

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - Nº 311

Bogotá, D. C., martes, 19 de abril de 2022

EDICIÓN DE 14 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

INFORMES DE SUBCOMISIÓN

INFORME DE SUBCOMISIÓN DE ESTUDIO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2021 CÁMARA

por el cual la Nación se asocia y rinde público homenaje a las víctimas de las muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, abril de 2022

Presidente

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO
Comisión Segunda Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Ref: Informe de subcomisión de estudio del proyecto de ley número 131 de 2021 Cámara “*Por el cual la Nación se asocia y rinde público homenaje a las víctimas de las muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado y se dictan otras disposiciones*”

Respetado señor presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que nos hiciere la Mesa Directiva, los suscritos miembros de la Sub comisión de estudio, del Proyecto de ley número 131 de 2021 Cámara “*Por el cual la Nación se asocia y rinde público homenaje a las víctimas de las muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado y se dictan otras disposiciones*”. En sesión de Comisión Segunda Constitucional, el día 27 de octubre del presente año se designó Subcomisión integrada por los siguientes Representantes a la Cámara:

H.R. Ricardo Alfonso Ferro Lozano
H.R. Atilano Alonso Giraldo Arboleda
H.R. Abel David Jaramillo Largo

A partir de la designación, y una vez identificadas las observaciones y proposiciones presentadas por los representantes durante el debate, se procedió a establecer las razones por las que es conveniente y viable mantener el objeto de este proyecto de ley.

En debate de la comisión segunda Constitucional, el día 27 de octubre del 2021, se planteó reformar el proyecto de ley, esto, para estudiar la posibilidad que en el proyecto de ley se integren a todas las víctimas del conflicto armado en Colombia. En ese sentido, es importante resaltar que esta iniciativa legislativa tiene como objetivo que la Nación se asocie y rinda público homenaje a las víctimas de muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado. Es un sentido homenaje a las víctimas y sus familiares, es una reivindicación por la memoria y la lucha que han emprendido las diversas organizaciones de víctimas para preservar la

memoria y garantizar la consolidación de la paz, la reconciliación, la reparación y las garantías de no repetición.

Lo que han querido los autores es que esta iniciativa legislativa sea una ley de honores para víctimas de las ejecuciones extrajudiciales en Colombia. Este proyecto de ley no está encaminado a segmentar las víctimas por victimarios, puede parecerlo así por el hecho de que es un delito que puede ser cometido solo por agentes del Estado que presentan muertes ilegítimamente como bajas en combate, pero este proyecto de ley busca reparar y sanar las heridas que siguen abiertas en el país. Este delito se cometió contra civiles ajenos al conflicto armado, ya que en su gran mayoría eran conducidos desde lugares donde no ocurrían hechos victimizantes, por ejemplo, en el caso de los jóvenes de Soacha, que fueron encontrados en fosas comunes en Ocaña, Norte de Santander¹.

Resalta la JEP que, ninguno de estos crímenes había sido investigado por la justicia ordinaria, la justicia penal militar o por Justicia y Paz. Es a partir de los aportes a la verdad plena de los miembros de la fuerza pública en la JEP que sus asesinatos están siendo esclarecidos. En el caso de Dabeiba se hallaron víctimas enterradas con muestras de haber muerto en total estado de indefensión. Algunas de ellas, incluso, presentan indicios de necropsias antes de las inhumaciones pese a que los cuerpos fueron enterrados de forma ilegal en 29 fosas del cementerio que fueron inspeccionadas por los peritos de la Jurisdicción desde 2019 y que hoy esperan por su identificación.²

El proyecto de ley busca materializar el reconocimiento de la verdad, y honrar la memoria de las víctimas de “falsos positivos” que ayudará al sentimiento de justicia y verdad de las víctimas. Es pertinente resaltar, que la Ley 1448 de 2011 es un gran logro para el reconocimiento de las víctimas de crímenes de guerra, estableciendo acciones para garantizar la atención integral de las víctimas y establece el 09 de abril como Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas. No obstante, esta es una ley que rinde honores y establece medidas para exaltar la memoria de las víctimas de los crímenes de guerra, no para las víctimas de crímenes de Estado; distinción que es necesaria tener en cuenta en relación a las medidas de reparación, conservación de la memoria y la búsqueda por la justicia y la verdad de las más de 6.402 víctimas que dejó una directiva perversa al interior de las fuerzas militares, que conllevó a que ciudadanos que no eran parte de ningún grupo al margen de la ley, fueran presentados como bajas dadas en combate, esta práctica fue denominada como los mal llamados “falsos positivos”.

¹ Ávila, C. (17 de Octubre de 2019). Madres de Soacha en la JEP: "Los militares no están diciendo la verdad". El Espectador.

² Caso 03: Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado -

<https://www.jep.gov.co/especiales1/macrocasos/03.html>

Recogiendo los elementos presentados en el debate, se solicitó concepto a la unidad para la atención y reparación integral de las víctimas, en miras en tener mayores elementos para que la presente iniciativa no se vuelva a legislar sobre temas que ya trata la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

La consulta realizada a la unidad para la atención y reparación integral de las víctimas fue dirigida en tres sentidos:

1. Los criterios para definir las víctimas que son objeto de su atención y reparación ¿Dentro de las víctimas están consideradas las que han sido víctimas del Estado (ejecuciones extrajudiciales) o solo las víctimas del conflicto armado? Sustentar legalmente su respuesta.
2. ¿Para que una persona sea considerada víctima, debió haber sufrido un daño por un actor armado determinado? ¿Cuáles son los criterios para la identificación y reconocimiento de las víctimas? Sustentar legalmente su respuesta.
3. ¿Qué tipo de hechos victimizantes se tienen en cuenta para considerar a una persona como víctima? Sustentar legalmente su respuesta.

De la cual se recibió la siguiente respuesta, a los interrogantes 1 y 2:

(...)

Es preciso, tener en cuenta que son consideradas víctimas para los efectos de tal norma “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”.

En ese orden, al realizar la revisión acuciosa del elemento jurídico se debe tener en consideración si el hecho victimizante declarado cumple con la definición de víctima para los efectos de la Ley 1448. Por lo tanto, se realiza una verificación de la definición jurídica del hecho victimizante y si, en efecto, el mismo se configura dentro del marco temporal establecido; ocurrió en el marco del conflicto armado interno o su relación cercana y suficiente; como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a la normas internacionales de Derechos Humanos.

Por lo que se refiere al elemento de contexto, esta Unidad Administrativa acude a la consulta de información sobre dinámicas, modos de operación y eventos relacionados directamente con el conflicto armado en la zona y tiempo específicos. Esto, con el propósito de realizar un análisis sobre la situación de orden público al momento de la ocurrencia de los hechos, lo que permita determinar si los hechos declarados se relacionan con las dinámicas presentadas en el lugar y fecha objeto de revisión.

Así las cosas, puede afirmarse que el análisis de contexto parte de información relacionada con las condiciones del territorio en que se producen los hechos declarados, que dan cuenta de la existencia o no de dinámicas propias del conflicto armado, de los factores subyacentes y vinculados al mismo o de situaciones de violencia generalizada. A su vez, dependiendo de las condiciones particulares de las solicitudes recibidas, deberá incluirse información específica que dé cuenta de las condiciones particulares de victimización.

Por otro lado, el análisis de contexto que se realiza da cuenta de la intensidad y gravedad de la violencia existente en un territorio y período de tiempo determinados, lo que permite contrastar dicha información con la consignada en el FUD, en conjunto con las demás herramientas de análisis, para así tomar una decisión respecto de los hechos declarados.

En relación con los elementos técnicos, se tiene en cuenta las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la ocurrencia de los hechos objeto de análisis, para lo cual se realizan consultas en las bases de datos y sistemas que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de Víctimas, así como en otras fuentes que se estiman pertinentes. Del mismo modo, resultan pertinentes aquellos documentos adjuntos a la declaración relacionados con los hechos relatados que permiten realizar un análisis a detalle sobre la ocurrencia de este. Estas herramientas cumplen el papel de brindar información fáctica y puntual sobre las personas relacionadas en la declaración, de manera tal que sea posible realizar una plena identificación de las víctimas y los hechos relatados.

En ese orden de ideas, es posible advertir que el procedimiento de valoración de las solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas se realiza del análisis integral de estos tres criterios. Una vez verificado que los hechos relatados se enmarcan en estas características, es posible reconocer el ingreso al RUV de personas que hayan sufrido daños causados por infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, a partir del 1 de enero de 1985, de conformidad con lo expuesto previamente.

De igual modo, si bien en el procedimiento de valoración de las solicitudes de inscripción en el RUV se hace teniendo especial consideración con las circunstancias particulares de las víctimas y su calidad subjetiva, esto hace parte del procedimiento sustancial y no se encuentra sistematizado de tal forma que se pueda consultar en los sistemas de información.

Por lo tanto, dado que entre el catálogo de hechos victimizantes desarrollado a partir de lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 no se encuentra el de “ejecuciones extrajudiciales”.

En cuanto al interrogante relacionado con conductas cometidas por miembros de la Fuerza Pública, vale la pena aclarar que la Unidad para las Víctimas, al ser una entidad de carácter administrativo, carece de competencia para determinar responsabilidad o la autoría de los hechos que han causado una victimización a la población.

Sobre la situación particular de la identificación del autor de los hechos, sea pertinente anotar que de conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la citada Ley 1448, la condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima. En consecuencia, la inclusión en el Registro Único de Víctimas se efectúa atendiendo a circunstancias de tiempo, modo y lugar derivadas de la ocurrencia del hecho declarado, sin que medie como requisito de ingreso la identificación del presunto autor del hecho.

En concordancia con ello, el análisis que realiza la Unidad para las Víctimas en el proceso de valoración de la solicitud de inscripción en el RUV, no tiene por objeto establecer al autor o autores del hecho victimizante, pues lo que se busca es integrar una lectura de elementos técnicos, jurídicos y de contexto que permitan llegar a la conclusión de que el escenario fáctico expuesto por el declarante se adecúa a los presupuestos establecidos por la Ley 1448 de 2011.

Todo ello, aunado a que la Unidad para las Víctimas no cuenta con competencias investigativas ni judiciales, sino meramente administrativas, razón por la cual la labor de indagación para la inscripción en el Registro Único de Víctimas debe limitarse a la verificación de los hechos en un contraste con las bases de datos que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas.

Respecto al interrogante 3, respondieron lo siguiente:

En concordancia con lo expuesto previamente para el reconocimiento de la calidad de víctima en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, la Unidad para las Víctimas en el marco de sus facultades para la administración del Registro Único de Víctimas – RUV, ha desarrollado un catálogo de 13 hechos victimizantes, de conformidad con las infracciones al Derecho Internacional Humanitario y las violaciones graves y manifiestas a los Derechos Humanos presentadas a la población civil en el marco del conflicto armado interno o su relación cercana y suficiente. Entre este catálogo de hechos victimizantes se encuentran los siguientes:

- Abandono o despojo forzado de bienes
- Acto terrorista / Atentados / Combates / Hostigamientos
- Amenaza
- Confinamiento
- Delitos contra la libertad y la integridad sexual
- Desaparición forzada
- Desplazamiento
- Homicidio
- Lesiones personales físicas o psicológicas
- Accidente por minas antipersonal / Munición sin explotar / Artefacto explosivo improvisado
- Secuestro
- Tortura
- Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes a actividades relacionadas con el conflicto armado.

Ahora bien, de la repuesta dada por la unidad para la atención y reparación integral de las víctimas, se resalta que es la ley 1448 de 2011 la encargada de definir quienes son víctimas del conflicto armado interno, su atención, asistencia y reparación integral, por lo que no se pretende entrar en contradicción con esta ley, y crear una categoría de víctimas, ni se quiere distinguir entre el tipo de víctimas según su victimario, pero hace parte de la esencia de este tipo de crímenes de “falsos positivos” que los perpetradores sean agentes del Estado, y es una característica que no se puede dejar de lado.

La obligación de garantizar los derechos humanos impone a los estados un deber de garante, es decir que todos los agentes de Estado tienen la obligación de velar porque se cumplan los derechos a todas las personas. Dicha obligación es especial para la Fuerza Pública que ostentan el monopolio de las armas, por ello tienen una obligación mayor de protección frente a la población.

Es el Estado quien debe garantizar el derecho a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición.³

Igualmente, en este punto es de resaltar que, en la respuesta dada por la unidad de víctimas, se menciona “*que entre el catálogo de hechos victimizantes desarrollado a partir de lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 no se encuentra el de “ejecuciones extrajudiciales”*”.

Por todo lo aquí mencionado, es fundamental que en el marco del proceso de posconflicto y reconciliación se desarrollen este tipo de leyes, que no es excluyente ni contraria a la ley 1448 de 2011, por el contrario, es una ley complementaria, que busca fundamentar la construcción de la paz, para alcanzar la verdad, la justicia, reparación y garantizar la no repetición de estas acciones violentas que han recrudecido las desigualdades sociales en Colombia.

Finalmente, es necesario dejar la siguiente anotación: los Hs. Rs. Atilano Alonso Giraldo Arboleda y Ricardo Alfonso Ferro Lozano, se abstienen de firmar el presente informe de comisión accidental, en razón a que no fue posible consensuar posturas, en el sentido de realizar una serie de modificaciones en el articulado del proyecto de ley que tuvieran por objetivo el de integrar a las demás víctimas que ha dejado el conflicto armado en Colombia dentro del objeto del proyecto de ley; razón por la cual, no plasmarán con su correspondiente firma en el presente informe, dejando en claro que esta postura se asume de la forma más respetuosa y considerada con el trabajo adelantado por la Subcomisión.

TABLA DE MODIFICACIONES

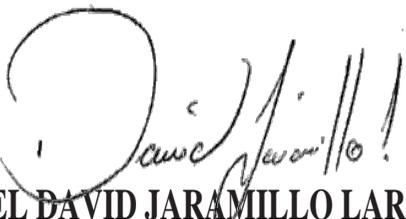
| Artículo de la ponencia para primer debate en Cámara | Modificaciones de la subcomisión | justificación |
|---|---|---|
| Artículo 5°. Homenaje. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la | Artículo 5°. Homenaje. <u>Autorícese al</u> Gobierno Nacional, <u>a incorporar</u> los recursos necesarios para que se <u>financie un producto audiovisual corto con perfil</u> | Ajustar la redacción del artículo para que este autorice y no ordene, al Gobierno nacional a que, en virtud del ejercicio de sus funciones, propias de la rama ejecutiva, |

³ Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado -Movice- (20 de enero de 2020) ¿Qué son los crímenes de Estado? [https://movimientodevictimas.org/que-son-los-crimenes-de-estado/#:~:text=Desde%20nuestra%20experiencia%20consideramos%2C%20esencialmente,tolerancia%20\(omisi%C3%B3n\)%20del%20Estado.](https://movimientodevictimas.org/que-son-los-crimenes-de-estado/#:~:text=Desde%20nuestra%20experiencia%20consideramos%2C%20esencialmente,tolerancia%20(omisi%C3%B3n)%20del%20Estado.)

| | | |
|--|---|---|
| <p>Comisión de Regulación de Comunicaciones, según corresponda, podrá disponer los recursos necesarios para que se encargue a la Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), la producción y emisión de una serie documental que relate la lucha emprendida por las organizaciones de víctimas para el esclarecimiento de la verdad y la justicia.</p> | <p><u>multiplataformas</u> que <u>resalte</u> la lucha emprendida por las organizaciones de víctimas para el esclarecimiento de la verdad y la justicia, <u>el cual podrá transmitirse a nivel nacional en alguno de los canales del Sistema de Medios Públicos.</u></p> | <p> pueda desarrollar debidamente las disposiciones derivadas del presente proyecto de ley.</p> |
|--|---|---|

Con base en las anteriores consideraciones sometemos a debate en la Comisión Segunda Constitucional el texto propuesto por la subcomisión conformada para tal fin. Dejando el articulado como se había propuesto en el informe de ponencia, con la modificación del artículo 5.

Atentamente,


ABEL DAVID JARAMILLO LARGO
 Representante a la Cámara
 Circunscripción Especial Indígena

TEXTO PROPUESTO POR LA SUBCOMISIÓN AL PROYECTO DE LEY NO. 131 DE 2021 CÁMARA “POR EL CUAL LA NACIÓN SE ASOCIA Y RINDE PÚBLICO HOMENAJE A LAS VÍCTIMAS DE LAS MUERTES ILEGÍTIMAMENTE PRESENTADAS COMO BAJAS EN COMBATE POR AGENTES DEL ESTADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto que la Nación de asocie y rinda público homenaje a las víctimas de muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado y se declare el 20 de septiembre como día conmemorativo para honrar y exaltar la memoria de las víctimas y recordar la lucha emprendida por sus familiares para preservar la memoria y garantizar la consolidación de la paz, la reconciliación, la reparación y garantías de no repetición.

Artículo 2°. Día Conmemorativo de las Víctimas de Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado. Declárese el 20 de septiembre Día Conmemorativo de las Víctimas de las ejecuciones extrajudiciales, como un homenaje por la búsqueda de la verdad, lucha contra la impunidad, reconstrucción y mantenimiento de la memoria de los civiles asesinados y presentados ilegítimamente como muertos dados de baja en combate.

Artículo 3°. Monumentos Homenaje. Se autoriza al Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior, Ministerio de Cultura y demás entidades que correspondan, erigir un monumento en homenaje a las víctimas de las muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado. Este representará la lucha contra la impunidad, el esclarecimiento de la verdad, la justicia y la dignificación de la memoria de las víctimas.

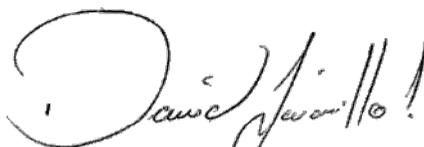
Parágrafo: El diseño del monumento, texto de la placa y el lugar de instalación será concertado con las fundaciones y organizaciones de víctimas de estos hechos.

Artículo 5°. Homenaje. Autorícese al Gobierno Nacional, a incorporar los recursos necesarios para que se financie un producto audiovisual corto con perfil multiplataformas que resalte la lucha emprendida por las organizaciones de víctimas para el esclarecimiento de la verdad y la justicia, el cual podrá transmitirse a nivel nacional en alguno de los canales del Sistema de Medios Públicos.

Artículo 6°. Autorización. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento de los artículos 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia incorpore en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para llevar a cabo las acciones referidas en la presente ley.

Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De las y los Congresistas,



ABEL DAVID JARAMILLO LARGO

Representante a la Cámara
Circunscripción Especial Indígena

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 151 DE 2021 CÁMARA

por el cual se reorienta la política del Icetex al servicio del derecho fundamental a la educación y se dictan otras disposiciones – Ley contra abusos del Icetex.

Bogotá D.C.,

Honorable Presidente
JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Cámara de Representantes
Ciudad

Ref.: Comentarios al Proyecto de Ley 151 de 2021 Cámara “Por el cual se reorienta la política del ICETEX al servicio del derecho fundamental a la educación y se dictan otras disposiciones – Ley contra abusos del ICETEX”

Respetada Congresista:

Nos complace dirigirnos a usted, desde la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN, que congrega 90 instituciones de educación superior, para aportar desde la academia algunas reflexiones a la importante labor que desde el Congreso de la República se realiza del Proyecto de Ley No. 151 de 2021 Cámara “Por el cual se reorienta la política del ICETEX al servicio del derecho fundamental a la educación y se dictan otras disposiciones – Ley contra abusos del ICETEX”, estando seguros que las discusiones que se suscitan entre los legisladores en el seno de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, buscarán ante todo garantizar la continua prestación del servicio público de educación superior, tanto de las instituciones públicas como privadas.

Por consiguiente, a continuación, presentamos los análisis del Proyecto de Ley de referencia.

1. Tasas de Interés, fondeo y financiación

Se reconoce que la propuesta de reducir la tasa de interés para que no exceda del valor del IPC +2% efectivo anual para los beneficiarios de los créditos del ICETEX es favorable en la medida que beneficiaría a los estratos 1, 2 y 3. Sin embargo, no solo se debe considerar la condición socioeconómica de las personas beneficiarias, sino también el costo asociado al fondeo que permite que estos créditos se concedan, el cual es diferente según las condiciones económicas y de mercado del país. Por eso, para definir dicho costo, se requiere de un estudio técnico, que no está evidenciado en la justificación del Proyecto de Ley, que permita tomar esta decisión, para evitar el riesgo de que se defina una tasa de interés que esté por debajo del costo de fondeo, lo cual, generaría el riesgo de que el

ICETEX no cuente con los recursos financieros necesarios que le permita cumplir su misión y las funciones de financiación de la demanda que le fueron asignadas legalmente.

Para que el artículo 2 del Proyecto de Ley en mención sea viable, es importante que se cuente con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el que se analice la viabilidad financiera de la medida propuesta y su conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, tal como lo señala el artículo 7 de la Ley orgánica 819 de 2003.

Lo anterior, es concordante con lo expresado en Sentencia C- 502 de 2007 por la Corte Constitucional, que ha destacado la importancia de este concepto en los trámites de los proyectos de ley que tengan la potencialidad de generar un gasto público:

“Evidentemente, las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país.

De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7 analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país – de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho - que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios – administrativos, presupuestales y técnicos- para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento”

Este concepto es esencial, ya que limitar las tasas de interés a una tasa fija, dejar de utilizar el Banco Mundial como fondeador de recursos de los créditos educativos y materializar un plan robusto de condonaciones de deudas que están en difícil cobro, conllevaría a que una entidad como el ICETEX tendiera a desaparecer.

Es importante resaltar que, a las Instituciones de educación superior privadas, el Estado no les transfiere recursos públicos. Los recursos que permiten su sostenibilidad son en su mayoría provenientes de créditos educativos concedidos por parte del ICETEX para el acceso de los estudiantes.

En Colombia, el proceso de transformación que ha tenido el ICETEX ha permitido que éste sea un mecanismo de focalización eficaz, alineado con su misión de promoción de la equidad.

2. Proporcionalidad en el Gasto

El artículo 5° del Proyecto de Ley que pretende establecer una limitación al incremento de las partidas presupuestales del Presupuesto General de la Nación (PGN) con destino al ICETEX, podrían vulnerar los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, ya que estos artículos, encomiendan al Legislador expedir una ley orgánica que establezca los parámetros bajo los cuales se debe elaborar el PGN y tramitar su aprobación en cada anualidad, por parte del Gobierno Nacional y el Congreso de la República, respectivamente.

La Corte Constitucional en sentencia C-478 de 1992 ha reconocido un rango cuasi constitucional a las Leyes orgánicas, capaz de condicionar la validez de las demás leyes que versen sobre temas presupuestales.

“La Ley Orgánica de Presupuesto, tiene características constitucionales que hacen de ella una norma superior a otras leyes. En primer término, la misma Constitución le confiere ese alcance por estar destinada a condicionar el ejercicio de la actividad legislativa (art. 151 C.P./91). De este carácter preeminente se desprenden varias consecuencias importantes: a) la Ley Orgánica, condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad (...).”

Adicionalmente, la corte en Sentencia C-026 de 2018, destacó la facultad que tiene el Congreso de la República de imponer límites, a través de la Ley Orgánica de Presupuesto, a los gastos de las entidades públicas:

“De igual manera, la Corporación ha señalado que es una competencia del legislador orgánico la consagración de límites al crecimiento de los gastos. Dijo entonces esta Corte que “por disposición constitucional expresa (C.P, art. 352), los límites al crecimiento de las cuentas y rubros del presupuesto de gastos se pueden establecer tanto en la Carta Política como en la ley orgánica del presupuesto”, sin que ello implique “una cotitularidad entre el constituyente y el legislador orgánico para definir el sistema presupuestal pues es indiscutible que el ejercicio de la potestad legislativa estará sujeto a los preceptos constitucionales”. En este orden, la ley orgánica del presupuesto puede entonces limitar los gastos de las entidades públicas con el fin de cumplir propósitos constitucionales relevantes, como es la racionalización del uso de los recursos públicos y la reducción del déficit presupuestal.

Conforme a lo anterior, el Legislador tiene una amplia libertad para establecer “diferencias en las limitaciones al crecimiento de los gastos de diferentes entidades nacionales, ya sea por vía general en la ley orgánica de presupuesto, ya sea al realizar las apropiaciones correspondientes en la ley anual de presupuesto”. De igual manera, en virtud de la cláusula general de competencia puede excepcionar para casos concretos las restricciones presupuestales que él mismo ha dispuesto”

En consecuencia, la limitación a los incrementos de las partidas presupuestales que se prevean en el PGN con destino al ICETEX, no debe tramitarse a través de una Ley ordinaria si no que debe tramitarse a través de la Ley Orgánica del Presupuesto o en el trámite de la Ley anual de presupuesto.

Para el caso del Proyecto de Ley 151 de 2021 Cámara, éste se está tramitando por la vía ordinaria por lo tanto podría en principio ser declarado inconstitucional por vulneración a los artículos 151 y 352 de la Constitución Política.

3. Comisión permanente de salud mental

El artículo 7 del Proyecto de Ley, crearía la Comisión Permanente de Salud Mental, la cual podría suspender la facultad del ICETEX de cobrar las deudas a sus usuarios cuando ellos presenten riesgos de suicidarse por las operaciones que dicha entidad realiza.

Consideramos que esta medida es innecesaria ya que orientar la acción del ICETEX a los criterios de esta Comisión desnaturaliza su función de proveer crédito educativo, además porque esta Comisión no tendría la capacidad y experticia para diagnosticar las enfermedades mentales que puedan padecer algunos usuarios del ICETEX, así como verificar que estas patologías sean realmente causadas por las operaciones crediticias de esta entidad.

En consecuencia, parece difícil que la Comisión Permanente de Salud Mental pudiera cumplir la función encomendada, lo que conllevaría el riesgo de que se adoptaran decisiones sin contar con los elementos de juicio necesarios y esto a su vez, sería riesgoso para otros usuarios y para el mismo ICETEX que se privaría de recursos que estarían destinados al otorgamiento de más créditos educativos.

Es más eficiente ajustar los procedimientos internos del ICETEX y hacerlos compatibles con los derechos fundamentales, que establecer mecanismos burocráticos de control con incluso posibles conflictos de interés, que a largo plazo no serían eficientes y podrían hacer que la entidad no sea viable, afectando gravemente el derecho fundamental a la educación.

4. Condonación total o parcial de la deuda

La posibilidad de que se condone total o parcialmente las deudas pendientes de los usuarios del ICETEX, bajo la condición de que se pague un determinado porcentaje de la obligación principal a tan corto plazo, según los términos establecidos en los seis numerales del artículo 10 el Proyecto de Ley, podría conllevar a que se termine beneficiando únicamente a las personas que gozan de la posibilidad de acceder al sector financiero para obtener un crédito que les permita reemplazar la deuda pendiente con el ICETEX.

Así las cosas, las condonaciones propuestas, no lograrían que se beneficiaran las personas de bajas condiciones socioeconómicas que son las que justifican la presentación del proyecto de ley analizado, según lo indicado en la exposición de motivos y en el informe de ponencia para primer debate.

De conformidad con las reflexiones planteadas, se solicita al Congreso de la República, estudiar estas consideraciones para determinar la viabilidad o inviabilidad del Proyecto de Ley.

Cordialmente,



JUAN GUILLERMO HOYOS ARISTIZÁBAL
Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 311 - martes 19 de abril de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES
INFORMES DE SUBCOMISIÓN

Págs.

Informe de subcomisión de estudio del proyecto de ley número 131 de 2021 Cámara, por el cual la Nación se asocia y rinde público homenaje a las víctimas de las muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado y se dictan otras disposiciones..... 1

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios Asociación Colombiana de Universidades al proyecto de ley número 151 de 2021 Cámara, por el cual se reorienta la política del Icetex al servicio del derecho fundamental a la educación y se dictan otras disposiciones – Ley contra abusos del Icetex. 10