delegado según el caso, dirigirá la negociación y las condiciones de reparación a la víctima. En la negociación se observará lo dispuesto en el artículo 349 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004).</p> <p>Una vez acordada la negociación, se levantará un escrito que contenga los términos del acuerdo. En la audiencia de formulación de imputación las partes manifestarán que existe acuerdo de negociación concluida, y finalizada la audiencia ante el Juez de Control de Garantías este remitirá inmediatamente el proceso al Juez de Conocimiento, quien hará control de legalidad y proferirá sentencia a los diez (10) días siguientes.</p> <p>De no existir acuerdo, el mecanismo de negociación no será procedente.</p> <p><b>Artículo 7. Adiciónese un artículo 319A a la ley 906 de 2004 el cual quedará así:</b></p> <p><b>Artículo 319A. De la Fianza.</b> Para los delitos contenidos en el numeral primero del artículo 100B del Código Penal y aquellos contenidos en el artículo 74 de la presente Ley, el juez de control de garantías fijará una fianza de hasta cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, atendiendo los principios de proporcionalidad, racionalidad, gravedad de la conducta punible, y las condiciones económicas del procesado.</p> <p><u>La Fianza se consignará a órdenes del despacho judicial correspondiente, que tendrá a cargo la</u></p> |
| <p>custodia del dinero hasta el cumplimiento de las obligaciones impuestas.</p> <p>En caso de incumplimiento, el monto deberá ser utilizado para la reparación de la víctima; si una vez reparada la víctima, y si quedan recursos de la fianza, estos dineros se destinarán al mantenimiento o mejoramiento de Unidades de Reacción Inmediata (URI), Unidades de paso y de establecimientos carcelarios.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La fianza solo será admitida por una única vez. Cuando la conducta sea reiterativa, la persona reincidente será procesada de acuerdo con lo contenido en el presente capítulo.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> En caso de probarse la incapacidad económica del procesado para cumplir con el pago de la fianza, y con aprobación de la víctima, podrá concederse el beneficio a que haya lugar.</p> <p><b>Artículo 8. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su vigencia y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los Honorables congresistas,</p> <p style="text-align: center;"><br/>EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ<br/>REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR BOGOTÁ D.C.</p>   | <p style="text-align: center;"><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE, EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY No. 074 DE 2021 CÁMARA "MEDIANTE LA CUAL SE MODIFICA EL TRATAMIENTO PENAL DE ALGUNOS DE LOS DELITOS DE LA LEY 599 DEL 2000 MEDIANTE EL MECANISMO DE NEGOCIACIÓN, SE PRIORIZA A LA VÍCTIMA DE CONDUCTAS DELICTIVAS, Y SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA DISUASIÓN A LA REINCIDENCIA CRIMINAL Y SU RÁPIDA CONSTITUCIÓN"</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b><br/><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> Adiciónese un Capítulo VII al Título IV. DE LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA CONDUCTA PUNIBLE, del Libro I PARTE GENERAL de la Ley 599 del 2000, el cual quedará así:</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPITULO VII.</b><br/><b>DEL MECANISMO DE NEGOCIACIÓN</b></p> <p><b>Artículo 2.</b> Adiciónese un artículo 100A a la ley 599 del 2000 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 100A. Mecanismo de negociación.</b> El mecanismo de negociación consistirá en conceder por aceptación de cargos una pena imponible de prisión correspondiente a máximo una sexta parte de la establecida cuando los requisitos del artículo 100B del presente código concurren.</p> <p>El mecanismo de negociación procederá cuando el indiciado, en la formulación de imputación, acepte libre, consciente y voluntariamente su responsabilidad sobre los hechos imputados. No obstante, el mecanismo se dará de manera única en dicha audiencia y podrá ser concedido en dos (2) oportunidades de acuerdo con lo establecido en el presente capítulo.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Adiciónese un artículo 100B a la Ley 599 del 2000 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 100B.</b> Para conceder el mecanismo de negociación deberán concurrir los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Que se trate de uno de los siguientes delitos del presente código: Incapacidad para trabajar o enfermedad menor a 90 días (Art 112 C.P.); Deformidad física transitoria (Art 113 C.P.); Perturbación funcional transitoria de un Órgano o miembro (Art 114 C.P.); Perturbación Psíquica transitoria (Art 115 C.P.); Hurto cuando la cuantía no exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes (Art 239); Hurto calificado por los numerales 1, 3 y 4,</li> </ul>  |

siempre que no se cometiere con violencia sobre las personas (Art 240 C.P.); Abigeato (Art 243 C.P.)

2. Se demuestre lugar de domicilio y/o ubicación para garantizar su comparecencia.
3. Que el responsable carezca de antecedentes, salvo que previamente y por única vez, haya sido beneficiado con el mecanismo punitivo para el primer infractor.
4. Garantice la mayor satisfacción de los intereses de las víctimas, que deberán ser materializados en:
  - a) **Reparación Integral.** Correspondiente al pago de la mitad y hasta 3 veces el valor del daño material ocasionado por la conducta delictiva, el cual deberá ser entregado en su totalidad a la víctima.
  - b) **Reparación Simbólica.** Ofreciendo disculpas personales a la víctima y comprometiéndose por escrito, o en audiencia ante el juez de forma oral a no reincidir.
  - c) **Medidas de cultura y educación ciudadana.** Ejecutando acciones pedagógicas positivas dirigidas a resarcir a la comunidad a discrecionalidad del juez.

Las medidas enunciadas en los literales anteriores deberán concurrir en su totalidad para que proceda el mecanismo de negociación.

**Parágrafo 1.** Una vez se materialice la reparación a la víctima, no procederá el ejercicio del Incidente de Reparación Integral.

**Parágrafo 2.** El mecanismo descrito en el presente artículo no procederá cuando la víctima sea menor de edad.

**Parágrafo 3.** En los casos en que la víctima no comparezca, el juez ordenará hacer efectiva la indemnización por los daños causados.

**Parágrafo 4.** No procederá el mecanismo de negociación cuando el procesado haya sido beneficiado en dos oportunidades anteriores, y reincida en la comisión de cualquiera de los tipos penales mencionados en el numeral primero del artículo 100B.

**Artículo 4.** Adiciónese un artículo 100C a la Ley 599 del 2000 el cual quedará así:

**Artículo 100C. Exclusión de subrogados penales ante el mecanismo de negociación.** No se concederá la suspensión condicional de la ejecución de la pena, la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión, ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, cuando la persona haya sido beneficiada con el mecanismo de negociación. En consecuencia, la pena deberá ser efectiva y

**Artículo 319A. De la Fianza.** Para los delitos contenidos en el numeral primero del artículo 100B del Código Penal y aquellos contenidos en el artículo 74 de la presente Ley, el juez de control de garantías fijará una fianza de hasta cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, atendiendo los principios de proporcionalidad, racionalidad, gravedad de la conducta punible, y las condiciones económicas del procesado.

La Fianza se consignará a órdenes del despacho judicial correspondiente, que tendrá a cargo la custodia del dinero hasta el cumplimiento de las obligaciones impuestas.

En caso de incumplimiento, el monto deberá ser utilizado para la reparación de la víctima; si una vez reparada la víctima, y si quedan recursos de la fianza, estos dineros se destinarán al mantenimiento o mejoramiento de Unidades de Reacción Inmediata (URI), Unidades de paso y de establecimientos carcelarios.

**Parágrafo.** La fianza solo será admitida por una única vez. Cuando la conducta sea reiterativa, la persona reincidente será procesada de acuerdo con lo contenido en el presente capítulo.

**Parágrafo 2.** En caso de probarse la incapacidad económica del procesado para cumplir con el pago de la fianza, y con aprobación de la víctima, podrá concederse el beneficio a que haya lugar.

**Artículo 8. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su vigencia y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente Proyecto de Ley según consta en Acta No. 14 de Sesión Presencial de septiembre 14 de 2021 y Acta No. 28 de noviembre 09 de 2021. Así mismo, fue anunciado el día 01 de septiembre de 2021, según consta en el Acta No. 13 de Sesión Presencial y Acta No. 27 de Sesión Presencial de noviembre 02 de 2021.

**EDUARDO D. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ** Ponente Coordinador  
**JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO** Presidente  
**AMBARO VANEP CALDERÓN FERRÓN** Secretaria

cumplida en prisión sin posibilidad de excarcelación.

La excepción de lo anterior será cuando por circunstancias de protección a la vida, salud, integridad personal y dignidad humana se deba conceder la prisión domiciliaria.

Adicionalmente, el juez impondrá las penas accesorias que resulten aplicables al caso, de conformidad con lo establecido en el artículo 52 del presente código.

En todo caso, quienes se acojan al mecanismo de negociación, mientras se encuentren privados de la libertad, deberán estar separados de los ya sentenciados por los delitos graves o de aquellos que, a juicio del Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) o quien haga sus veces, generen especiales riesgos de seguridad.

**Parágrafo.** Para conceder beneficios por colaboración u otros tipos de beneficios a instancias de la Fiscalía, el fiscal del caso deberá ponderar las circunstancias que hagan más favorable la situación a la víctima y sus derechos. Lo anterior, no implica la renuncia de la aplicación de dichos beneficios, sino el tratamiento favorable a la víctima como centro del mecanismo para el primer infractor.

**Artículo 5.** Adiciónese un artículo 100D a la ley 599 del 2000 el cual quedará así:

**Artículo 100D. De la reincidencia.** Cuando el procesado haya sido beneficiado con el mecanismo de negociación por primera vez, habiendo cumplido los requisitos del artículo 100B, numeral segundo, y reincida en la comisión de cualquiera de los tipos penales mencionados en el numeral primero del mismo artículo, este podrá acogerse por una segunda y última vez al mecanismo de negociación; en tal caso la pena de prisión imponible deberá estar entre una sexta parte y una cuarta parte de la establecida por el tipo penal.

**Artículo 6.** Adiciónese un artículo 100E a la ley 599 del 2000 el cual quedará así:

**Artículo 100E.** La Fiscalía General de la Nación estará obligada a informar al procesado y en los casos en que sea procedente sobre el mecanismo de negociación de que trata la presente Ley.

El indiciado con la presencia del defensor manifestará la intención de llegar a un acuerdo de negociación con la víctima del delito. El Fiscal delegado según el caso, dirigirá la negociación y las condiciones de reparación a la víctima. En la negociación se observará lo dispuesto en el artículo 349 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004).

Una vez acordada la negociación, se levantará un escrito que contenga los términos del acuerdo. En la audiencia de formulación de imputación las partes manifestarán que existe acuerdo de negociación concluida, y finalizada la audiencia ante el Juez de Control de Garantías este remitirá inmediatamente el proceso al Juez de Conocimiento, quien hará control de legalidad y proferirá sentencia a los diez (10) días siguientes.

De no existir acuerdo, el mecanismo de negociación no será procedente.

**Artículo 7.** Adiciónese un artículo 319A a la Ley 906 de 2004 el cual quedará así:

| <b>CONTENIDO</b>   |              |
|--|--------------|
| Gaceta número 1680 - Martes, 23 de noviembre de 2021<br>CÁMARA DE REPRESENTANTES<br>PONENCIAS  |              |
|  | <b>Págs.</b> |
| Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 119 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 32 de la Ley 03 de 1986.....   | 1            |
| Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 132 de 2021 Cámara, por la cual se establece la gratuidad universal en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.....   | 7            |
| Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 304 de 2021 Cámara, 245 de 2020 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Tratado de Extradición entre la República de Colombia y la República Italiana”, suscrito en Roma, República Italiana, el 16 de diciembre de 2016. ....  | 15           |
| Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 305 de 2021 Cámara, 244 de 2020 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Tratado entre la República de Colombia y la República Italiana sobre asistencia legal recíproca en materia penal”, suscrito el 16 de diciembre de 2016.....   | 18           |
| Informe de ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, texto propuesto al Proyecto de ley número 074 de 2021 Cámara, y texto aprobado en primer debate por la Comisión Primera mediante la cual se modifica el tratamiento penal de algunos de los delitos de la Ley 599 del 2000 mediante el mecanismo de negociación, se prioriza a la víctima de conductas delictivas, y se establecen medidas para la disuasión a la reincidencia criminal y su rápida constitución..... | 21           |