



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 924

Bogotá, D. C., martes, 18 de junio de 2024

EDICIÓN DE 17 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se modifican las Leyes 599 de 2000 y 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 18 de junio de 2024

Respetado

**GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ**

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

REF: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley N° 196 de 2023 Senado "Por medio de la cual se modifican las leyes 599 de 2000 y 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones".

Señor presidente,

En uso de las facultades conferidas por la Constitución Política y la Ley 5 de 1992, se presenta a consideración de la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República el informe de ponencia para debate del Proyecto de ley No. 196 de 2023 Senado "Por medio de la cual se modifican las leyes 599 de 2000 y 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,

**ARIEL ÁVILA**

Senador de la República

Ponente

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE Proyecto de ley N° 196 de 2023 Senado "Por medio de la cual se modifican las leyes 599 de 2000 y 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones".

##### TRÁMITE LEGISLATIVO

El Proyecto de ley N° 196 de 2023 Senado "Por medio de la cual se modifican las leyes 599 de 2000 y 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones", fue radicado el día 17 noviembre de 2023 por el Senador Iván Cepeda. Fue publicado en la gaceta 1634 de 2023, se dio reparto a la Comisión Primera Constitucional del Senado y fui designado ponente el día 06 de diciembre de 2023.

##### OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto modificar la ley 599 de 2000 -Código Penal, en el sentido de crear un nuevo tipo penal de obstrucción a la paz y establecer las circunstancias de agravación punitiva de la conducta, así como incorporar en el artículo 39 de la ley 1952 de 2019 -Código General Disciplinario, una prohibición a los servidores públicos.

##### EL DERECHO A LA PAZ

En el ámbito internacional, con la creación de la Liga de las Naciones, a través del Tratado de Versalles, que puso fin a la primera guerra mundial, en el contexto internacional ha prevalecido la postura acerca de la necesidad de preservar la paz. En tal sentido, la Conferencia de Paz de la Haya de 1899 adoptó un convenio que tuvo por propósito el arreglo pacífico de los conflictos armados<sup>1</sup>. De igual manera, la Segunda Conferencia de la Paz de 1907, en su artículo 1, dispuso que debían emplearse todos los esfuerzos necesarios para asegurar la resolución pacífica de diferencias de carácter internacional<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Gaceta del Congreso 1041 de 8 de septiembre de 2022. Pág. 18.

<sup>2</sup> Ibidem.

Luego de la segunda guerra mundial, la creación tanto de la Organización de Naciones Unidas como la Organización de los Estados Americanos, tuvo por fin mantener la paz y la seguridad internacional<sup>3</sup>. En relación con esto, el preámbulo de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, dispone "que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana". De igual manera, el Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que la paz orienta el reconocimiento de los derechos humanos<sup>4</sup>.

En similar sentido, la Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante resolución 39/11 del 12 de noviembre de 1984, establece que para asegurar el ejercicio legítimo de los pueblos a la paz es necesario que la política de los Estados se oriente hacia la eliminación de la amenaza de guerra, específicamente, señala que "los pueblos de nuestro planeta tienen el derecho sagrado a la paz"<sup>5</sup>, y la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, en su artículo 23, prevé que los pueblos tienen derecho a la paz y a la seguridad nacional e internacional. Finalmente, en la Declaración del Milenio de la Asamblea General de Naciones Unidas se destaca la urgencia de no ahorrarse esfuerzos para liberar a las naciones de la guerra<sup>6</sup>.

En Colombia, con la Constitución de 1991, que fue concebida como la "Constitución para la paz", el Constituyente le otorgó a la noción jurídica de la paz un triple carácter "de valor fundante del modelo organizativo, de deber y de derecho"<sup>7</sup>. Así pues, la considera como un principio que debe dirigir la acción de las autoridades públicas (artículo 2) y "un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento" (artículo 22). Por demás, el numeral 6 del artículo 95 establece el deber de propender al logro y establecimiento de la paz.

La Corte Constitucional en la interpretación que ha hecho del artículo 22 de la Constitución Política, ha señalado que este "no tiene una naturaleza aspiracional, sino que se trata de una obligación constitucional de contenido 'fuerte', la cual sujeta, a través de la imposición de deberes específicos, tanto al Estado como a la sociedad, vinculados a la obligatoria resolución pacífica

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> Ibidem.

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> Ibidem.

<sup>71</sup> Ibidem.

<sup>72</sup> Ibidem.

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> Ibidem.

<sup>75</sup> Ibidem.

<sup>76</sup> Ibidem.

<sup>77</sup> Ibidem.

<sup>78</sup> Ibidem.

<sup>79</sup> Ibidem.

<sup>80</sup> Ibidem.

<sup>81</sup> Ibidem.

<sup>82</sup> Ibidem.

<sup>83</sup> Ibidem.

<sup>84</sup> Ibidem.

<sup>85</sup> Ibidem.

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> Ibidem.

<sup>88</sup> Ibidem.

<sup>89</sup> Ibidem.

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>91</sup> Ibidem.

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> Ibidem.

<sup>95</sup> Ibidem.

<sup>96</sup> Ibidem.

<sup>97</sup> Ibidem.

de las controversias, la cual define como presupuesto para la efectividad del principio democrático<sup>8</sup>.

Asimismo, en cuanto a las dimensiones del derecho a la paz, ese Alto Tribunal ha considerado que deben ser entendidas como un fin del Estado, un derecho colectivo, un derecho subjetivo y un deber jurídico, así lo estableció en la Sentencia C-370 de 2006, en la que estudió la constitucionalidad de la ley 975 de 2002, conocida como 'Ley de Justicia y Paz'. En ella indicó lo siguiente:

*"La Paz constituye (i) uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional; (ii) un fin fundamental de Estado colombiano; (iii) un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad, dentro de la tercera generación de derechos; (iv) un derecho subjetivo de cada uno de los seres humanos individualmente considerados; y (v), un deber jurídico de cada uno de los ciudadanos colombianos, a quienes les corresponde propender a su logro y mantenimiento"*<sup>9</sup>.

En relación a la solución pacífica de los conflictos y el derecho a la paz, la Corte Constitucional ha establecido que busca evitar el uso de la fuerza y resolver las controversias por medios pacíficos<sup>10</sup>. Para el Alto Tribunal, el derecho a la paz "implica para cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los derechos humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo"<sup>11</sup>.

En la sentencia C-379 de 2016, mediante la cual la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del proyecto de ley "por la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera", destacó que la finalidad del Estado no es otra que "la consecución de la paz y la convivencia a través del orden jurídico y la protección de los derechos fundamentales de las ciudadanas y ciudadanos (...). Así, es claro que la apuesta del derecho, y en particular el derecho constitucional, es suplir el conflicto basado en la vía violenta, por mecanismos pacíficos e institucionales de resolución de las controversias"<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-379 de 2016. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa y otros.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-381 de 1996. M.P.: Hernando Herrera Vergara.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-102 de 1993. M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-379 de 2016. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

*residentes, al Estado colombiano le corresponda el deber fundamental de prevención de la guerra"*<sup>16</sup>.

Es más, ha dicho que en los procesos de negociación de los conflictos armados se debe tener en cuenta la operatividad de la justicia transicional que ha sido definida como "los procesos a través de los cuales se realizan transformaciones radicales de un orden social y político, bien sea por el paso de un régimen dictatorial a uno democrático, bien por la finalización de un conflicto interno armado y la consecución de la paz"<sup>17</sup>. En palabras de la Corte Constitucional es "una institución jurídica, constituida por un conjunto de procesos de transformación social y política profunda en los cuales es necesario utilizar gran variedad de mecanismos para resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de lograr que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación"<sup>18</sup>.

En concordancia con lo señalado, ha relevado la necesidad de garantizar los derechos de las víctimas pues no puede haber paz sin la prevalencia de sus derechos: "Los derechos de las víctimas no pueden aguardar la resolución final del conflicto armado para ser protegidos. (...) los mecanismos de la justicia transicional son pertinentes para Colombia, porque sólo a través de ellos se puede garantizar una paz sostenible y duradera, que vaya más allá de acuerdos bilaterales o soluciones unilaterales"<sup>19</sup>. Para el Alto Tribunal:

*"(...) [T]anto en el derecho internacional, como en el derecho comparado y en nuestro ordenamiento constitucional, los derechos de las víctimas y perjudicados por un hecho punible gozan de una concepción amplia –no restringida exclusivamente a una reparación económica– fundada en los derechos que ellas tienen a ser tratadas con dignidad, a participar en las decisiones que las afecten y a obtener la tutela judicial efectiva del goce real de sus derechos, entre otros, y que exige a las autoridades que orienten sus acciones hacia el*

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-328 de 2000. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta decisión la Corte examinó la constitucionalidad de la Ley 525 de 1999 "Por medio de la cual se aprueba la 'Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción'".

<sup>17</sup> Uprimny Yepes R, Saffon Sanin, M., Botero Marino y C. Restrepo Saldarriaga E. Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia. 2006. Pág. 13.

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-337 de 2021. M.P.: Jorge Enrique Ibáñez Najjar.

<sup>19</sup> Díaz, C. Sánchez C. Uprimny Yepes R., editores. Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2007. Pág. 8.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-456 de 1997. M.P.: Jorge Arango Mejía y otro.

<sup>14</sup> Paladini Adell, B. Construcción de paz, transformación de conflictos y enfoques de sensibilidad a los contextos conflictivos. Universidad Nacional de Colombia, Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia (PIUPC). (1976). Pág. 43.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2001. M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.

*restablecimiento integral de sus derechos cuando han sido vulnerados por un hecho punible. Ello sólo es posible si a las víctimas y perjudicados por un delito se les garantizan, a lo menos, sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación económica de los daños sufridos." Para la Corte (...) se traducen en tres derechos relevantes para analizar la norma demandada en el presente proceso: 1. El derecho a la verdad, esto es, la posibilidad de conocer lo que sucedió y en buscar una coincidencia entre la verdad procesal y la verdad real. Este derecho resulta particularmente importante frente a graves violaciones de los derechos humanos. 2. El derecho a que se haga justicia en el caso concreto, es decir, el derecho a que no haya impunidad. 3. El derecho a la reparación del daño que se le ha causado a través de una compensación económica, que es la forma tradicional como se ha resarcido a la víctima de un delito<sup>20</sup>.*

En Colombia se han adelantado negociaciones de conflictos armados en las que se han empleado distintos modelos y marcos normativos. De una parte, se han llevado a cabo procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) y, de otra, negociaciones de paz, que incluyen una agenda de diálogos que aborda temas sociales, políticos y jurídicos<sup>21</sup>.

Asimismo, la recién expedida ley 2272 de 2022, conocida como 'Ley de Paz Total', dispuso que el Gobierno Nacional, a través de sus representantes autorizados, puede adelantar dos tipos de procesos de paz: el primero, de negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley (grupos armados rebeldes) con los que se adelante diálogos de carácter político, que tengan por propósito pactar acuerdos de paz y, el segundo, acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y su desmantelamiento.

Ahora bien, hecho el anterior contexto, tenemos que en el 2002, el entonces presidente Álvaro Uribe Vélez inició un proceso de desmovilización con los paramilitares que, en mayo de 2004, definió una zona de ubicación, en Tierralta, Córdoba, que tuvo por fin "facilitar la consolidación del proceso de diálogo, contribuir al perfeccionamiento y verificación del cese de hostilidades, avanzar hacia la definición de un cronograma de concentración y desmovilización, permitir la interlocución de la mesa de diálogo con todos los sectores nacionales e internacionales, y facilitar la participación ciudadana en

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-253A de 2012. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.  
<sup>21</sup> Gaceta del Congreso 1041 de 2022. Pág. 21.

el proceso<sup>22</sup>. El marco normativo que orientó el proceso de desmovilización y reintegración paramilitar, se fundamentó principalmente en la ley 487 de 1997, conocida como 'ley de orden público' y en la ley 975 de 2005, de 'Justicia y Paz'.

De otra parte, en los últimos años se han adelantado en Colombia dos procesos de paz con grupos armados rebeldes, uno, con la extinta guerrilla de las Farc-EP y, otro, con el Ejército de Liberación Nacional -ELN. Asimismo, con ocasión de la expedición de la ley 2272 de 2022, ley de 'Paz Total', se llevan a cabo otros procesos, sobre los que me referiré más adelante.

**1. Proceso de paz con las Farc-EP**

En 2012, en La Habana Cuba, se llevó a cabo un primer encuentro exploratorio entre el Gobierno del presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón y la guerrilla de las Farc. En agosto de ese año, se dieron a conocer estos acercamientos y el presidente Santos declaró oficialmente el inicio de las negociaciones, que concluyeron en noviembre de 2016, cuando se pactó el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, Acuerdo Final de Paz o AFP), que se encuentra en etapa de implementación<sup>23</sup>.

El Acuerdo Final de Paz ha sufrido numerosas dificultades y obstáculos, incluso, ataques, que han entorpecido su implementación, a continuación brevemente se exponen:

**1.1. Objeciones a la ley estatutaria de la Jurisdicción Especial para la paz**

En marzo de 2019, el entonces presidente de la República Iván Duque Márquez presentó objeciones por inconveniencia al proyecto de ley estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz, que en realidad eran de inconstitucionalidad, y respecto de las cuales la Corte Constitucional ya había realizado control automático de constitucionalidad, contenido en la sentencia C-080 de 2018<sup>24</sup>. Lo anterior, pese a que el AFP constituye un compromiso de Estado, cuya implementación se debe cumplir, primero, porque así lo dispone el acto legislativo 02 de 2017, cuando señala que "Las

<sup>22</sup> Págs. 21 y 22.  
<sup>23</sup> Pág. 23.  
<sup>24</sup> Gaceta del Congreso 104 de 2022. Pág. 8.

instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final"; y, segundo, porque la Corte Constitucional, en ejercicio del control de constitucionalidad automático de las normas expedidas en desarrollo del AFP, determinó que se trata de una política pública vinculante para todas las instituciones y autoridades públicas<sup>25</sup>.

**1.2. Destinación de los bienes de las Farc para reparar a las víctimas**

En 2018, el entonces fiscal general de la Nación, Néstor Humberto Martínez Neira, se negó a suministrarle información a la Jurisdicción Especial para la Paz, relacionada con los bienes y activos entregados por la extinta guerrilla de las Farc para la reparación de sus víctimas, aduciendo que esta información era reservada y que esos bienes debían pasar al Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado -FRISCO y no al Fondo de Víctimas<sup>26</sup>. Por ello, le solicitó a la Corte Constitucional determinar si esa información debía estar en poder de la Fiscalía General de la Nación o de la Jurisdicción Especial para la Paz<sup>27</sup>. Aunque la Corte Constitucional determinó que era la Fiscalía General de la Nación la competente para adoptar medidas cautelares sobre los bienes incautados por posible relación con las Farc, dispuso que "deben destinarse al Fondo para la Reparación de Víctimas, es decir, no se usarán para sufragar gastos del Estado, como ocurre con los bienes que por ejemplo se le quitan al narcotráfico"<sup>28</sup>.

**1.3. Interceptaciones ilegales**

En 2014, la revista Semana reveló que inteligencia militar, desde el inicio de los diálogos de paz entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP, había interceptado, de manera ilegal, al equipo negociador del Gobierno. Para ello, habría empleado a civiles y militares que utilizaban con tal fin la "Sala Andrómeda" y la "Sala Gris", esta última, hace parte del sistema de interceptaciones "Esperanza" de la Fiscalía General de la Nación.

<sup>25</sup> *Ibidem*. Pág. 8. Cita de la sentencia C-630 de 2017 de la Corte Constitucional. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.  
<sup>26</sup> *Ibidem*. Pág. 8.  
<sup>27</sup> *Ibidem*. Pág. 8.  
<sup>28</sup> Gaceta del Congreso 104 de 2022. Págs. 8 y 9.

Posteriormente, el periodista Daniel Coronell reveló que el exfiscal Fabio Augusto Martínez Lugo y un antiguo agente del CTI, Luis Carlos Gómez Góngora, quien había coordinado la Sala Diamante, una de las salas de interceptaciones de la Fiscalía General de la Nación, declararon que habían realizado interceptaciones ilegales, entre otros, a los negociadores de paz, en los diálogos con la guerrilla de las Farc, por orden del entonces fiscal general de la Nación Néstor Humberto Martínez Neira, quien, además, sería el destinatario de las pesquisas. Después, la periodista María Jimena Duzán dio a conocer una declaración suscrita por los referidos exfuncionarios, en la que revelaban el modo en el que habrían operado<sup>29</sup>.

**1.4. Contexto de la violencia en Colombia**

Según Ariel Ávila, "En la actualidad hay cerca de 250 municipios con presencia de estructuras criminales y grupos armados ilegales; de esos, 140 tienen una situación compleja; en 2018 eran cerca de 60 los municipios con complicaciones. El número de municipios afectados de forma fuerte podría crecer hasta cerca de 200 si el deterioro de la seguridad sigue al ritmo de 2020 y 2021"<sup>30</sup>.

Ávila da cuenta de cinco tipos de estructuras armadas:

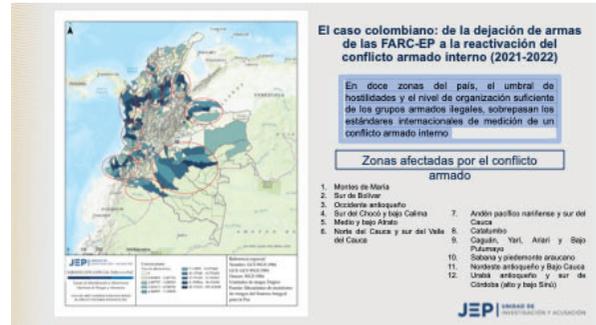
- (i) **Las disidencias de las Farc-EP**, que a su vez se dividen en tres tipos de organizaciones: **a.** Las de 'Iván Mordisco', que agrupan cerca de 16 grupos de disidencias, de los 28 que existen en el país; **b.** las disidencias de la Segunda Marquetalia, o las de alias 'Iván Márquez', que agrupan 5 grupos de disidencias; y, **c.** las disidencias dispersas, que no tienen coordinación y operan como grupos de mercenarios que venden seguridad en distintas regiones del país. Las disidencias que en 2022 operaban en más de 150 municipios, para 2018, operaban en 56.
- (ii) **El Ejército de Liberación Nacional**, que en 2018 operaba en 99 municipios, en 2022, lo hacía en 167, y cuya expansión ha ocurrido principalmente en la frontera con Venezuela, particularmente, en los departamentos de Norte de Santander y Arauca.

<sup>29</sup> Gaceta del Congreso 104 de 2022. Pág. 10.  
<sup>30</sup> Ávila, Ariel. El mapa criminal en Colombia. Penguin Random House Grupo Editorial (2022). Pág. 23.

- (iii) **Grupos desmovilización paramilitar o disidencias del paramilitarismo**, dentro de los que se encuentran el Clan del Golfo, Los Caparrapos, Las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra, Los Puntilleros y Los Rastrojos. El Clan del Golfo es el único grupo de alcance nacional, los demás, actúan regionalmente.
- (iv) **Grupos regionales que no necesariamente se ligan a la desmovilización paramilitar**, dentro de estos se cuentan el Ejército Popular de Liberación (EPL), en la actualidad, "Los Pelusos", y una disidencia de Los Rastrojos que opera en Norte de Santander.
- (v) **Estructuras mixtas locales que aparecen en medio del vacío de poder**, dentro de las que se encuentran la Banda de La Local, de Buenaventura; la Mafia Sinaloa, en el bajo Putumayo; y, la banda de Los Mercenarios, en la Guajira, entre otros<sup>31</sup>.

En el informe "De la entrega de armas de las FARC a la reactivación del conflicto armado en doce áreas geográficas de Colombia", de la Jurisdicción Especial para la Paz, se concluyó que, para 2021, en: (i) Montes de María; (ii) sur de Bolívar; (iii) occidente antioqueño; (iv) sur del Chocó y Bajo Calima; (v) Medio y Bajo Atrato; (vi) Norte del Cauca y sur del Valle del Cauca; (vii) Pacífico nariñense y sur del Cauca; (viii) Catatumbo; (ix) Caguán, Yari, Ariari y Bajo Putumayo; (x) Sabana y piedemonte araucano; (xi) nordeste antioqueño y Bajo Cauca; (xiii) Urabá antioqueño y sur de Córdoba, "el umbral de hostilidades y el nivel de organización suficiente de los grupos armados ilegales, sobrepasan los estándares internacionales de medición de un conflicto armado interno"<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Ibidem. Págs. 24 y 25.  
<sup>32</sup> Disponible en: <https://docs.google.com/presentation/d/1A1j9oKk5KDxfcbSaZQnC7C7b7GMfrTS-O/edit?pli=1#slide=id.p7>.



**Imagen 1.** Tomada de: <https://docs.google.com/presentation/d/1A1j9oKk5KDxfcbSaZQnC7C7b7GMfrTS-O/edit?pli=1#slide=id.p7>.

Según, La Liga Contra el Silencio, en 2022, se sumaron nuevas regiones: la Sierra Nevada de Santa Marta, que comprende al Magdalena, César y La Guajira; el sur de Tolima y, otros territorios, como Vichada, Guainía, Vaupés y Amazonas<sup>33</sup>.

**1.5. Homicidios y agresiones contra firmantes de paz**

Luego de la firma del Acuerdo Final de Paz, la violencia y la falta de seguridad contra los excombatientes y sus familias ha sido dramática. El 27 de enero de 2022, la Corte Constitucional, con ponencia de la magistrada Cristina Pardo Schlesinger, declaró "el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por el bajo nivel de cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, de sus familias y de quienes integran el nuevo partido político Comunes".

<sup>33</sup> El mapa de las guerras que desangran a Colombia. La Liga Contra el Silencio. 14 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://voragine.co/informe/el-mapa-de-las-guerras-que-desangran-a-colombia/>.

En lo que tiene que ver con el asesinato de excombatientes y firmantes de paz y la necesidad de garantizar su seguridad, señaló:

"(...) 8.8.52. Así, por ejemplo, en relación con la exigencia de que exista una vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas, el número de ya cerca de 300 excombatientes y firmantes del Acuerdo Final de Paz asesinados/as es sumamente grave si se considera que estas muertes tienen lugar en el marco de una guerra para finalizar una guerra que se extendió por más de medio siglo, lapso en el que el país perdió vidas valiosas y oportunidades significativas de desarrollo. A esto se añade que los compromisos inmediatos más notorios están en una relación de asimetría irremediable que se traduce en que, mientras la dejación de armas es inmediata, la garantía de seguridad para la reincorporación tiene una duración difícil de definir en el tiempo. Ello implica que una de las partes debe confiar en que la otra cumplirá de buena fe con su compromiso en el tiempo de manera oportuna y eficaz.

8.8.53. De este modo, el problema de garantizar la seguridad a quienes suscribieron el Acuerdo Final de Paz plantea un escenario extraordinario de compromisos del Estado, de ahí que tanto el alcance del concepto de masividad de la violación de derechos fundamentales, como el de la omisión prolongada en el tiempo previsto por la jurisprudencia para declarar el estado de cosas inconstitucional, deba ser fijado de una manera concordante con los principios de confianza y reciprocidad exigidos en este específico contexto y ser interpretados de manera que se logre equilibrar la asimetría que surge en el momento de suscripción del Acuerdo Final de Paz.

8.8.54. A esa luz resulta de la mayor gravedad, totalmente injustificado y contrario a las obligaciones constitucionales que quienes abandonaron las armas y hoy se encuentran en tránsito a la vida civil deban acudir a la acción de tutela para que se les conceda protección o para que no se les descomplete la conferida. La firma de este instrumento atribuyó a las autoridades estatales unas obligaciones relacionadas con necesidad de brindar condiciones para la reincorporación efectiva e integral que también garantice a la población signataria las mínimas condiciones para llevar una existencia libre de necesidades apremiantes, estigmatizaciones, humillaciones y violencia (...)".

El informe "Cifras de la Violencia en Colombia", publicado por Indepaz en septiembre de 2023, registra los asesinatos en Colombia a firmantes del AFP, entre 2017 a 2023 (enero a septiembre), así:



**Imagen 2. Firmantes del acuerdo asesinados en Colombia 2017-2023 (enero a septiembre).** Tomada de: Informe "Cifras de la Violencia en Colombia". INDEPAZ. Observatorio de DDHH, Conflictividades y Paz. Publicado el 19 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://indepaz.org.co/cifras-de-la-violencia-en-colombia-2/>.

Según el informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, de 26 de septiembre de 2023, "Desde la firma del Acuerdo Final la Misión ha verificado 394 asesinatos de excombatientes de las FARC-EP (entre ellos 11 mujeres, 57 afrocolombianos y 39 indígenas), así como 134 intentos de homicidio (incluidos los de 11 mujeres) y 33 desapariciones (todas de hombres)". Indepaz ha registrado desde el 26 de septiembre de 2016 hasta el 27 de octubre de 2023, el asesinato de 399 firmantes de paz y, durante el 2023, con corte al 27 de octubre de 2023, han sido asesinados 35 firmantes de paz<sup>34</sup>.

**1.6. Homicidios y agresiones contra personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales**

<sup>34</sup> [INDEPAZ] Observatorio de DDHH y Conflictividades. Disponible en: <https://indepaz.org.co/>.

El punto 3.4.8 del Acuerdo Final de Paz dispone que se crea el "Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios", que tiene por propósito adoptar medidas de protección integral para organizaciones, grupos y comunidades en los territorios y que tiene a su cargo la promoción de las siguientes medidas: (i) Implementación de medidas integrales de seguridad y protección; (ii) Implementación de un Programa de promotores/as Comunitarios de Paz y Convivencia; (iii) creación de un Protocolo de Protección para Territorios Rurales; y, (iv) Apoyo a la actividad de Denuncia de las Organizaciones de Derechos Humanos en los territorios.

No obstante, lo pactado en la materia, Indepaz ha registrado, desde el 26 de septiembre de 2016 hasta el 27 de octubre de 2023, el asesinato de 1.552 líderes, lideresas y defensores de DDHH y 444 masacres. Durante el 2023, con corte al 27 de octubre de 2023, han sido asesinados 138 líderes, lideresas y defensores de DDHH y han ocurrido 75 masacres<sup>35</sup>.

Según la Misión de Verificación de Naciones Unidas, "Entre el 27 de junio y el 30 de agosto de 2023 la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios registró el desplazamiento forzado masivo de 8.556 personas y el confinamiento de otras 27.183, con lo que en total en 2023 suman 87.098 personas afectadas en todo el país. Esta cifra supone una reducción del 31% respecto del mismo período de 2022. El 59% de las personas afectadas pertenecen a comunidades étnicas. El uso persistente de minas terrestres sigue afectando a las comunidades vulnerables. Desde enero se han registrado 63 víctimas de minas terrestres, incluidos 3 niños y 17 miembros de minorías étnicas. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) registró 25 masacres (12 verificadas y 13 en proceso de verificación). La mayoría de ellas tuvieron lugar en los departamentos de Norte de Santander y el Valle del Cauca. En las masacres verificadas hubo 38 víctimas, entre ellas 8 mujeres y 4 niños"<sup>36</sup>.

Reporta, además, que "El ACNUDH recibió 52 denuncias de asesinato de defensores de los derechos humanos (de los cuales 4 han sido verificados, 44 están en proceso de verificación y 4 fueron no concluyentes). Esta cifra representa una disminución del 13 % respecto del período abarcado por el informe anterior. De las denuncias recibidas, 14 se refieren a líderes

<sup>35</sup> [INDEPAZ] Observatorio de DDHH y Conflictividades. Disponible en: <https://indepaz.org.co/>.  
<sup>36</sup> Informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Publicado el 26 de septiembre de 2023. Pág. 9.

indígenas, 10 a líderes campesinos, 11 a líderes afrocolombianos, 4 a lideresas y 1 a un líder de la comunidad de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, queer e intersexuales (LGBTQI). Es particularmente preocupante la concentración de la violencia en los departamentos de Valle del Cauca (9), Nariño (8) y el Cauca (7)"<sup>37</sup>. En similar sentido, el informe semestral Somos Defensores 2023 «La Espera», publicado el 19 de octubre de 2023, da cuenta del asesinato, durante el primer semestre de 2023, de 85 liderazgos sociales y personas defensoras de derechos humanos en Colombia<sup>38</sup>.

El informe "Cifras de la Violencia en Colombia", publicado por Indepaz en septiembre de 2023, reporta cómo del 1 de enero al 18 de septiembre de 2023, fueron asesinados 123 líderes, lideresas y defensores de DDHH (29 comunales, 24 indígenas, 16 cívicos y 14 políticos), de los cuales el 84% eran hombres, el 13% mujeres y el 3% LGBTQIA+. Siendo los departamentos más afectados, Cauca (25%), Antioquia (18%), Valle del Cauca (12%), Nariño (11%), Córdoba (7%), Bolívar (6%), Norte de Santander (5%), Arauca (5%), César (4%), La Guajira (4%). De otra parte, fueron asesinados 30 firmantes de paz, 6 en Cauca, 3 en Chocó, 3 en Huila, 3 en Meta, 3 en Nariño, 2 en Arauca, 2 en Caquetá, 2 en Putumayo, 2 en el Valle del Cauca, 1 en Antioquia, 1 en Guaviare, 1 en Norte de Santander y 1 en Tolima<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Ibidem.  
<sup>38</sup> Disponible en: <https://asociacionminga.co/informe-semestral-somos-defensores-2023-la-espera/>.  
<sup>39</sup> Informe "Cifras de la Violencia en Colombia". INDEPAZ. Observatorio de DDHH, Conflictividades y Paz. Publicado el 19 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://indepaz.org.co/cifras-de-la-violencia-en-colombia-2/>.



Imagen 3. Municipios con mayor índice de líderes/as sociales asesinados 2016-2023. Tomada de: Informe "Cifras de la Violencia en Colombia". INDEPAZ. Observatorio de DDHH, Conflictividades y Paz. Publicado el 19 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://indepaz.org.co/cifras-de-la-violencia-en-colombia-2/>.

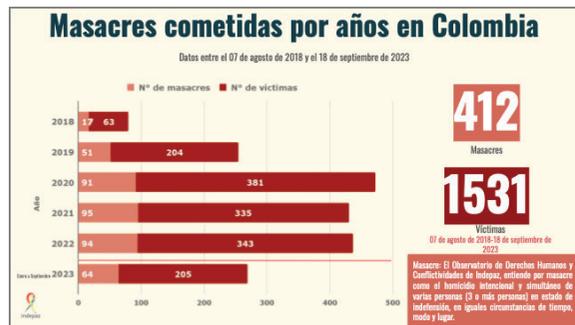


Imagen 4. Masacres cometidas por años en Colombia. Tomada de: Informe "Cifras de la Violencia en Colombia". INDEPAZ. Observatorio de

DDHH, Conflictividades y Paz. Publicado el 19 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://indepaz.org.co/cifras-de-la-violencia-en-colombia-2/>.

También reporta que, entre el 1 de enero al 31 de agosto de 2023, según cifras tomadas del RUV, se presentaron 99.423 eventos de desplazamiento forzado, siendo los departamentos más afectados, Nariño, Valle del Cauca, Antioquia, Norte de Santander y Bolívar<sup>40</sup>.



Imagen 5. Eventos de Desplazamiento Forzado Masivo por departamentos 2016-2023. Tomada de: Informe "Cifras de la Violencia en Colombia". INDEPAZ. Observatorio de DDHH, Conflictividades y Paz. Publicado el 19 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://indepaz.org.co/cifras-de-la-violencia-en-colombia-2/>.

Asimismo, según cifras tomadas de la Oficina del Alto Comisionado de Paz, entre el 1 de enero al 31 de julio de 2023, se presentaron 40 víctimas de minas antipersonales, siendo los departamentos más afectados, Nariño, Bolívar, Antioquia, Caquetá, Chocó y Putumayo. Del total de víctimas, 3 eran menores de edad y 21 se encontraban realizando labores de campo cuando detonaron las minas<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Ibidem.  
<sup>41</sup> Ibidem.



**Imagen 6. Víctimas de minas antipersonales por departamentos.** Tomada de: Informe "Cifras de la Violencia en Colombia". INDEPAZ. Observatorio de DDHH, Conflictividades y Paz. Publicado el 19 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://indepaz.org.co/cifras-de-la-violencia-en-colombia-2/>.

Recientemente, la Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto armado en Colombia (Coalico), informó que en 2022, más de 268 mil niños fueron víctimas del conflicto, entre el Estado Colombiano y grupos armados, como las disidencias de las Farc, ELN, Clan del Golfo o estructuras armadas locales, y que durante los primeros 6 meses de 2023 habrían sido afectados, a causa del conflicto, más de 28 mil niños<sup>42</sup>. Asimismo, señaló que, "Gran parte de los ataques que habrían protagonizado los grupos armados contra los niños del país representarían atentados contra instituciones educativas y centros hospitalarios, entre otros lugares donde permanecería la población civil"<sup>43</sup> y, además, "Esta situación habría generado afectaciones contra 11.977 niños en el territorio Nacional, específicamente en los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó y Valle del Cauca"<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> [INFOBAE] "Conflicto armado habría afectado a más de 28.000 niños durante los primeros seis meses de 2023". Publicado el 21 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2023/09/22/conflicto-armado-habria-afectado-a-mas-de-28000-ninos-durante-los-primeros-seis-meses-de-2023/>.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Ibidem.

**1.7. Resultados de la implementación del AFP**

A continuación, expondré los avances y rezagos más relevantes de los puntos pactados en el AFP, con corte a junio de 2023.

**Punto 1: Reforma Rural Integral**

El Gobierno del presidente Gustavo Petro ha hecho particular énfasis en priorizar el acceso a la tierra. El informe "¿Hacia dónde va el acuerdo de paz? Las cifras de la implementación a un año del Gobierno Petro y siete años de la firma del Acuerdo de Paz" indica que, desde la firma del Acuerdo, ingresaron al Fondo de Tierras un total de 2.241.098 hectáreas. Destaca que en gobiernos anteriores solo se había distribuido el 0,88% de las tierras ingresadas, cifra que ha aumentado a un 2,5% bajo la actual administración<sup>45</sup>. Esta última ha entregado 2.699 hectáreas, beneficiando a 1.275 familias, de las cuales el 30% son campesinas y el 70% sujetos étnicos. Según el mismo informe, a junio de 2023, la Agencia Nacional de Tierras -ANT ha reportado la creación de 11 Zonas de Reserva Campesina -ZRC, de las cuales 4 se han constituido en la actual administración<sup>46</sup>.

El Instituto Kroc, en su segundo informe trimestral, de 2023, sobre el estado de la implementación del Acuerdo Final, destaca avances como la aprobación del Acto Legislativo que crea la Jurisdicción Agraria. Sin embargo, señala que este punto tiene solo el 4% de disposiciones completas y un 65% en estado de implementación mínima<sup>47</sup>. Entre los principales avances de este trimestre se encuentran la aprobación de dicho acto legislativo, la priorización de 2.759 iniciativas PDET, la activación de mecanismos de rendición de cuentas y seguimiento territorial a la implementación del AFP, la instalación de una mesa técnica sobre compras públicas, las primeras compras de tierras con la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN, y la adopción de manuales y procesos para avanzar en la compra directa de tierras<sup>48</sup>. Sin embargo, persisten retrasos en el

<sup>45</sup> Fundación Ideas para la Paz & Proyecto del Capitolio al Territorio. Informe ¿Hacia dónde va el acuerdo de Paz? Las cifras de la implementación a un año del Gobierno Petro y siete años de la firma del Acuerdo de Paz. 2023. Pág. 27. Disponible en: <https://acrobat.adobe.com/link/track?uri=urn%3Aaaid%3Aascd%3AUS%3AAbd6cd895-0954-38f8-97ef-7020806776f8>.

<sup>46</sup> Ibidem. Pág. 38.

<sup>47</sup> Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. "Informe trimestral: estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final, abril-junio de 2023". Pág. 8. Disponible en: [https://curate.nd.edu/show/gt54k494v2c \(2023\)](https://curate.nd.edu/show/gt54k494v2c (2023).). Pág. 8.

<sup>48</sup> Ibidem. Págs. 11 a 15.

catastro multipropósito, la deforestación sin freno en ciertos departamentos, y la pendiente implementación del Plan Nacional de Salud Rural<sup>49</sup>.

**Punto 2: Participación Política**

En cuanto a participación política y apertura democrática, se han logrado avances significativos en el otorgamiento de licencias de radiodifusión sonora en 188 comunidades de 185 municipios, de las cuales 151 han sido efectivamente otorgadas<sup>50</sup>. Además, el Instituto Kroc<sup>51</sup> destaca como avance significativo la aprobación del Código Electoral, toda vez que fortaleció el marco normativo de los procesos electorales.

A pesar de la constitución de 707 Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, solo 61 municipales y 3 departamentales realizaron al menos tres sesiones en 2022, por lo que se reporta un bajo funcionamiento de estas instancias<sup>52</sup>. La deficiente normatividad que busca garantizar la seguridad en el ejercicio político y la participación ciudadana también representa un reto<sup>53</sup>. La ausencia de la Ley Estatutaria "por medio de la cual se dictan normas de garantías y promoción de la participación ciudadana", así como la percepción de la Resolución 1190 de 2018 como un protocolo insuficiente para garantizar el derecho a la protesta pacífica, sobresalen entre los asuntos a mejorar<sup>54</sup>. Además, persiste la falta de respuestas efectivas a las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, con el 75% de los hechos violentos advertidos consumándose, y la falta de adopción de la mayoría de las recomendaciones del informe de la Misión Electoral Especial creada en el marco del Acuerdo<sup>55</sup>.

**Punto 3: Reincorporación**

El informe del segundo trimestre de 2023, del Instituto Kroc destaca los avances en el proceso de reincorporación. Durante la primera reunión del Consejo Nacional de Reincorporación -CNR de 2023, se implementaron cambios estructurales que fortalecieron la sostenibilidad de proyectos productivos, y se contó con la participación de nuevas personas delegadas

<sup>49</sup> Ibidem. Pág. 16.

<sup>50</sup> Fundación Ideas para la Paz & Proyecto del Capitolio al Territorio, Op. cit., pág.62.

<sup>51</sup> Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Op. cit., pág.20.

<sup>52</sup> Fundación Ideas para la Paz & Proyecto del Capitolio al Territorio, Op. cit., pág.63.

<sup>53</sup> Ibidem. Pág.68.

<sup>54</sup> Ibidem. Pág. 62.

<sup>55</sup> Ibidem. Pág. 61.

por el componente Comunes<sup>56</sup>. Además, en junio de este año, se logró un hito importante con la entrega y titulación oficial de predios en Anorí (Antioquia) a nombre de individuos en proceso de reincorporación<sup>57</sup>.

A pesar de los avances, persisten desafíos en el proceso de reincorporación. El enfoque individual actual ha generado dificultades en el acompañamiento institucional, la sostenibilidad de las iniciativas productivas y el respaldo de mecanismos de cooperación<sup>58</sup>. La sostenibilidad económica de la reincorporación se ve comprometida, ya que muchos proyectos están al borde de la quiebra o no generan ingresos prácticos para los reincorporados<sup>59</sup>. La adquisición de tierras por parte del Gobierno, con 994,27 hectáreas compradas para beneficio de habitabilidad y proyectos productivos, aborda las dificultades en el acceso a la tierra<sup>60</sup>. De igual manera, la falta de garantías de seguridad sigue siendo un obstáculo importante, con un alarmante número de asesinatos de firmantes del Acuerdo Final de Paz, especialmente en regiones críticas como el Alto Patía y Norte del Cauca<sup>61</sup>.

**Punto 4: Solución al problema de drogas**

El avance más significativo en la implementación de este punto es la construcción de la Política Nacional de Drogas 2022-2023, que establece la necesidad de trazar una nueva hoja de ruta para la erradicación, priorizando la protección de la vida y los derechos humanos, así como la exigencia de que estos procesos sean ambientalmente sostenibles<sup>62</sup>.

Se observa un incumplimiento significativo en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS, ya que, aunque se firmaron 106 acuerdos colectivos con 188.036 familias, solo se logró vincular a 99.097 mediante acuerdos individuales. Esto indica que aproximadamente 88.000 familias expresaron su voluntad de participar en el programa, pero se encuentran excluidas del mismo<sup>63</sup>. Además, la Fundación Ideas para la Paz expresa su preocupación ya que después de siete años de la firma del AFP, "sólo una familia cuenta con la ejecución total del

<sup>56</sup> Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Op. cit., pág. 29.

<sup>57</sup> Ibidem. Pág. 30.

<sup>58</sup> Fundación Ideas para la Paz & Proyecto del Capitolio al Territorio, Op. cit., pág.6.

<sup>59</sup> Ibidem. Pág. 73.

<sup>60</sup> Ibidem. Pág. 76.

<sup>61</sup> Ibidem. Pág. 79.

<sup>62</sup> Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Op. cit., pág.36.

<sup>63</sup> Fundación Ideas para la Paz & Proyecto del Capitolio al Territorio, Op. cit., pág.82.

componente de proyecto productivo de ciclo largo<sup>64</sup>. Sumado a lo anterior, persisten los rezagos en el cumplimiento de los indicadores del Plan Marco de Implementación -PMI con clasificador étnico, los planes de sustitución concertados con pueblos y comunidades étnicas y el decreto de reglamentación del PNIS consultado y concertado con pueblos y comunidades étnicas no cuentan con ningún registro cuantitativo. Finalmente, el Instituto Kroc<sup>65</sup> llama la atención en que el Programa Nacional de Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas no ha comenzado.

**Punto 5: Víctimas y justicia transicional**

Frente al componente de justicia se tiene que la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP ha avanzado en la investigación de algunos macrocasos, en el otorgamiento de tratamientos penales especiales para los comparecientes y en diligencias de reconocimiento de responsabilidad. Sin embargo, se espera que tome decisiones de fondo prontamente, especialmente en lo que refiere a sanciones. Solamente los comparecientes de las extintas Farc-EP han presentado Trabajos, Obras y Acciones con contenido Reparador (TOAR) para que sean tenidos en cuenta como parte de las sanciones que eventualmente les sean impuestas<sup>66</sup>.

Sumado a lo anterior, es relevante señalar que, tras el acto de reconocimiento realizado en Juan Frío (Norte de Santander) en mayo de 2023 y las declaraciones de Salvatore Mancuso, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas -UBPD llevó a cabo actividades de prospección no intrusiva. Durante estas acciones, se descubrieron hallazgos forenses, incluyendo estructuras óseas y prendas de vestir, y se confirmó la presencia de hornos crematorios en la región<sup>67</sup>.

La indemnización a las víctimas en Colombia avanza a un ritmo alarmantemente lento, a pesar de las metas ambiciosas establecidas por el Gobierno Nacional. Según datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV hasta junio de 2023, solo el 17.9% de las víctimas sujetas a atención, es decir, 1.357.328 personas, habían sido indemnizadas. Si se mantiene el ritmo de los últimos 10 años, el Estado requeriría aproximadamente 60 años para completar la indemnización de las víctimas actualmente registradas. A pesar de las aspiraciones

<sup>64</sup> Ibidem. Pág. 83.  
<sup>65</sup> Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Op. cit., pág.39.  
<sup>66</sup> Fundación Ideas para la Paz & Proyecto del Capitolio al Territorio, Op. cit., pág.109.  
<sup>67</sup> Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Op. cit., pág.45.

gubernamentales, no se ha observado una aceleración representativa; en los primeros seis meses de 2023, la UARIV indemnizó a 30.938 víctimas, en comparación con las 110.910 indemnizaciones realizadas en todo el año 2022. Esta problemática se agudiza en los territorios PDET, aunque en los dos meses siguientes a la fecha de corte, se evidenció un esfuerzo por mejorar estos indicadores<sup>68</sup>.

En el ámbito de las medidas de reparación, se presentan distintos obstáculos. En la restitución de tierras, factores como las condiciones de seguridad en los territorios, la no-inclusión masiva de solicitudes en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente -RTDAF (aproximadamente el 63% de las solicitudes con decisión de fondo son rechazadas) y el rezago en las decisiones judiciales dificultan el proceso<sup>69</sup>. En cuanto a la rehabilitación psicosocial, solo el 9.7% de las víctimas ha recibido atención a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas -PAPSIVI, y las víctimas perciben que la atención esporádica tiene un impacto limitado en su recuperación emocional. La ruta de reparación colectiva enfrenta un estancamiento grave, ya que, a junio de 2023, apenas el 6.1% de los Sujetos de Reparación Colectiva han completado la implementación de su Plan Integral, y solo el 20.2% están en proceso de implementación. Este rezago se agrava considerablemente en los Sujetos de Reparación Colectiva étnicos y en los territorios PDET<sup>70</sup>. Además, no hay información disponible sobre los avances en la construcción del Plan Nacional de Derechos Humanos<sup>71</sup>.

**Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación**

En cuanto a financiación, el Instituto Kroc<sup>72</sup> indica que el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD paz), en su sesión número 66, aprobó 55 proyectos para la implementación de iniciativas PDET por un valor de \$163.197 millones de pesos. Además, la Agencia de Renovación del Territorio -ART anunció la designación presupuestal para la financiación de proyectos mediante el Mecanismo de Obras por Impuestos, y se reportaron avances en la inversión de aportes privados para la implementación del Acuerdo.

<sup>68</sup> Fundación Ideas para la Paz & Proyecto del Capitolio al Territorio, Op. cit., págs. 95-98.  
<sup>69</sup> Ibidem. Págs. 98-101.  
<sup>70</sup> Ibidem. Págs. 101-102.  
<sup>71</sup> Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Op. cit., pág.47.  
<sup>72</sup> Ibidem. Pág. 51.

En cuanto a rezagos, se tiene que el 31,7% de las normas para implementar el acuerdo siguen pendientes, entre las que destacan: la reforma política, el sometimiento de grupos de crimen organizado a la justicia, el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, el estatuto de lucha contra lavado de activos y la reforma a la ley de víctimas<sup>73</sup>, aunque sobre este último punto hay que precisar que en este momento se encuentran en trámite seis (6) reformas a esta ley. Por su parte, el Instituto Kroc<sup>74</sup> señala que aún no se han realizado sesiones territoriales del Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación -CSIVI.

**Capítulo de género**

En cuanto a los avances en materia de género tenemos que, en términos de acceso a tierras, hasta el 30 de junio de 2023, se titularon 448.695 hectáreas que beneficiaron a 38.001 mujeres, y 513.751 hectáreas fueron formalizadas para mujeres rurales. Durante la administración de Gustavo Petro, se formalizaron 52.535 hectáreas para mujeres, incluyendo titulación conjunta en parejas<sup>75</sup>. En este trimestre, se logró un hito importante al reconocer la economía del cuidado como actividad productiva en el sector rural<sup>76</sup>. Asimismo, el Congreso de la República aprobó un proyecto de ley para prevenir, atender, rechazar y sancionar la violencia contra las mujeres en política, asegurando su derecho a la participación en todos los niveles. También se abrieron convocatorias para la segunda fase de ProDefensoras, que se extenderá hasta 2026, centrándose en la autonomía económica de las mujeres firmantes de paz y sus organizaciones<sup>77</sup>. Además, la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP dio inicio al caso 11, sobre violencia sexual<sup>78</sup>.

No obstante, las mujeres siguen teniendo más barreras en el proceso de reincorporación por su dependencia económica<sup>79</sup>, continúa la violencia en contra de líderes sociales y persisten los rezagos en la implementación de indicadores de género del PMI en lo que respecta a la entrega de viviendas mejoradas y viviendas nuevas a mujeres rurales.

<sup>73</sup> Fundación Ideas para la Paz & Proyecto del Capitolio al Territorio, Op. cit., pág.11.  
<sup>74</sup> Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Op. cit., pág. 53.  
<sup>75</sup> Fundación Ideas para la Paz & Proyecto del Capitolio al Territorio, Op. cit., pág.121.  
<sup>76</sup> Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Op. cit., pág. 16.  
<sup>77</sup> Ibidem. Pág. 31.  
<sup>78</sup> Jurisdicción Especial para la Paz. Comunicado 12. La JEP abre macrocaso 11, que investiga la violencia basada en género, incluyendo violencia sexual y reproductiva, y crímenes cometidos por prejuicio. Publicado el 27 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-la-jep-abre-macrocaso-11-que-investiga-la-violencia-basada-en-genero-incluyendo-violencia-sexual-y-reproductiva-y-crmenes-aspx>.  
<sup>79</sup> Fundación Ideas para la Paz & Proyecto del Capitolio al Territorio, Op. cit., pág.122.

**Capítulo étnico**

En términos de acceso a tierras, entre agosto de 2022 y junio de 2023, la ANT informó acerca de la adquisición de 25.802 hectáreas, de las cuales 7.542 han sido entregadas a familias con pertenencia étnica<sup>80</sup>. En abril de 2023, se logró un avance significativo al incluir 199 nuevas iniciativas de los pueblos indígenas Nükak y Jiw en el Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en la región de Macarena – Guaviare<sup>81</sup>.

No obstante, se identifican desafíos importantes en la implementación de programas. El PNIS avanza de manera más lenta en las comunidades étnicas. La comparación de componentes como atención alimentaria inmediata, seguridad alimentaria, asistencia técnica y proyectos productivos de ciclo largo muestra porcentajes similares entre comunidades étnicas y el nivel nacional, pero en proyectos productivos de ciclo corto y seguridad alimentaria para las comunidades negras, se observa un menor progreso<sup>82</sup>. Además, la reparación colectiva en sujetos étnicos está significativamente rezagada.

Finalmente, vale destacar que el Instituto Kroc<sup>83</sup> afirma que, a junio de 2023, “persisten brechas entre la implementación de los enfoques transversales y la implementación general del Acuerdo Final”. Según el informe en mención, si observamos las disposiciones no iniciadas y en nivel mínimo de implementación, se observa que el 74% de las disposiciones con enfoque étnico y el 70% de las disposiciones con enfoque de género no son viables, al menos, al corte de este informe.

**2. Proceso de paz con el Ejército de Liberación Nacional -ELN**

En marzo de 2016, luego de 27 meses de diálogos exploratorios, el presidente Santos y el Ejército de Liberación Nacional -ELN, anunciaron el inicio oficial del proceso, del que fueron garantes Brasil, Chile, Cuba, Ecuador y el Reino de Noruega. Ese año, acordaron una agenda, conformada por seis puntos: (i) participación de la sociedad en la construcción de paz; (ii) democracia para la paz; (iii) transformaciones de la paz; (iv) víctimas; (v) fin del conflicto armado; y, (vi) implementación. En enero de 2019, el presidente Iván Duque Márquez decretó la ruptura de los

<sup>80</sup> Ibid., p. 116.  
<sup>81</sup> Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Op. cit., pág. 13.  
<sup>82</sup> Fundación Ideas para la Paz & Proyecto del Capitolio al Territorio, Op. cit., pág.120.  
<sup>83</sup> Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Op. cit., pág. 9.

diálogos. Para ese momento, se habían alcanzado avances significativos con relación al mecanismo de participación, así como algunos acuerdos humanitarios, en los departamentos de Chocó y de Nariño<sup>84</sup>.

En noviembre de 2022 el presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, autorizó la instalación y reanudación de la Mesa de Diálogos, que se llevó a cabo el 21 de noviembre de 2022, en la ciudad de Caracas, República Bolivariana de Venezuela. Actualmente, se han llevado a cabo cuatro ciclos de conversaciones, en los que se han suscrito quince acuerdos, dos de ellos parciales, diecisiete protocolos y un glosario para el Cese al Fuego Bilateral Nacional y Temporal (CFBNT); así como el reglamento operativo y el plan de trabajo del Comité Nacional de la Participación; los cuales desarrollan los puntos 1, 2, 3 y 5 de la nueva agenda de diálogos contenida en el Acuerdo de México, suscrito el 10 de marzo de 2023<sup>85</sup>.

El Acuerdo de México contiene una Nueva Agenda de Diálogos de Paz, pactada por las partes en el segundo ciclo de conversaciones, que consta de los siguientes puntos:

- (i) La participación de la sociedad civil en la construcción de la paz;
- (ii) Democracia para la paz;
- (iii) Transformaciones para la paz;
- (iv) Víctimas;
- (v) Fin del conflicto armado;
- (vi) Plan general de Ejecución de los acuerdos entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional -ELN.

Asimismo, contiene el diseño del proceso, que incluye las funciones de los países garantes y el papel que desempeñan las instituciones y organismos acompañantes y el Grupo de Países de Acompañamiento, Apoyo y Cooperación -GPAAC. Finalmente, dispone el funcionamiento y metodología de la Mesa y el desarrollo de la nueva agenda<sup>86</sup>.

<sup>84</sup> Pág. 24.

<sup>85</sup> Informe ante la Plenaria de Senado de la República, suscrito por los senadores Iván Cepeda Castro y María José Pizarro Rodríguez, de 25 de junio de 2023.

<sup>86</sup> Véase: <https://twitter.com/ComisionadoPaz/status/1634279400223932416>.

Con los Acuerdos de Participación y Cese al Fuego suscritos en el tercer ciclo de conversaciones, que llevan el nombre de Acuerdos de Cuba, se dio inicio al desarrollo de la Agenda de Diálogos, "**Ambos están íntimamente relacionados**. El cese al fuego y las medidas de protección para la población son indispensables para lograr la participación de la sociedad en este proceso en condiciones de seguridad y libertad. La participación es la vía política para lograr las transformaciones sociales que acompañen la superación de la confrontación armada, y por tanto estimulará el cese al fuego y su consolidación nacional"<sup>87</sup>.

El Primer Acuerdo de Cuba establece que, partiendo de los principios adoptados en el Acuerdo de México, durante el siguiente semestre se entrará en la fase de diseño de la participación. Para ello, el proceso de participación se hará en bloque con los tres primeros puntos de la agenda: (i) Participación de la sociedad en la construcción de la paz; (ii) Democracia para la Paz; y, (iii) Transformaciones para la Paz. Además, con el propósito de llevar a cabo el diseño de la participación, se dispuso la creación del Comité Nacional de la Participación, integrado por 30 sectores y 81 representantes<sup>88</sup>. El 3 de agosto de 2022 se instaló este Comité<sup>89</sup>.

A la fecha se han realizado 10 encuentros nacionales, 10 preencuentros regionales y 3 preencuentros sectoriales, con: medios de comunicación alternativos, comunitarios y populares; procesos urbanos; procesos juveniles; personas con discapacidad; estudiantes; organizaciones campesinas; organizaciones sindicales y plataformas de trabajadores; vividiendas; derechos humanos, entre otros<sup>90</sup>.

El Segundo Acuerdo de Cuba de Cese al Fuego Bilateral, Nacional y Temporal (CFBNT), que entró en su fase de implementación plena, el 3 de agosto de la anualidad, se enfoca en generar condiciones para que la población civil pueda ejercer sus derechos y libertades, y tiene énfasis en las poblaciones territoriales. Asimismo, "busca estimular el desarrollo de dinámicas y acciones humanitarias en los territorios mayormente afectados por el conflicto armado". Tiene una duración de ciento ochenta (180) días, prevé un mecanismo de monitoreo y verificación que adelanta Naciones

<sup>87</sup> Informe ante la Plenaria de Senado de la República, suscrito por los senadores Iván Cepeda Castro y María José Pizarro Rodríguez, de 13 de junio de 2023.

<sup>88</sup> Informe ante la Plenaria de Senado de la República, suscrito por los senadores Iván Cepeda Castro y María José Pizarro Rodríguez, de 13 de junio de 2023.

<sup>89</sup> Véase: <https://www.canalinstitucional.tv/noticias/cese-al-fuego-eln-comite-de-participacion>.

<sup>90</sup> Véase: Cuenta Oficial de la Delegación de Paz del Gobierno de Colombia, en 'X' (antes Twitter): @DelegacionGov. Disponible en: <https://twitter.com/DelegacionGov>.

Unidas, con el acompañamiento de la Iglesia Católica y de la veeduría social, y cuenta con la participación de los países garantes y acompañantes<sup>91</sup>.

### 3. Otros procesos de paz

Además, de la Mesa de Diálogos con el Ejército de Liberación Nacional -ELN, en desarrollo de lo dispuesto en la ley 2272 de 2022, de 'Paz Total', el Gobierno del presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, según información suministrada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, adelanta tres procesos de construcción de paz urbana. En el marco de los mismos, se han instalado tres espacios de conversaciones sociojurídicas: el primero, en el Área Urbana de Buenaventura, con 'Shottas' y 'Espartanos'; el segundo, en Medellín, con las bandas criminales de Medellín y el Valle de Aburrá; y, el tercero, en Quibdó, con tres estructuras armadas. De igual manera, se adelantan acercamientos con El Clan del Golfo y las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada.

De otra parte, el Gobierno Nacional ha sostenido acercamientos, en fase exploratoria, con la Segunda Marquetalia y el 16 de octubre de 2023 instaló la Mesa de Diálogos con el autodenominado Estado Mayor Central, de las disidencias de las Farc. La Mesa ha dado a conocer cuatro acuerdos pactados. El primero, el "Acuerdo para el respeto a la población civil y la implementación del cese al fuego bilateral, temporal de carácter nacional con impacto territorial, entre el Gobierno Nacional de la República de Colombia y el Estado Mayor Central de las Farc-EP"<sup>92</sup>. El 16 de octubre, el presidente de la República expidió el decreto 1684 de 2023, "Por medio del cual se decreta el Cese al Fuego Bilateral y Temporal de carácter Nacional con impacto Territorial (CFBTNT) sobre la base de un Acuerdo para el respeto de la población civil, en el marco de la Mesa de Diálogos de Paz entre el Gobierno Nacional y el Estado Mayor Central de las FARC-EP, y se dictan otras disposiciones", el cual rige a partir del 17 de octubre de 2023 hasta el 15 de enero de 2024<sup>93</sup>.

El segundo, el "Acuerdo sobre el componente internacional y de acompañamiento a la Mesa de Diálogos de Paz", el cual prevé que "Los

<sup>91</sup> Informe ante la Plenaria de Senado de la República, suscrito por los senadores Iván Cepeda Castro y María José Pizarro Rodríguez, de 13 de junio de 2023.

<sup>92</sup> Disponible en: <https://twitter.com/ComisionadoPaz/status/1714258406956019888>.

<sup>93</sup> Véase: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=149841&dt=S#~:text=la%20poblaci%20civil,-Se%20decreta%20el%20Cese%20al%20Fuego%20Bilateral%20y%20Temporal%20de,2023%20hasta%20las%20las%2024%3A00>.

acompañantes permanentes y garantes ejercerán sus funciones por invitación acordada de las partes, actuando bajo los principios de imparcialidad, objetividad, autonomía y confidencialidad". En tal sentido, dispone que serán acompañantes permanentes: la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA), el representante especial del Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, la Conferencia Episcopal Colombiana y el Consejo Mundial de Iglesias; y, actuarán como garantes Irlanda, el Reino de Noruega, la Confederación Suiza y la República Bolivariana de Venezuela<sup>94</sup>.

El tercero, "Acuerdo sobre los lineamientos base para la elaboración de la agenda de diálogos y construcción de paz", que contempla la participación de las comunidades y de la sociedad en su construcción, un diálogo entre las partes que incluye elementos de carácter social, económico, político, ambiental, cultural, administrativo y jurídico, y el reconocimiento de los diferentes enfoques poblacionales, diferenciales, étnicos, culturales, campesinos, de género y generacionales. De igual manera, prevé que serán temas marco del proceso de discusión con la sociedad, entre otros: los de "Tierras, territorio, ambiente, seguridad, educación, despojo, desarrollo sostenible, poder local, modelos de gobernanza, víctimas del conflicto social y armado, economías hoy consideradas ilícitas, territorialidades étnicas y campesinas, garantías para las partes durante y después del acuerdo"<sup>95</sup>. El cuarto, que contiene los "Lineamientos del acuerdo especial para la transformación de territorios y superación de la dependencia de economías consideradas ilícitas", que "identifica la necesidad de adelantar un plan de transformación territorial, en la región del cañón del Micay, con efectos replicables en otras zonas"<sup>96</sup>.

Finalmente, fueron pactados dos protocolos, el "Protocolo de reglas y compromisos para el cese al fuego bilateral, temporal de carácter nacional con impacto territorial" y, el "Protocolo para mandato del mecanismo de veeduría, monitoreo y verificación en el marco del acuerdo para el respeto a la población civil y la implementación del cese al fuego bilateral, temporal de carácter nacional con impacto territorial"<sup>97</sup>.

### INICIATIVA LEGISLATIVA

<sup>94</sup> Disponible en: <https://twitter.com/ComisionadoPaz/status/1714259271821471825>.

<sup>95</sup> Disponible en: <https://twitter.com/ComisionadoPaz/status/1714260260913926347>.

<sup>96</sup> Disponible en: <https://twitter.com/ComisionadoPaz/status/1714261239629525309>.

<sup>97</sup> Disponibles en: <https://twitter.com/ComisionadoPaz/status/1714264282131497036> y <https://twitter.com/ComisionadoPaz/status/1714264284023202218>.

**1. Antecedentes legislativos**

Esta iniciativa legislativa retoma algunos elementos del articulado y de la exposición de motivos del proyecto de ley 314 de 2022 Senado<sup>98</sup>, que el senador Iván Cepeda Castro radicó el 7 de febrero de 2022, y que fue repartido a la Comisión Primera del Senado de la República, para iniciar su trámite legislativo. Aunque el senador ponente, Julián Gallo Cubillos, presentó informe de Ponencia para primer debate<sup>99</sup>, la iniciativa no fue discutida y, por tanto, se archivó, de acuerdo con lo pautado en los artículos 162 de la Constitución Política y 190 de la ley 5 de 1992 -Reglamento Interno del Congreso.

El día 17 de noviembre de 2023, se radicó proyecto de ley No. 196 de 2023, en la Comisión Primera Senado, la cual fue publicada en la Gaceta No. 1634 de 2023, designado para primer debate al Senador Ariel Ávila Martínez, mediante acta MD-16 de 6 de diciembre de 2023. El día 7 de marzo de 2024, la secretaria de la referida comisión, otorgó prórroga al senador ponente para radicar la ponencia.

**2. Objeto de la iniciativa legislativa**

El objeto de esta iniciativa consiste en crear un nuevo tipo penal, contenido en el Libro II Título XII Capítulo I de la ley 599 de 2000 -Código Penal, de los delitos contra la seguridad pública, que tiene por propósito proscribe penalmente toda conducta que obstruya, impida o restrinja, de manera temporal o permanente, la exploración, inicio, desarrollo o finalización de procesos que el Gobierno Nacional adelante en el marco de la política de paz, definida en la ley 2272 de 2022. Para que sea punible la conducta se requiere que la misma vaya dirigida contra: **a.** firmantes de paz o sus familiares; **b.** líderes o líderes sociales o personas defensoras de derechos humanos que participan en procesos de paz o sus familiares; **c.** integrantes de organismos de la sociedad civil que participan en procesos de paz; **d.** implementación de acuerdos que se pacten en el desarrollo de los procesos de paz o entidades a cargo de su implementación; **e.** bienes o recursos públicos del Estado. Asimismo, prevé que la conducta no comprende el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión ni la libertad de prensa.

<sup>98</sup> Gaceta del Congreso de la República No 104 de 2022.  
<sup>99</sup> Gaceta del Congreso de la República No. 319 de 2022.

Para la Corte Constitucional, aunque la Carta Política tiene una vocación y filosofía pacifista, no excluye ningún instrumento para superar el conflicto, siempre y cuando se adopten medidas para garantizar los derechos de las víctimas y asegurar la vigencia del Estado de Derecho<sup>100</sup>. No obstante, ha enfatizado que, **"La opción por una salida negociada al conflicto maximiza el valor de la paz y constituye un paso hacia la efectiva vigencia de la Constitución.** Debe producirse en armonía con otros principios y valores constitucionales entre los cuales se cuentan el principio democrático, la supremacía de la Constitución, los derechos de las víctimas, pero tiene un valor intrínseco en cuanto que la consolidación de la paz es un presupuesto para la materialización de los demás derechos"<sup>101</sup> (énfasis propio).

En este sentido, ha hecho hincapié en que las referencias específicas de la paz que contiene la Constitución Política, y que se complementan con algunas reformas constitucionales, como la contenida en el acto legislativo 01 de 2012, "ponen de presente el inequívoco propósito del Constituyente de 1991 y del Constituyente derivado de emprender todas las acciones necesarias para hacer posible una sociedad en la cual, de una parte, (i) las discrepancias sean consideradas una oportunidad de enriquecimiento social, cultural y político, y, de otra, (ii) los conflictos que de tales discrepancias pueden derivarse se tramiten a través de los canales institucionales -políticos o judiciales- previstos para ello y, nunca, a través de la violencia"<sup>102</sup>.

Por ello, ha preceptuado que el Estado puede establecer medidas de tipo penal que tengan por propósito la consolidación de una paz estable y duradera, "en este contexto alude a un proyecto a mediano y largo plazo sobre temas que, como en este caso, se refieren a la consolidación de una paz estable y duradera, que, a su vez, **incluye medidas de transición hacia la paz de tipo penal, político, social, económico y cultural, de derechos de las víctimas, de seguridad ciudadana, que conllevan los cambios estructurales necesarios de las causas que dieron origen al conflicto interno para su finalización y garantías de no repetición.** Todos estos tienen un valor estratégico, pues no dependen de los variables dinámicas de la actividad política"<sup>103</sup> (énfasis propio).

<sup>100</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 11 de octubre de 2017. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez y otro.  
<sup>101</sup> Ibidem.  
<sup>102</sup> Ibidem.  
<sup>103</sup> Ibidem.

En este aspecto, el Alto Tribunal se ha pronunciado sobre la estrecha relación que existe entre la Constitución Política y la política criminal, como consecuencia de la constitucionalización del derecho penal, que se traduce en la obligación del legislador de asegurar, en materia sustantiva y procedimental, que la política criminal incorpore preceptos y postulados constitucionales o, en otras palabras, el ius puniendi se oriente a hacer efectivos los derechos y valores constitucionales<sup>104</sup>. Así pues, esta iniciativa legislativa busca desarrollar el artículo 22 de la Constitución Política, creando un tipo penal y una prohibición para los servidores públicos que busca desestimular aquellas conductas que tengan por propósito obstruir la paz y, de paso, promover, estimular o perpetuar el conflicto armado.

**3. Contenido de la iniciativa legislativa**

Esta iniciativa legislativa se compone de cuatro artículos: el primero, mediante el cual se incorpora un nuevo artículo 340B a la ley 599 de 2000, denominado: 'obstrucción a la paz'; el segundo, incorpora un nuevo artículo 340C a la ley 599 de 2000, que establece las circunstancias de agravación punitiva de la conducta; el tercero, incorpora un numeral nuevo al artículo 39 de la ley 1952 de 2019, de las prohibiciones de los servidores públicos; y, el cuarto, sobre la vigencia de la ley.

**3.1. Elementos del tipo penal.** El tipo penal de obstrucción a la paz consiste en obstruir, impedir o restringir, de manera temporal o permanente, la exploración, inicio, desarrollo o finalización de procesos que el Gobierno Nacional adelante en el marco de la política de paz, definida en la ley 2272 de 2022.

- La conducta, en su fase objetiva, consiste en realizar actos capaces de obstruir. Según la Real Academia de la Lengua, obstruir, significa: **a.** estorbar el paso, cerrar un conducto o camino; **b.** impedir la acción; **c.** impedir la operación de un agente, sea en lo físico, sea en lo inmaterial; **d.** dicho de un agujero, una grieta, un conducto, etc.: Cerrarse o taparse<sup>105</sup>.

Por ende, la conducta se produce cuando con sus actos el sujeto activo obstruye, impide o restringe, de manera temporal o permanente, la exploración, inicio, desarrollo o finalización de

<sup>104</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 936 de 23 de noviembre de 2010. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.  
<sup>105</sup> [RAE] Disponible en: <https://dle.rae.es/obstruir>.

procesos que el Gobierno Nacional adelante en el marco de la política de paz, definida en la ley 2272 de 2022.

- La conducta, en su fase subjetiva, consiste en el dolo, es decir, que la persona sea consciente de que con sus actos puede obstruir, impedir o restringir procesos de paz, en cualquiera de sus fases.
- El sujeto pasivo de la conducta es cualificado, en tal sentido, se requiere que la conducta vaya dirigida contra: **a.** firmantes de paz o sus familiares; **b.** líderes o líderes sociales o personas defensoras de derechos humanos que participan en procesos de paz o sus familiares; **c.** integrantes de organismos de la sociedad civil que participan en procesos de paz; **d.** implementación de acuerdos que se pacten en desarrollo de los procesos de paz o entidades a cargo de su implementación; **e.** bienes o recursos públicos del Estado.
- La conducta no comprende el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión ni la libertad de prensa.
- Este es un tipo penal de mera conducta, no de resultado, en tal sentido, no se requiere que el fin perseguido por el sujeto activo se consuma, basta con que dirija su conducta a producir ese efecto. Por ende, admite la tentativa, pues se trata de un tipo penal en el que se incrimina el peligro que genera, independientemente, de que la conducta se realice. Aunque si la conducta se produce, es decir, si se obtiene el resultado, su consumación constituye causal de agravación punitiva.
- Por lo cual, la conducta, desde el punto de vista del bien jurídico tutelado por el tipo penal, el de la seguridad pública, implica que para que la conducta se realice debe tenerse la intención dolosa de afectar este interés superior y, en particular, la paz, la convivencia, la tranquilidad y el orden público.

**3.2. Causales de agravación punitiva.** La conducta se agrava punitivamente cuando:

- a. Se consuma el fin perseguido;

<p>b. Se cometa por servidor público que ejerza autoridad o jurisdicción;</p> <p>c. Se emplean, para su realización, bienes del Estado;</p> <p>d. Como consecuencia del ilícito se causa la muerte o lesiones personales a mujeres excombatientes, constructoras de paz, defensoras de derechos humanos o lideresas sociales.</p> <p>3.3. <b>Prohibición a los servidores públicos.</b> El artículo 3 dispone que a todo servidor público le está prohibido obstruir, impedir o restringir la exploración, inicio, desarrollo o finalización de procesos de paz, o la suscripción, implementación o cumplimiento de acuerdos que se pacten en desarrollo de los mismos.</p> <p>3.4. <b>Vigencia y aplicación en el tiempo.</b> Esta iniciativa legislativa en su artículo 4 preceptúa, en lo que tiene que ver con la vigencia, que regirá a partir de la fecha de su publicación.</p> <p><b>4. Libertad de configuración del legislador en materia penal</b></p> <p>Esta iniciativa legislativa se fundamenta en la cláusula de competencia contenida en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política, y con ella se busca proteger los intereses superiores de las personas a la seguridad pública, a la convivencia pacífica y a la paz. Asimismo, satisface los límites fijados por la Corte Constitucional, en la sentencia C-365 de 2012, respecto del margen de configuración legislativa, en materia penal. Veamos:</p> <p>4.1. <b>Principio de necesidad de la intervención penal.</b> Esta iniciativa legislativa es necesaria, para garantizar el interés superior de la seguridad pública y, a su vez, la paz, la convivencia y la tranquilidad pública, toda vez que los controles existentes para prevenir la conducta no son suficientes.</p> <p>4.2. <b>Principio de exclusiva protección de bienes jurídicos.</b> El tipo penal que se crea mediante esta iniciativa legislativa, busca reprochar penalmente la conducta dolosa de la persona que dirige su comportamiento a lesionar el interés superior de la seguridad pública y, en especial, la paz, la convivencia, la tranquilidad y el orden público. Por ello, se incorpora en el Libro II</p>	<p>Título XII Capítulo I del Código Penal, que contiene los delitos que atentan contra este bien jurídico tutelado.</p> <p>4.3. El 'orden público', en términos de la Corte Constitucional, consiste en "el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos (...) el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana"<sup>106</sup>. Asimismo, ha preceptuado que tiene por propósito, "garantizar el valor y fin esencial del Estado de la convivencia pacífica". En tal sentido, constituye "un asunto de interés general que se define como la reunión de los valores necesarios para que sean posibles la convivencia social y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana: la seguridad pública, la tranquilidad pública y la sanidad medioambiental, concepto más amplio y exigente que el de salubridad, ya que involucra el concepto de desarrollo ambientalmente sostenible".</p> <p>Por ello, esta iniciativa legislativa, no solamente se concilia con las exigencias contenidas en la Carta Política y en la jurisprudencia constitucional para la creación de normas penales, sino que, en especial, resulta necesaria para proteger el bien jurídico tutelado de la seguridad pública y, con este, los valores, principios y derechos de la paz, la convivencia pacífica, la tranquilidad y el orden público.</p> <p>4.4. <b>Principio de legalidad.</b> La conducta y las sanciones se han explicitado en el tipo penal y en las causales de agravación punitiva contenidas en la iniciativa legislativa, en consecuencia, preserva la garantía de taxatividad, en sus artículos 1 y 2. Además, en su artículo 4 establece que esta iniciativa legislativa entra en vigencia a partir de su publicación.</p> <p>4.5. <b>Principio de culpabilidad.</b> El tipo penal es de acto, es decir, se castiga la conducta, cuando el sujeto activo, que es indeterminado, dirige su comportamiento a la realización del hecho. No obstante,</p> <p><sup>106</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-128 de 28 de noviembre de 2018. M.P.: José Fernando Reyes Cuartas.</p>
<p>se prevé que cuando el sujeto ostenta la calidad de servidor público, esta condición constituye una causal de agravación punitiva. Además, se castiga la intencionalidad, es decir, que la persona tenga la conciencia, voluntad y capacidad para comprender que con su comportamiento realiza la conducta reprochable penalmente.</p> <p>4.6. <b>Principios de razonabilidad y proporcionalidad.</b> En aplicación de estos principios, la pena es proporcional al grado de culpabilidad, por lo que establece un quantum mínimo y un quantum máximo, así como causales de agravación de la conducta cuando concurren las circunstancias taxativamente fijadas en la iniciativa legislativa.</p> <p>4.7. <b>Bloque de constitucionalidad y otras normas constitucionales.</b> Esta iniciativa legislativa tiene como objetivo perseguir delitos contra la paz, la convivencia, la seguridad y la tranquilidad pública, por lo que se encuentra en armonía con las normas del derecho internacional que protegen la paz, como la Declaración de Derechos Humanos de 1948 (preámbulo, artículo 26), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (preámbulo, artículo 20.1), la Declaración sobre el derecho a la Paz, de la Unesco (artículo 5), la Declaración del Milenio de 2000, la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, el Protocolo Adicional a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África de 2003. Así como la resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que reconoce los efectos de los conflictos armados en las mujeres, la necesidad de que se incorpore una perspectiva de género en las operaciones relacionadas con el mantenimiento de la paz, y que el enfoque de género se constituya en un principio transversal de los acuerdos de paz, así como el impacto diferenciado y desproporcionado que los conflictos armados producen en las mujeres, especialmente, la violencia de género<sup>107</sup>.</p> <p><b>POTENCIALES CONFLICTOS DE INTERÉS</b></p> <p>El artículo 291 de la ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3 de la ley 2003 de 2019, establece que: "el autor</p> <p><sup>107</sup> Gaceta 104 del Congreso de la República. Págs. 15-17.</p>	<p>del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar". A la vez, el artículo 286 ibídem, modificado por el artículo 1 de la ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la "situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista".</p> <p>No se evidencia que los congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés que les impidan participar de la discusión y votación de este proyecto de ley, toda vez que esta iniciativa legislativa tiene el carácter de general y entra en vigencia a partir de su publicación. Además, en materia penal y disciplinaria se aplica la ley vigente al momento de la comisión del delito o la falta disciplinaria. El artículo 29 de la Constitución Política prescribe que "Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa", derecho que recoge el artículo 6 del Código Penal y el artículo 4 del Código General Disciplinario, y que ha sido reconocido ampliamente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>108</sup>. En consecuencia, no puede predicarse beneficio particular, actual y directo en favor de ningún congresista.</p> <p>Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 286 ibídem: "Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones".</p> <p><b>IMPACTO FISCAL</b></p> <p>Esta iniciativa legislativa no tiene costo fiscal, tampoco ordena gasto público ni otorga beneficios tributarios, según lo dispuesto en el artículo 7 de la ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras</p> <p><sup>108</sup> Véanse: Corte Constitucional. Sentencia C-820 de 9 de agosto de 2005. M.P.: Clara Inés Vargas Hernández. Corte Constitucional. Sentencia C-710 de 5 de julio de 2001. M.P.: Jaime Córdoba Triviño. Corte Constitucional. Sentencia C-133 de 3 de marzo de 1999. M.P.: Carlos Gaviria Díaz. Corte Constitucional. Sentencia C-692 de 9 de julio de 2008. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.</p>

disposiciones”, por tanto, es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y con lo que sobre esta materia ha desarrollado la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>109</sup>.

**PROPOSICIÓN:**

Por las consideraciones presentadas, rindo informe de ponencia positiva y solicito a la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate, al Proyecto de ley N° 196 de 2023 Senado “Por medio de la cual se modifican las leyes 599 de 2000 y 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”, de conformidad con el texto radicado originalmente en la gaceta No. 1634 de 2023 .

Cordialmente,



**ARIEL ÁVILA**  
Senador de la República  
Ponente

<sup>109</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-399 de 20 de mayo de 2003. M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 405 DE 2024 CÁMARA, 284 DE 2024 SENADO**

*por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones.*

Doctores

Honorable Senador

**EFRAIN JOSÉ CEPEDA SARABIA**

Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente

Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia para **segundo debate** proyecto de ley No 405/2024 Cámara, 284/2024 Senado “Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones”.

Teniendo en cuenta la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 5 de 1992, a continuación, rindo el informe de ponencia para **segundo debate** del proyecto de Ley No 405/2024 Cámara, 284/2024 Senado “Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones”, en los siguientes términos:

1. Antecedentes
2. Competencia
3. Objeto del Proyecto
4. Exposición de motivos
5. Proposición

**1. Antecedentes**

El 19 de marzo de 2024, el Gobierno Nacional a través del ministro de Hacienda y Crédito Público radicó ante el Congreso de la República el proyecto de ley No 405/2024 Cámara, 284/2024 Senado “Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones”.

Para el estudio de este proyecto, las mesas directivas de las Comisiones Constitucionales Terceras de Senado y Cámara designaron los siguientes senadores y representantes como ponentes:

**COMISION TERCERA SENADO**

COORDINADORES	PONENTES
H.S JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA	H.S. LILIANA ESTHER BITAR CASTILLA
H.S KARINA ESPINOSA OLIVER	H.S. ANTONIO LUIS ZABARAÍN GUEVARA
H.S. ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ	H.S. JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO
	H.S. IMELDA DAZA COTES
	H.S. MIGUEL URIBE TURBAY

**COMISION TERCERA DE CÁMARA**

COORDINADORES	PONENTES
H.R. WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT	H.R. NESTOR LEONARDO RICO RICO
H.R. WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO	

El día 11 de junio de 2024 se aprobó en primer debate por parte de las Comisiones Terceras de Senado y Cámara el proyecto de ley No 405/2024 Cámara, 284/2024 Senado “Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones

**2. Competencia**

El proyecto de ley se encuentra bajo los lineamientos de los artículos 150, 154, 157 y 158 de la Constitución Política de Colombia, relacionados con las competencias del Congreso, el origen de las leyes, la publicación oficial y la unidad de materia.

**3. Objeto del Proyecto**

El proyecto de ley tiene por objeto ampliar el cupo de endeudamiento para la Nación en DIECISIETE MIL SEISCIENTOS SIETE MILLONES DE DOLARES de los Estados Unidos de América (US\$17.607.000.000) o su equivalente en otras monedas.

**4. Exposición de motivos**

**Solicitud de ampliación de cupo de endeudamiento**

El Gobierno Nacional ha presentado la solicitud de ampliar el cupo de endeudamiento para la Nación en diecisiete mil seiscientos siete millones de dólares de EEUU (\$17.607.000.000), desde setenta mil millones de dólares (\$70.000.000.000) hasta ochenta y siete mil seiscientos siete millones de dólares (\$87.607.000.000). El Gobierno afirma que este aumento del cupo se utilizará para “celebrar operaciones de crédito público externo, operaciones de crédito público interno, así como operaciones asimiladas a las anteriores.”

Se afirma que existe la necesidad de ampliar el cupo de endeudamiento para cubrir las necesidades de financiamiento, contar con la posibilidad de actuar de forma preventiva ante eventos inesperados y continuar con la disciplina fiscal que caracteriza al país.

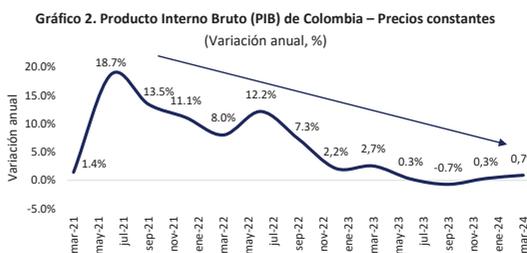
Con este precepto se da por sentado la inminente necesidad de la ampliación del cupo, pero no se examina en detalle, o al menos en la exposición de motivos del proyecto, la situación macroeconómica del país en el contexto nacional y el panorama de las finanzas públicas en términos de ingresos y gastos. Es por ello que resulta fundamental antes de realizar un análisis detallado del contenido del proyecto, responder de manera general y objetiva las siguientes preguntas: **¿Se debe aumentar el cupo de endeudamiento?**, y en caso de ser necesario, **¿No es más conveniente aumentar los ingresos y congelar el gasto antes que solicitar un aumento del cupo de endeudamiento?**

Como se verá a través de los argumentos que se desarrollan a continuación la respuesta a ambos interrogantes se resume en que, lo más conveniente para el país es realizar un ajuste del balance de ingresos y gastos, cumplir con la regla fiscal y no endeudar al país en un contexto de tasas de interés elevadas. Por lo tanto, se propone archivar el Proyecto de Ley.

**Contexto macroeconómico del país: Estancamiento de la actividad productiva**

Posterior a la pandemia, la actividad económica de Colombia registró expansiones de 10,8% y 7,3% en 2021 y 2022, respectivamente. Estos resultados se encuentran por encima del crecimiento promedio entre los años 2010-2019 de 3,7% y del PIB potencial de la economía colombiana (3,5%). La situación anterior se presentó en un contexto de fortaleza de la demanda agregada que se dio como resultado de: 1) la liberación de las restricciones a la movilidad a raíz del exitoso proceso de vacunación, 2) la política expansiva en el ámbito monetario y fiscal, 3) la desacumulación del exceso de ahorro de los hogares, 4) el buen comportamiento del consumo privado (crecimiento promedio

Sin embargo, en el año 2023 la economía colombiana se estancó. En efecto, la actividad productiva creció un 0,6% (Gráfico 2), su registro más bajo del siglo XXI, exceptuando la pandemia. Lo anterior se evidenció en un contexto de contracción de la demanda interna de 4,0% en línea con un leve crecimiento del consumo de los hogares de 0,8% y una histórica caída de la inversión de 25,9%. Mientras el gasto del Gobierno se expandió 1,6% y las exportaciones crecieron 3,4%, las importaciones cayeron a dos dígitos (-15,0%), siendo un fiel reflejo del bajo ritmo del consumo interno.



Fuente: DANE (2024). Elaboración propia.

Los fundamentales macroeconómicos que explicaron este bajo desempeño fueron: 1) las altas tasas de interés, 2) las presiones inflacionarias (que impactaron el poder adquisitivo de los hogares), 3) el crecimiento del endeudamiento de los hogares y su alta carga financiera, 4) el deterioro del mercado laboral, 5) la caída de la confianza inversionista, 6) el impacto de la Reforma Tributaria de 2022 y 7) la incertidumbre regulatoria creada por el Gobierno.

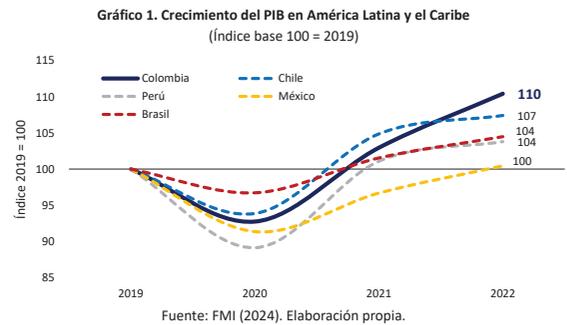
En particular, el componente de inversión es lo que más preocupa dentro del PIB debido a que este rubro representa la semilla para el crecimiento económico futuro de mediano y largo plazo. La incertidumbre regulatoria, la elevada carga tributaria, y las altas tasas de interés han sido factores determinantes en la fuerte caída que registró la inversión en el país. Mientras la participación de la inversión en el PIB fue de 24% en 2015, en el 2023 alcanzó un mínimo de 17% (Gráfico 3).

2021-2022: 13,2%), 5) el repunte de la inversión (expansión promedio 2021-2022: 14,6%) y 6) la mejora secuencial en los resultados del mercado laboral (tasa de desempleo en diciembre 2020: 13,9%, diciembre 2022: 10,3%).

En efecto, los resultados de los indicadores líderes soportaron la reactivación de la economía colombiana. En primer lugar, la confianza del consumidor y de los empresarios mejoró significativamente y las remesas alcanzaron máximos con respecto a la década 2010-2019. Por su parte, las carteras (comercial, consumo, microcrédito e hipotecaria) se expandieron a tasas de dos dígitos como resultado de su alta demanda, así como el gasto de las familias creció a tasas por encima de su promedio histórico. De igual modo, la política contracíclica del Gobierno fue eficaz para evitar un mayor deterioro de la pobreza y una mayor caída de los ingresos reales de los hogares y las empresas.

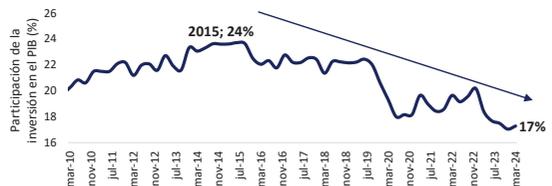
Las actividades económicas relacionadas con el comercio, la industria, la vivienda y el sector de servicios se expandieron a tasas de dos dígitos. El panorama económico fue tan favorable que Ecopetrol tuvo su máximo registro histórico de utilidades en 2022 (33,2 billones de pesos) y los ingresos del Gobierno superaron con creces sus metas establecidas.

Como resultado de lo anterior, Colombia se ubicó como el país con el mayor rebote económico después de la pandemia entre los países más grandes de América Latina y el Caribe. En el Gráfico 1 se evidencia que el PIB de Colombia en 2022 fue 10% superior al registrado en 2019, mientras que la región lo hizo en un promedio de 4%.



Fuente: FMI (2024). Elaboración propia.

**Gráfico 3. Participación de la inversión en el PIB de Colombia – Precios constantes (Porcentaje, %)**



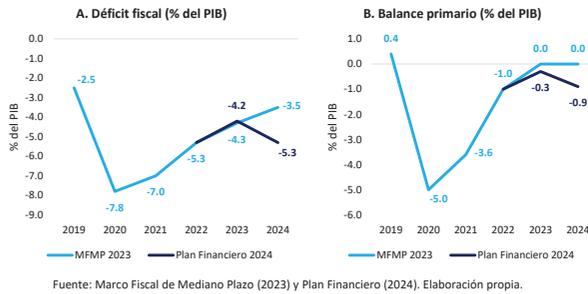
Fuente: DANE (2024). Elaboración propia.

Según estimaciones del Fondo Monetario Internacional (2024), la tasa de inversión actual es compatible con un crecimiento potencial del 2,5%, mientras que antes de la pandemia el crecimiento potencial era del 3,5% (-1 punto porcentual de expansión económica menos por año). Esto implica que la economía colombiana corre el riesgo de experimentar tasas de crecimiento mucho menores en los próximos años en comparación con las registradas antes de la pandemia.

**Estado de las finanzas públicas**

Las proyecciones fiscales realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se han deteriorado secuencialmente en materia de déficit fiscal y balance primario. Como se observa en el Gráfico 4, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2023 se esperaba que el déficit fiscal para 2024 fuera de 3,5% y el balance primario alcanzara 0%. Sin embargo, en el Plan Financiero publicado en 2024, tanto el déficit fiscal como el balance primario reportan estimaciones más pesimistas. Mientras el primero crece hasta alcanzar el límite de la regla fiscal (5,3%), el segundo se ubica en terreno contractivo (-0,9%) (Gráfico 4).

Gráfico 4. Proyecciones de Déficit Fiscal



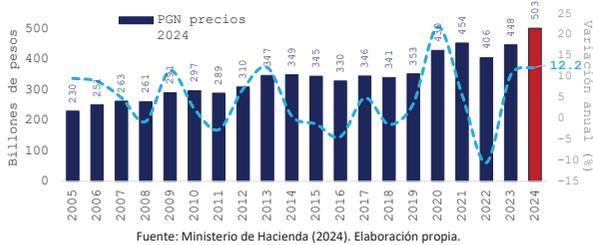
Otro indicador del deterioro de la situación fiscal de Colombia es su recaudo tributario. Con corte a mayo de 2024, el recaudo de los primeros cinco meses del año 2024 es 4,4% menor al recaudo del mismo periodo de 2023, siendo este la peor caída anual en el corrido del siglo XXI (Gráfico 5). Ni en el COVID-19 se presentó una caída tan grande. En particular, los ingresos del Gobierno alcanzaron los \$116,1 billones de pesos, lo que representa \$5,3 billones de pesos menos que lo registrado en 2023. De igual modo, el recaudo observado es \$16 billones de pesos menor a la meta de \$132,1 billones (-12,1%) (Gráfico 6).

Gráfico 5. Recaudo tributario (Variación anual, %)



información (Gráfico 7). En términos reales, el presupuesto de 2024 es 12,2% superior al de 2023, que fue superior en 10,4% al de 2022. El gasto desde que posesionó el Gobierno de turno viene aumentando significativamente.

Gráfico 7. Presupuesto General de la Nación (PGN) en términos reales (Billones de pesos y variación anual % eje derecho)



Dada la coyuntura económica de desaceleración que vive el país, el Congreso de la República aprobó presupuestos históricamente altos en 2023 y 2024 en inversión con el propósito de apoyar la reactivación de la economía. Sin embargo, el uso de los recursos por parte del Gobierno ha sido ineficiente. Al mirar la ejecución presupuestal histórica se evidencia que 2023 fue el peor año de ejecución desde 2007, sin tener en cuenta los dos años de pandemia (2020 y 2021), con solo el 87,6%.

Gráfico 8. Ejecución presupuestal PGN histórica (%)



Los ingresos esperados por el gobierno en 2024 por arbitramiento de litigios serán de \$0 (cero) pesos, según declaró el ex director de la DIAN en una entrevista a El Tiempo (2024), Luis Carlos Reyes, después de haber presupuestado un recaudo por este concepto de \$10,4 billones de pesos, los cuales se contemplaron en el Plan Financiero. El ex director de la DIAN aclaró que estos ingresos estaban condicionados a la aprobación, por parte del Congreso, de una ley que permitiera el arbitraje en disputas tributarias, aduaneras y cambiarias. Esta medida habría facilitado la resolución de procesos judiciales y permitido llegar a acuerdos de pago con un gran número de contribuyentes.

Gráfico 6. Recaudo tributario (observado y meta) (Billones de pesos)



Además, la suma que se le debe devolver a las petroleras por el recaudo de la no deducibilidad de regalías en el 2023, incluida en la pasada Reforma Tributaria y que recientemente la Corte Constitucional declaró como inconstitucional, es de \$3,4 billones de pesos según cálculos de ANIF (2024). De igual modo, \$3,3 billones de pesos representarán el recaudo frustrado en el año 2024. Lo anterior suma un total de \$6,7 billones de pesos de costo para el Gobierno.

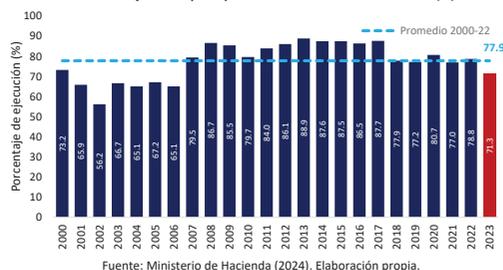
Por concepto de desaceleración económica y de acuerdo con estimaciones realizadas por el equipo de Investigaciones Económicas de Corficolombiana (2024), el gobierno recibirá \$16 billones de pesos menos de lo esperado por ingresos tributarios. En efecto, el bajo crecimiento de la economía está impactando el recaudo.

Lo anterior implica que el gobierno tendrá que realizar un ajuste fiscal este año ante los menores ingresos. Las proyecciones del Plan Financiero fueron demasiado optimistas. Ahora, para cumplir con el déficit permitido por la Regla Fiscal, de 5,3% del PIB, el gobierno debe reducir su gasto. Según JP Morgan (2024), el recorte del gasto debe ser de 1,0% del PIB para cumplir con la regla fiscal. Sin embargo, el 2024 registra el presupuesto más grande de la historia de Colombia desde que se tiene

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024). Elaboración propia.

Esta ineficiencia en la ejecución de los recursos estuvo guiada por la subejecución de los recursos destinados a inversión, que son precisamente los necesarios para dinamizar la economía del país. Como se observa en el Gráfico 9, en 2023 esta fue de tan solo el 71,3%, muy por debajo del promedio histórico entre 2000 y 2022 (78%) y la más baja desde 2006.

Gráfico 9. Ejecución presupuestal PGN histórica en inversión (%)



En lo corrido de 2024 (enero – abril) la ejecución presupuestal ha sido de 24,2%, en línea con lo que se ha observado históricamente (Gráfico 10). Es decir, el gobierno en términos absolutos continúa gastando más.

Gráfico 10. Ejecución presupuestal PGN. Enero-abril 2024 (%)



No obstante, este comportamiento ha estado guiado principalmente por la ejecución en el componente de funcionamiento. Como se muestra en el Gráfico 11, la ejecución en funcionamiento se ubicó por encima del histórico entre enero y abril en los últimos ocho años.

En el otro extremo, los datos con corte a abril evidencian que la tendencia observada en 2023 se repite y los recursos se están usando de manera ineficiente: la ejecución en inversión fue del 14,3%, la más baja en la última década (Gráfico 12). Es decir, el gobierno gasta mucho, pero no gasta en lo necesario.

**Gráfico 11. Ejecución presupuestal PGN en funcionamiento. Enero-abril 2024 (%)**



**Gráfico 12. Ejecución presupuestal PGN en inversión. Enero-abril 2024 (%)**



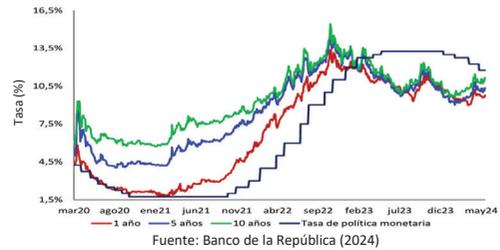
En este sentido, es conveniente acotar los niveles de gasto y gastar de forma más eficiente, contrario a lo que se viene observando en los datos. Por ejemplo, el Gobierno debe esforzarse en recortar los gastos burocráticos, los cuales han aumentado desproporcionalmente. El Ministerio de la Igualdad

tiene asignado \$1,8 billones, pero su ejecución en inversión ha sido del 0%. Además, las 10 nuevas embajadas que quiere abrir Petro costarían anualmente cerca de COP \$51,4 mil millones.

**Elevadas tasas de endeudamiento**

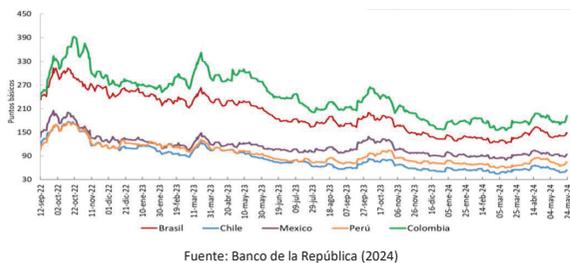
El aumento de la tasa de interés de la deuda del gobierno y el menor crecimiento potencial de la economía colombiana pueden desencadenar un "círculo vicioso", llevando a una creciente trayectoria de la deuda (como % del PIB). Como se observa en el Gráfico 13, las tasas de interés a las que se endeuda el gobierno, según la curva de rendimientos de TES a tasa fija, superan el 9%.

**Gráfico 13. Curva de rendimientos TES tasa fija (Tasa, %)**



Aunque han disminuido desde su máximo registro a finales de 2022, aún se mantienen en niveles elevados. Este comportamiento se debe en parte a la tasa de política monetaria, pero también a la prima de riesgo país de Colombia, que ha incrementado el costo de financiamiento. Actualmente, la prima de riesgo país es considerablemente superior a la de 2019, reflejando la pérdida del grado de inversión y el deterioro de la situación fiscal debido a la incertidumbre regulatoria y política. Los Credit Default Swaps (CDS) a 5 años de Colombia son más altos que los de países comparables en América Latina, incluso más altos que los de Brasil, cuya calificación soberana es inferior a la de Colombia (Gráfico 14).

**Gráfico 14. Credit Default Swaps (5 años)**



La combinación de esta tasa de interés con un crecimiento del PIB inferior a su potencial provocará que la trayectoria de la deuda como porcentaje del PIB se vuelva insostenible a mediano plazo. Si no se realiza un ajuste considerable en el gasto, es probable que en los próximos meses las principales agencias calificadoras de riesgo, como S&P, Moody's y Fitch, reduzcan la calificación crediticia soberana de Colombia.

**Aumento cupo de endeudamiento**

Se propone archivar el proyecto de Ley (PL) No. 405 de 2024. Las razones detrás de esta propuesta son tres:

1. Debemos reducir la deuda: Es necesario mantener un margen de maniobra fiscal para poder implementar políticas contracíclicas en caso de recesión económica o desastres naturales. No podemos seguir acumulando deuda sin considerar las consecuencias a largo plazo para las generaciones futuras.
2. Es preocupante que el PL no asigne exclusivamente especifique claramente la destinación de los recursos al pago de la deuda. Aunque en la exposición de motivos se mencionan los compromisos de pago de la deuda que tiene el gobierno para los años 2024, 2025 y 2026 con entidades multilaterales y el Fondo Monetario Internacional, el articulado del PL no define de manera precisa si los recursos se destinarán exclusivamente a este propósito.
3. La exposición de motivos destaca que: "es necesario que el Gobierno nacional cuente con un cupo de endeudamiento suficiente para impulsar los proyectos y propósitos establecidos en la Ley 2294 de 2023 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

"Colombia Potencia Mundial de la Vida", con el fin de mantener un crecimiento económico uniforme". Esto contradice el supuesto de que la asignación de los recursos se destinará exclusivamente al pago de los compromisos de la deuda. Adicionalmente, tampoco queda claro a qué proyectos y propósitos se destinarán dichos recursos.

4. Considerando la asignación de los recursos, es crucial destacar que antes de solicitar un aumento en el cupo de endeudamiento, es necesario congelar los gastos y estabilizar las finanzas públicas. Es imperativo cumplir con la regla fiscal, reducir el gasto y hacer estimaciones realistas sobre el recaudo.
5. En vez de endeudarse y aumentar el gasto, el gobierno debe estimular la economía y generar nuevos ingresos. El gobierno ha creado un clima de incertidumbre que ha desincentivado la inversión, ha perseguido al sector privado e insiste en crear una economía centralizada e intervencionista. Su incapacidad y capricho ideológico es responsable del estancamiento económico en el que nos encontramos.

De esta manera, con la congelación de gastos se aseguran los recursos para el pago de la deuda a multilaterales y el Fondo Monetario Internacional.

**5. Proposición**

Con fundamento en las razones expuestas, rindo **PONENCIA NEGATIVA** y en consecuencia solicito a los miembros de la Plenaria del Senado de la República el **ARCHIVO** del proyecto de ley No 405/2024 Cámara, 284/2024 Senado "Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones"

Cordialmente,

  
MIGUEL URIBE TURBAY  
Senador de la República

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 283 DE 2024 SENADO, 189 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se reconoce, promueve y fortalece el sector de la música en Colombia y se dictan otras disposiciones.

3. Despacho Viceministro Técnico

Honorable Senador IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ Senador de la República CONGRESO DE LA REPÚBLICA Cámara 7 No. 8-68 Ciudad

Radicado: 2-2024-033133 Bogotá D.C., 18 de junio de 2024 12:32

Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al proyecto de ley Orgánica No. 283 de 2024 del Senado, 189 de 2022 de la Cámara "Por medio del cual se reconoce, promueve y fortalece el sector de la música en Colombia y se dictan otras disposiciones."

Respetado presidente,

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto "(...) generar las condiciones técnicas, jurídicas, de financiación, integración, reconocimiento y fortalecimiento de los diferentes componentes que integran el Sector de la Música en Colombia (SMC), así como de sus agentes y sus procesos con el fin de contribuir a su desarrollo cultural y la satisfacción de los derechos culturales en todo el territorio nacional."

Para el efecto, la iniciativa propone, principalmente: (I) crear el fondo cuenta especial del sector de la música, el cual será administrado como un patrimonio autónomo, y se financiará, entre otros, por los recursos provenientes de las apropiaciones del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, y sus entidades adscritas; recursos asignados por el Presupuesto General de la Nación; y un 1% del total de los recursos recaudados por la aplicación de los numerales 2.2, 2.3, y 2.6 del artículo 57 de la Ley 2277 de 2022; (II) destinar parte de los recursos del fondo a la remuneración de los miembros del Consejo Nacional de Música; (III) habilitar el registro de establecimientos de música en vivo a través de los sistemas de información del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes; y (IV) crear un observatorio de las músicas tradicionales, vivas y comunitarias con el que se aportará a la creación de conocimiento sobre este sector y del Registro Nacional de Instrumentos Musicales.

De igual manera, el proyecto normativo busca incluir dentro de los bienes exentos del impuesto sobre las ventas, los instrumentos musicales, software y hardware de edición y creación sonora. Asimismo, determina que las personas declarantes de renta en Colombia podrán tener el mismo inciso del artículo 46 de la Ley 397 de 1997<sup>2</sup>.

En cuanto a la financiación, autoriza al Gobierno nacional para que, a través del Presupuesto General de la Nación, en cada vigencia fiscal, apropie los recursos necesarios para cubrir los gastos tendientes a financiar las disposiciones del proyecto de ley, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

1 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

2 Exposición de motivos. Gaceta del Congreso de la República No. 602 de 2024. Página 22.

3 Por la cual se decretan los artículos 10, 11 y 12 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, foreritos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.

Respecto a la propuesta contenida en el artículo 8 que crea un Registro Nacional de establecimientos de música en vivo a cargo del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, es preciso señalar que en el evento que no sea posible la adecuación de este registro con los instrumentos de seguimiento con que ya cuenta ese Ministerio, se trataría de un gasto adicional que, tomando como referencia los gastos que se contemplaron para el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, la creación del sistema de información podría implicar alrededor de \$17.843 millones<sup>3</sup>, sin contar con las erogaciones para su mantenimiento. A este respecto, y nuevamente a modo de ejemplo, para la vigencia 2024 se han destinado alrededor de \$8.527 millones al funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS) mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones<sup>4</sup>.

Los artículos 18 y 19 mencionan que una de las funciones del Sistema de Información de la Música (SIMUS) será la creación del Registro Nacional de Instrumentos Musicales, en el que los propietarios y/o comodatarios de instrumentos musicales podrán inscribirlos, para fines de acreditación de su propiedad de forma gratuita. Dado que, como lo señala la exposición de motivos, el SIMUS ya cuenta con recursos anualmente en principio no se requerirían gastos adicionales, siempre y cuando el registro existe esté en capacidad de asumir las nuevas funciones que se le otorgan.

De otra parte, el artículo 16 reestructura el Consejo Nacional de las Artes y la Cultura en Música y estipula en su parágrafo segundo, lo siguiente:

"Parágrafo Segundo. Los integrantes del Consejo Nacional de Música a excepción del Ministro (a) de las Culturas, las Artes y los Saberes o su delegado, recibirán una remuneración económica que en ningún caso superará el medio salario mínimo legal mensual vigente por sesión, y/o los seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes por año calendario por integrantes."

La financiación de esta propuesta y su pago estaría a cargo del Fondo Cuenta Especial del Sector de la Música que se crea mediante el artículo 4 del proyecto, el cual señala lo siguiente:

"Artículo 4º. Fondo Cuenta Especial del Sector de la Música. Créase el Fondo Cuenta Especial del Sector de la Música en el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, el cual será manejado mediante un patrimonio autónomo. Los recursos de este fondo serán los siguientes:

- 1. Recursos provenientes de apropiaciones del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, y sus entidades adscritas.
2. Recursos asignados por el Presupuesto General de la Nación, diferentes de las apropiaciones del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y sus entidades adscritas, sujetos a la disponibilidad del Marco Fiscal de Gasto de Mediano Plazo (MGMP).
(...)
6. Un 1% del total de los recursos recaudados por la aplicación de los numerales 2.2, 2.3, y 2.6 del artículo 57 de la Ley 2277 de 2022.
(...)"

A su turno, el artículo 31 del proyecto normativo, consagra:

"Artículo 31. Financiación. Se autoriza al Gobierno nacional para que, a través del Presupuesto General de la Nación, en cada vigencia fiscal, apropie los recursos necesarios para cubrir los gastos tendientes a financiar las disposiciones de la presente ley, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."

Los mecanismos y financiaciones previstos en esta ley no sustituyen otros del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y los competentes para promover el Sector de la Música en Colombia (SMC)."

Si bien es cierto el proyecto de ley determina que los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación (PGN) para el Fondo estarán sujetos a la disponibilidad del Marco de Gasto de Mediano Plazo, en el citado artículo 31 se deja un mandato

4 Proyecto del PGN denominado "DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL" en la Agencia Nacional de Seguridad - vigencia 2021, actualizado por IRC a presión 2024.
Este costo puede incluir recursos para el soporte de uno o más sistemas de información que tenga la Entidad.

imperativo de incorporación en cada vigencia de recursos del PGN, de manera que se ordena un gasto para la nación y en ese orden debe darse cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 en el sentido de establecer la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

A este respecto es necesario tener en cuenta lo establecido en el artículo 345 de la Constitución Política<sup>5</sup> que consagra el principio de Legalidad del Presupuesto, sobre el cual la jurisprudencia<sup>6</sup> ha expresado que opera en dos instancias, en la medida que las erogaciones no sólo deben ser decretadas de forma previa a su ejecución, sino que, además, deben ser apropiadas en la Ley de presupuesto para ser efectivamente realizadas. Este principio constituye un fundamento importante de la democracia constitucional, pues corresponde al Congreso, como órgano de representación, decretar y autorizar los gastos de las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación para una vigencia fiscal determinada.

En este orden de ideas, de hacerse ley el proyecto, el gasto que esta propuesta generaría tendría que estar supeditado a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin, teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 151 y 352 de la Constitución Política. Cabe señalar que, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto<sup>7</sup>, corresponde al gobierno preparar anualmente el proyecto de presupuesto general de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto<sup>8</sup>, para lo cual tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto. En todo caso, los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el plan nacional de inversiones<sup>9</sup>.

En lo que respecta al establecimiento de un porcentaje del recaudo de impuesto de renta como fuente de financiación del Fondo Cuenta Especial del Sector de la Música, es necesario indicar que esto constituye una inflexibilidad de gasto. Las inflexibilidades de gasto reducen el campo de acción para los gobiernos de asignar los recursos de acuerdo a las necesidades y prioridades de cada momento del tiempo, usualmente en deterioro del gasto de inversión, por lo que no es recomendable incluir este tipo de rigidez a la programación presupuestal. De la misma manera, las rigideces presupuestales de este tipo reducen el campo de acción del Gobierno nacional para enfrentar crisis fiscales y pueden ir en contra del principio constitucional de sostenibilidad fiscal.

En particular, para el año 2024 se esperan recaudar 27,3 billones por concepto del impuesto de renta de personas naturales, incluyendo el efecto de la Ley 2277 de 2022, por lo que la destinación propuesta en el proyecto de ley generaría una inflexibilidad de alrededor de 273 mil millones del Presupuesto General de la Nación al año.

Por otro lado, en lo que respecta a los artículos 21 y 25 del proyecto de ley que crean una exención de IVA a instrumentos musicales, debe tenerse en cuenta que el ordenamiento tributario aplica el régimen de gravamen general en materia del impuesto sobre las ventas, en virtud del cual todas las ventas de bienes corporales muebles, prestación de servicios en el territorio nacional e importaciones de bienes corporales muebles se encuentran gravadas con el IVA, salvo las excepciones que de manera expresa contemplan las normas legales cuya interpretación y aplicación como toda norma exceptiva es de carácter restrictivo y sólo abarca los bienes y servicios expresamente beneficiados por la ley que establece la exención o exclusión. Adicionalmente, una estimación del impacto que podría representar esa propuesta podría ser de alrededor de \$123 mil millones, a precios de 2024.

Ahora bien, es importante indicar que la Ley 2277 de 2022<sup>10</sup>, de iniciativa de este Ministerio, tuvo como objetivo reducir sustancialmente las exenciones y beneficios que generan asimetrías injustificadas en sectores productivos. Esta Ley contiene la política tributaria y fiscal actual del país que requerirá para el cumplimiento de los deberes constitucionales y programas de gobierno que aplicarán en adelante y que se encuentran consignados principalmente en el Plan Nacional de Desarrollo.

5 Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluido en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a título no previsto en el respectivo presupuesto.
6 Corte Constitucional, Sentencia C-772 de 1998. M.P. Fabio Morán Díaz.
7 Decreto 111 de 1996. "Por el cual se cumplen la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".
8 Artículo 47, Decreto 111 de 1996.
9 Artículo 36, Decreto 111 de 1996.
10 Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

Igualmente, cabe resaltar que, de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política, los proyectos de ley que decretan exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales son de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional y requieren contar con su aval durante el trámite legislativo, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>11</sup>. En consecuencia, en caso de insistirse en las propuestas contenidas en los artículos 21 y 25 del proyecto de ley, relacionados con exención del IVA e incentivo a inversiones en el sector de la música, sin contar con el aval del Gobierno nacional, representado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en materia fiscal y tributaria<sup>12</sup>, corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. A esto hay que adicionar que, tratándose de beneficios tributarios, estas propuestas deben dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en el sentido de señalar expresamente la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de la reducción de ingresos o la compensación derivada de la medida adoptada, además de ser consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Finalmente, el artículo 32 del proyecto dispone que "(...) a efectos de garantizar una efectiva implementación de la ley, se desarrollará un plan de promoción y difusión, por parte del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, a nivel nacional, territorial y local, para que los agentes tengan conocimientos de los beneficios de la presente ley una vez esté en vigencia". En este punto, resulta preciso indicar que las entidades públicas del orden nacional cuentan dentro de sus presupuestos de inversión con partidas destinadas al financiamiento de campañas publicitarias, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales, como lo señala el Estatuto Orgánico de Presupuesto en su artículo 39, además de dar cumplimiento a las medidas de austeridad del gasto establecidas en el Decreto 159 de 2024<sup>14</sup>.

Por todo lo anterior, se reitera la necesidad de que los autores y ponentes den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>13</sup>, el cual señala toda iniciativa legislativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivos, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. Asimismo, corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones fiscales del proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal de la Nación, conforme lo ha exigido la Corte Constitucional en sendas sentencias<sup>15</sup>.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, se abstiene de emitir concepto favorable hasta tanto no se resuelvan los comentarios de orden fiscal y jurídico y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones fiscales, para las deliberaciones legislativas respectivas. Igualmente, manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

Diego Alejandro Guevara Castañeda Viceministro Técnico de Hacienda y Crédito Público (E) DGP/ND/DA/DGPM/DIAN/OAJ

ELABORÓ: María Camilla Pérez Medina REVISÓ: Germán Andrés Rubio Castiblanco CON COPIA: Dr. Gregorio Eljach Pacheco. Secretario General del Senado de la República.

11 Ver, entre otros, la sentencia C-821 de 2011.
12 Decreto 472 de 2008. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
13 Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2024 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.
14 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
15 Ver, entre otros: Sentencia C-075 de 2022, Corte Constitucional de Colombia, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cortádo.

# CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 266 DE 2024 SENADO, 152 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se dictan disposiciones sobre la familia de crianza.

### 3. Despacho Viceministro Técnico

Honorable Congresista  
**IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ**  
Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-62  
Cuidad

  
Radicado: 2-2024-033108  
Bogotá D.C., 18 de junio de 2024 10:38

**Asunto:** Comentarios al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al proyecto de ley No 266 de 2024 Senado, 152 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre la familia de crianza".

Respetado presidente:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto "definir la familia de crianza, establecer su naturaleza, determinar sus medios probatorios y reconocer derechos y obligaciones entre sus miembros".

Los artículos 3, 4, 5 y 6 del proyecto establecen el procedimiento judicial que se debe adelantar para el reconocimiento como hijo de crianza y los medios de prueba para el efecto se pueden emplear. Por su parte, los artículos 7 a 11 determinan los beneficios que se reconocerán una vez se obtenga la calidad de hijo de crianza, a saber, el estatus de herederos dentro de la sucesión de sus padres de crianza, el régimen de visitas para personas privadas de la libertad, la titularidad del derecho de alimentos, la licencia de luto y el régimen de visitas de la Ley 2229 de 2022. De igual manera, el artículo 12 indica que tratándose de la definición de "dependencia" establecida en el artículo 387 del Estatuto Tributario se incluirá al hijo de crianza que haya sido reconocido en los términos del proyecto de ley.

Respecto de esta iniciativa, teniendo en cuenta que el artículo 14 dispone que los hijos de crianza gozarán de los mismos derechos que las normas en materia de seguridad social en salud, pensión y subsidio familiar reconocen a los hijos naturales, a continuación, se muestra el impacto fiscal que la iniciativa podría llegar a tener.

En aras de estimar el **impacto fiscal en materia pensional de esta iniciativa**, esta cartera ha tomado los siguientes supuestos: a precios de 2023, para financiar la pensión vitalicia de un salario mínimo dentro del Sistema Pensional contemplado en la Ley 100 de 1993, de 13 mesadas al año, de un hombre de 62 años, y una cónyuge o compañera permanente de 57 años (mujer), se requiere de una reserva matemática de aproximadamente **\$291.2 millones**. Ahora bien, con las 1.300 semanas de cotización que ha efectuado el afiliado al Régimen de Prima Media, en este caso hipotético, sobre un salario mínimo, la persona sólo alcanza a financiar unos **\$59.6 millones**<sup>2</sup>, por lo cual el monto del subsidio a cargo de la Nación para dicha pensión es de aproximadamente un 79% del valor total de la reserva, es

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

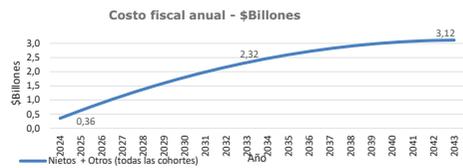
<sup>2</sup> Gaceta del Congreso de la República No. 859 de 2024. Página 9.

<sup>3</sup> Supone un afiliado que cotizó 40 años, desde 1984, con fidelidad uniforme del 65%.

decir que de los impuestos que pagan los colombianos, se deben financiar **\$231.6 millones** para pagar esta sola pensión.

En este mismo ejemplo, si además se involucra un hijo de crianza que pueda tener hoy 5 años, se estima que el capital necesario para financiar una pensión de un salario mínimo se incrementa en cerca de un 22%, es decir, de necesitar un capital inicial de **\$291.2 millones**, se pasa a necesitar un capital de **\$355.3 millones**, lo cual implica que el subsidio estimado para dicha pensión pasaría de ser del 79% a un 83%, es decir a unos **\$295.7 de pesos**.

En este contexto, si se asume a los nietos que se separaron de sus padres biológicos, como hijos de crianza de los actuales y futuros pensionados que resultarán ser beneficiarios de la pensión de vejez, esto tendría un costo del 1.43% del PIB en valor presente en un horizonte hasta el año 2043, es decir de **23.82 billones de 2023**. El flujo de estos pagos inicia en aproximadamente **\$0,36 billones al año**, llega en 2033 a **\$2,32 billones** y en 2043 a **\$3.12 billones**, como se muestra a continuación:



Frente al régimen de ahorro individual - RAIS, si se contempla la posibilidad de que la pensión de sobrevivencia pueda ser reconocida a un nieto o a un beneficiario por familia de crianza, dada la edad y salario estimado de las personas cotizantes al régimen pensional que se obtienen de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE, el valor promedio de la reserva matemática necesaria para que estas personas actualmente cotizantes accedan a una pensión, dada la existencia de un beneficiario adicional, pasaría de **\$299.9 millones a \$321.6 millones**, con el supuesto de que el nieto o el hijo de crianza tenga sólo 14 años de edad.

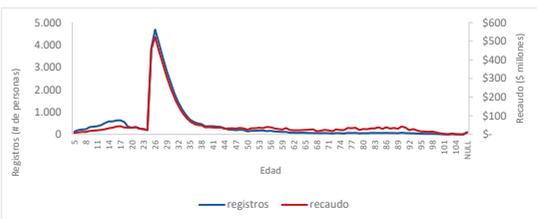
Este incremento de **\$21.7 millones** en el monto promedio mínimo requerido implicaría, con base en cifras de personas de cotizantes al RAIS que actualmente les falta entre 0 y 5 años para acceder a la pensión, que 4.400 personas que actualmente hubieran tenido recursos para acceder a su pensión ya no lograrían pensionarse. Esto implica que el 1.54% de las personas que podrían haberse pensionado en el RAIS, ya no podrían hacerlo.

Por su parte, la **inclusión de beneficiarios adicionales dentro del grupo familiar**, representaría el aumento de la cobertura del sistema de protección social, por lo que consecuentemente, conllevaría un impacto en los recursos que debe compensar el Gobierno nacional por posibles incrementos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) que se reconoce por cada afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y, en ese sentido, el proyecto implicaría costos fiscales que no estarían contemplados en el escenario del Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo del Sector, toda vez que, en la actualidad los hijos de crianza al no tener efectos jurídicos por consanguinidad, cuando son afiliados como beneficiarios por sus padres de crianza deben hacerlo como beneficiarios adicionales al sistema.

De otra parte, respecto del **impacto fiscal del proyecto en materia salud**, por pérdida de ingresos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS, se utilizó la base de datos que contiene el Histórico de Afiliados Compensados -HAC, con el propósito de verificar el aporte en salud registrado por el rubro denominado "adicionales".

La tabla 1 contiene el registro de número de personas registradas, así como el recaudo mensual asociado a cada grupo de edad, de donde se desprende que, en el caso de que todos los adicionales sean beneficiarios de las disposiciones que contempla la iniciativa, independientemente de su rango etario, el efecto fiscal ascendería a **\$73.786 millones anuales**.

Tabla 1. Comportamiento mensual afiliados adicionales, vigencia 2023



Fuente: Histórico Afiliados Compensados mayo 2023 (ADRES). Elaboración propia

Vala la pena mencionar que existe un riesgo de que el impacto fiscal de la propuesta sea mayor, en el caso en el que población que actualmente se encuentra afiliada al régimen subsidiado en salud, sea reconocida como hijo/a de una persona afiliada al régimen contributivo, debido a que pasaría a ser beneficiaria de sus padres de crianza en el régimen contributivo. El mayor costo para el sistema se daría debido a la diferencia en los valores de UPC reconocidos para cada uno de los regímenes.

Respecto del subsidio familiar, resulta importante señalar que de conformidad con la Ley 21 de 1982<sup>4</sup>, corresponde a "una prestación social pagadera en dinero, especie y servicios a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo, y su objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad". Esta prestación es reconocida a través de las Cajas de Compensación Familiar, que para el efecto, se financian con un régimen de aportes de naturaleza parafiscal, a cargo de la Nación, las entidades territoriales, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional o territorial y los empleadores del sector privado que ocupen uno o más trabajadores permanentes, aportes que se concretan en el 4% mensual del valor de sus respectivas nóminas. Por lo anterior, dicha disposición no afectaría las fuentes de financiación del subsidio familiar ni implicaría una presión fiscal adicional sobre el Presupuesto General de la Nación.

<sup>4</sup> Por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones.

Finalmente, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>5</sup>, el cual determina que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir 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 respectivo financiamiento.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, se abstiene de emitir concepto favorable. Asimismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA**  
Viceministro Técnico (E)  
Hacienda y Crédito Público  
DGPPW/DGRES/GAJ

Elaboró: María Camila Pérez Medina  
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco  
Con Copia: Dr. Gregorio Eijash Pacheco, Secretario General del Senado de la República.

<sup>5</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

**CONTENIDO**

Gaceta número 924 - Martes, 18 de junio de 2024

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 196 de 2023 Senado, por medio de la cual se modifican las Leyes 599 de 2000 y 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia negativa para segundo debate Proyecto de Ley número 405 de 2024 Cámara, 284 de 2024 Senado, por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones.....	1 1

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto Jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al Proyecto de Ley Orgánica número 283 de 2024 Senado, 189 de 2022 Cámara, por medio del cual se reconoce, promueve y fortalece el sector de la música en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	Págs. 1 5
Concepto Jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al Proyecto de Ley número 266 de 2024 Senado, 152 de 2022 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre la familia de crianza. ....	1 6