



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1183

Bogotá, D. C., lunes, 3 de octubre de 2022

EDICIÓN DE 35 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 208 DE 2022

por medio del cual se modifican los artículos 116, 126, 141, 156, 197, 248, 267, 268 y 272 de la Constitución Política, se adicionan los artículos 248A y 248B, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. El inciso 1º del artículo 116 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

El Tribunal de Cuentas es una autoridad jurisdiccional especial de carácter fiscal.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Artículo 2º. El inciso 6º del artículo 126 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 126. (...)

Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Consejero del Consejo Electoral Colombiano, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 141 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 141. El Congreso se reunirá en un solo cuerpo únicamente para la instalación y clausura de sus sesiones, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países, para elegir al Vicepresidente cuando sea menester reemplazar el electo por el pueblo, así como decidir sobre la moción de censura, con arreglo al artículo 135.

En tales casos el Presidente del Senado y el de la Cámara serán respectivamente Presidente y Vicepresidente del Congreso.

Artículo 4º. El artículo 156 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 156. La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Electoral Colombiano, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.

Artículo 5º. El inciso 3 del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 197. (...)

Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas, Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Consejero del Consejo Electoral Colombiano, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Comandantes de las Fuerzas Militares, Auditor General de la República, Director General de la Policía, Gobernador de departamento o Alcalde.

Artículo 6°. Adiciónese a la Constitución Política el artículo 248A del siguiente tenor:

Artículo 248A. El Tribunal de Cuentas es una autoridad jurisdiccional especial de carácter fiscal que a nivel nacional estará integrada por 7 Magistrados, quienes deberán reunir las mismas calidades establecidas en la Constitución para ser Magistrado de la Corte Constitucional. Serán elegidos por la misma Corporación para periodos individuales de 8 años, previa audiencia pública, de lista de diez elegibles enviada por el Consejo Superior de la Judicatura tras un concurso público reglado de conformidad con la ley, y no podrán ser reelegidos.

Corresponde a este Tribunal establecer la responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva, gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna de los recursos públicos que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y establecer la jurisdicción coactiva, para lo cual, tendrá prelación. Determinar las inhabilidades previstas en la ley que se generen como consecuencia de las anteriores atribuciones.

La ley determinará el funcionamiento de la sala nacional y las salas regionales del Tribunal de Cuentas.

Para efectos del cumplimiento de la Convención Americana de Derechos Humanos, las actuaciones de este tribunal deberán cumplir con un estándar de garantías idéntico al que tienen los jueces penales.

Se establecerán unidades de ejecución fiscal dentro de la estructura del Tribunal de Cuentas para que conozcan los procesos de jurisdicción coactiva a que haya lugar, como producto de las decisiones tomadas por la sala nacional y las salas regionales.

Parágrafo transitorio 1°. La elección de los Magistrados del Tribunal de Cuentas se realizará por el Congreso de la República en pleno, durante el primer periodo de la legislatura 2024, de 3 ternas presentadas por el Consejo de Estado, 2 ternas presentadas por la Corte Constitucional, y 2 por la Corte Suprema de Justicia.

Parágrafo transitorio 2°. El legislador definirá la estructura y funcionamiento de la jurisdicción fiscal dentro del año siguiente a la promulgación del presente acto legislativo. En caso de que dentro del término indicado el legislador no hubiese regulado la materia, revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias para que en el término de 6 meses determine la estructura y funcionamiento de la jurisdicción especial fiscal, que asegure el marco normativo y el funcionamiento del tribunal, desarrollando las atribuciones que se confieren en el siguiente artículo.

Artículo 7°. Adiciónese a la Constitución Política el artículo 248B del siguiente tenor:

Artículo 248B. Son atribuciones del Tribunal de Cuentas:

1. Desempeñar las funciones de una autoridad jurisdiccional especial de carácter fiscal conforme a las reglas que señale la ley.
 2. Establecer la responsabilidad fiscal que se derive de la acusación realizada por la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República como consecuencia de la indebida gestión fiscal que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, cuando con dolo o culpa grave originen daño.
 3. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. La ley determinará un régimen especial de carrera para la selección, promoción y retiro de los funcionarios, tanto del Tribunal de Cuentas, la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República.
 4. Disponer de oficio o por solicitud de la Contraloría General de la República o la Auditoría General de la República la suspensión inmediata, verdad sabida y buena fe guardada, de funcionarios y particulares que administran recursos y fondos públicos, mientras culminan las investigaciones fiscales, penales o disciplinarias que tengan impacto en los intereses patrimoniales del Estado o el patrimonio público.
 5. Darse su propio reglamento de administración y funcionamiento. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional y legal.
 6. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
 7. Remover a los gerentes departamentales de la Contraloría General de la República ante situaciones de corrupción o por evaluación de desempeño insuficiente realizada por la Auditoría General de la República.
 8. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.
8. Las demás atribuciones que señale la ley.

Parágrafo. La ley establecerá para el Tribunal de Cuentas los principios, presunciones y tipos legales para determinar la responsabilidad fiscal y sus consecuencias penales y de inhabilidades, por indebida gestión y no podrán incluir penas privativas de la libertad. La acusación para establecer esta responsabilidad se originará en la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 267 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos.

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información y con la participación activa del control social.

El control fiscal se articulará con el control interno para una vigilancia multinivel de los recursos públicos.

La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional. Las Gerencias Departamentales hacen parte de su organización.

El Contralor será elegido para un periodo institucional de 4 años mediante concurso de méritos organizado por una Universidad Pública de reconocida idoneidad que garantice los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito. El Contralor no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Solo la Comisión Nacional del Servicio Civil puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas y temporales del cargo mayores de 45 días para lo cual tendrá en cuenta el sistema de mérito.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de treinta y cinco años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables y experiencia profesional no menor a 10 años o como docente universitario por el mismo tiempo y acreditar las demás condiciones que exija la ley.

No podrá ser elegido Contralor General quien haya ejercido cargos directivos en organizaciones políticas, ocupado cargos de elección popular, cargos directivos de la Rama Ejecutiva o quien haya sido Fiscal General o Procurador General de la Nación dentro de los 5 años inmediatamente anteriores a su elección. Tampoco podrá ser elegido quien se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional o territorial en el año inmediatamente anterior a la elección ni quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso quien se haya desempeñado como Contralor General podrá ocupar cargos directivos en organizaciones políticas, cargos de elección popular, cargos directivos de la Rama Ejecutiva o ser Fiscal General o Procurador General de la Nación dentro de los 5 años inmediatamente posteriores a su salida del cargo.

Parágrafo transitorio 1°. El legislador regulará el concurso de méritos para la elección del Contralor General de la República, dentro del año siguiente a la promulgación del presente acto legislativo.

En caso de que dentro del término indicado el legislador no hubiese regulado la materia, revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias para que en el término de 6 meses regule el concurso de méritos para la elección del Contralor General de la República.

Parágrafo transitorio 2°. El Contralor para el periodo que inicia en el año 2026, será elegido en el mes de junio de 2026, por un periodo de 2 años. En todo caso, su selección se realizará atendiendo a las disposiciones constitucionales y al concurso de méritos regulado en la ley.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 268 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas de los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.

2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
3. Llevar un registro de la deuda pública de la nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.
4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos.
5. Formular acusaciones fiscales. ante el Tribunal de Cuentas, aportando las pruebas respectivas contra quienes presuntamente hayan causado daño al patrimonio público o perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.

La Contraloría General de la República podrá solicitar ante la jurisdicción especial fiscal la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales.

6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.
9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
10. Proveer mediante concurso público los empleos de carrera de la entidad creados por ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en ese ente de control.
11. Presentar informes al Congreso de la República, al Presidente de la República, al Tribunal de Cuentas y a la Auditoría General de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.
12. Dirigir e implementar el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal ejercido por la Contraloría General y la Auditoría General y del control interno ejercido por las entidades públicas.
13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.
14. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación.
15. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.
16. Imponer sanciones de multa a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante 2 períodos fiscales consecutivos.
17. Intervenir en los casos excepcionales previstos por la ley en las funciones de vigilancia y control de competencia de las Gerencias Departamentales. Dicha intervención podrá ser solicitada por el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana, las demás que defina la ley.
18. Las demás que señale la ley.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 272 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios, corresponde a la Contraloría General de la República a través de las Gerencias Departamentales de esta Contraloría que serán colegiadas o unipersonales, según lo que determine la ley.

Los gerentes departamentales serán seleccionados por concurso de méritos que realice una universidad pública de reconocida idoneidad, para lo cual se tendrá en cuenta el perfil profesional, académico, experiencia específica de 5 años en control fiscal o control interno y un examen de conocimientos que incluya, entre otros

aspectos, los asuntos regionales, que garantice la idoneidad ante el territorio en el cual ejercerá sus competencias. Estos funcionarios tendrán periodo fijo de 4 años y solo podrán ser removidos por el Tribunal de Cuentas, ante situaciones de corrupción o por evaluación de desempeño insuficiente realizada por la Auditoría General de la República. También podrán ser removidos por sanción disciplinaria.

Parágrafo Transitorio. Los funcionarios actuales de las Contralorías territoriales que, a la fecha de entrada en vigencia de este acto legislativo, ostenten o tengan los derechos de carrera administrativa, serán incorporados a la planta de personal de la Contraloría General de la República o al Tribunal de Cuentas en las condiciones laborales que tienen los funcionarios de carrera administrativa de la Contraloría. De igual manera, podrán incorporarse funcionarios en libre nombramiento y remoción que aprueben una evaluación de mérito que realizará la Contraloría General de la República.

Facúltese al Contralor General para que modifique la estructura y la planta de personal de la Contraloría General de la República incorporando a los funcionarios de las Contralorías Territoriales. Mediante decreto del Gobierno nacional se modificará el Presupuesto General de la Nación para asegurar el cumplimiento de las finalidades de este acto legislativo.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 274 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años.

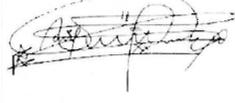
Para ser elegido Auditor General se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables; y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo, y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

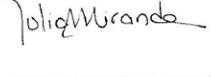
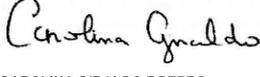
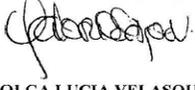
No podrá ser elegido Auditor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

La ley determinará la manera de ejercer la vigilancia de la Contraloría General de la República y las respectivas Gerencias Departamentales.

Artículo 12. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y

deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

 Catherine Juvinao Clavijo Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 ANGÉLICA LOZANO CORREA Senadora de la República Partido Alianza Verde
 SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico	 Jaime Raúl Salamanca Torres Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde

 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 Ariel Ávila Senador de la República Partido Alianza Verde
 JULIA MIRANDA LONDOÑO Representante a la Cámara Nuevo Liberalismo	 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde
 JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL Representante a la Cámara Partido Dignidad	 OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
 Cristian Danilo Avendaño Fino Partido Alianza Verde Santander	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de acto legislativo tiene como finalidad modificar los artículos 116, 126, 141, 156, 197, 267, 268, 272 y 274 de la Constitución Política, así como adicionar los artículos 248A y 248B, previendo que: a) la elección del Contralor General de la República se hará por concurso de méritos que garantice los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito; b) no podrá ser elegido Contralor quien haya ejercido cargos directivos en organizaciones políticas, ocupado cargos de elección popular, cargos directivos de la Rama Ejecutiva o quien haya sido Fiscal General o Procurador General de la Nación dentro de los 5 años inmediatamente anteriores a su elección. Tampoco quien se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional o territorial en el año inmediatamente anterior a la elección; c) quien se haya desempeñado como Contralor General no podrá ocupar cargos directivos en organizaciones políticas, cargos de elección popular, cargos directivos de la Rama Ejecutiva o ser

Fiscal General o Procurador General de la Nación dentro de los 5 años inmediatamente posteriores a su salida del cargo; d) se eliminarán las Contralorías territoriales, de modo que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios, corresponderá a las Gerencias Departamentales de la Contraloría General de la República; e) se creará la jurisdicción fiscal, cuyo máximo tribunal será el Tribunal de Cuentas que se encargará de conocer los casos sobre la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares cuando, en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado, así como de los procesos de jurisdicción coactiva resultado del ejercicio de la vigilancia y control a la gestión fiscal adelantado por la Contraloría General de la República; f) se establece una experiencia profesional no menor a 10 años para ser elegido Contralor General de la República; y g) el periodo institucional del Contralor no coincidirá con los periodos del Presidente de la República ni del Congreso.

2. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

A. EL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA ANTES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

El primer antecedente para la organización del control fiscal, se remonta a la Ley Principal contra los Empleados de Hacienda, promovida por Santander en el año 1819, en la que se establecieron medidas punitivas respecto de funcionarios que incurrieran en conductas de malversación de fondos públicos¹.

De forma posterior entre el periodo de 1830 y 1873 se sucedería una serie de modificaciones institucionales en esta materia. Es así como, en un primer momento, hacia el año 1832 se instauraría nuevamente la Contaduría General de Hacienda, como una entidad dependiente del ejecutivo, que en 1847 sería reemplazada por la Corte de Cuentas, la cual, en el año 1850, sería sustituida por la Oficina de Cuentas integrada por 5 miembros. Finalmente, con la expedición del Código Fiscal de 1873 se daría paso a la Corte de cuentas integrada por 10 Magistrados (que posteriormente pasarían a ser 12) elegidos por el Congreso de la República².

Hacia el año 1923, en el Gobierno de Pedro Nel Ospina, y en un contexto de descontrol monetario, tuvo lugar la Misión Kemmerer, la cual recomendó la creación del Departamento de Contraloría como una entidad encargada de velar por la observancia de las leyes y reglamentos relacionados con el adecuado manejo de propiedades y fondos públicos. Con fundamento en tales recomendaciones, fue

proferida la Ley 42 de 1923 sobre “Organización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría”, que incorporó en el Departamento de Contraloría a la Corte de Cuentas, la Dirección General de Contabilidad, la Oficina Nacional de Estadística y la Oficina Central de Ordenaciones del Ministerio del Tesoro.

Finalmente, es importante destacar que i) en la reforma constitucional de 1945, se estableció que el Contralor General de la República sería elegido por la Cámara de Representantes para periodos de dos años; ii) en la reforma constitucional de 1968 se dispuso que los candidatos a Contralor serían presentados al Congreso por parte del Consejo de Estado y, además, fue ampliado su periodo a 4 años; y iii) la Ley 20 de 1995 establece los controles previo, preceptivo y posterior.

B. LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

En el marco de la Asamblea Nacional Constituyente que dio lugar al surgimiento de la Constitución Política de 1991, se plantearon numerosos proyectos de reforma constitucional en los que se planteaban diferentes modelos de control fiscal:

PROYECTO DE REFORMA	CONTENIDO
Proyecto número 1 Jesús Pérez González Rubio	-Manténía la Contraloría General de la República como entidad encargada del control fiscal. -Contralor elegido por el Congreso en pleno sin reelección. -El control fiscal sería posterior y selectivo.
Proyecto número 2 Gobierno nacional	-Manténía la Contraloría General de la República como entidad encargada del control fiscal. -El control fiscal se ejercería de forma posterior. -El Contralor sería elegido por el Congreso de una terna integrada por candidatos de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Presidente de la República.
Proyecto número 6 Diego Oribe Vargas	- El Contralor sería elegido por la Cámara de Representantes.
Proyecto número 7 Antonio Navarro Wolf y otros	- El control fiscal correspondería a una Corte de Cuentas integrada por 9 Magistrados designados por el Consejo de Estado. - Las facultades de la Corte de Cuentas incluían la posibilidad de practicar auditorías financieras y de gestión a la administración que se realizarían de forma posterior y selectiva. -Preveía la participación ciudadana para vigilar la ejecución de proyectos.
Proyecto número 9 Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño	- Establecía que la función de control comprendería la protección de derechos humanos, así como la vigilancia disciplinaria, judicial y fiscal, que sería ejercida por la Fiscalía General de la Nación.

¹ Diego MEYER ARTUNDUAGA. *La reforma al control fiscal colombiano y su incidencia en la autonomía del control fiscal territorial*, Maestría en Derecho de Estado con énfasis en Gobierno y Desarrollo de las entidades territoriales. Universidad Externado de Colombia, 202 I, pp. 9-10.

² *Ibíd.*

PROYECTO DE REFORMA	CONTENIDO
Proyecto número 13 María Teresa Garcés	- El control fiscal como una rama del poder público encabezada por la Contraloría General de la República.
Proyecto número 27 María Teresa Garcés	- La rama de control estaría compuesta por el Ministerio Público, la Corte de Cuentas, el Defensor de Derechos Humanos, las superintendencias y la Comisión Nacional de Valores.
Proyecto número 42 Carlos Lemos Simmonds	- Se refería al Contralor Distrital, quien sería elegido por el Concejo.
Proyecto número 48 Antonio Yepes Parra	- Para garantizar la independencia de la función de control, preveía la existencia de una rama del poder público. - Mantenía la Contraloría General de la República, el Contralor sería elegido popularmente para un periodo de 6 años. - Los municipios podían crear sus propias contralorías.
Proyecto número 57 Guillermo Plazas Alcid (Movimiento de Transformación Liberal)	- Establecía la existencia de una rama de control y vigilancia, integrada por la Procuraduría y la Contraloría. - El Contralor sería elegido para un periodo de 5 años.
Proyecto número 64 Rodrigo Lloreda Caicedo	- El control fiscal estaba en cabeza de la Contraloría General de la República. - Simultáneamente existiría una Corte de Cuentas elegida por el Senado mediante aplicación del cociente electoral, para revisar actos del Contralor General y de los contralores territoriales.
Proyecto número 67 Misael Pastrana y otros	- Preveía una nueva rama del poder público denominada “de control moral de fiscalización”, que comprendería al Ministerio Público, al Defensor de derechos humanos y al Tribunal Supremo de Cuentas (que reemplazaba a la Contraloría). - Los Magistrados del Tribunal de Cuentas serían elegidos para periodos de 6 años. Se encargaría de establecer la responsabilidad fiscal, ejercer la jurisdicción coactiva y solicitar la aplicación de sanciones cuando se lesionaran intereses del Estado.
Proyecto número 83 Lorenzo Muelas Hurtado	- Preveía una nueva rama del poder público que agrupara las funciones del Contralor, el Procurador y el Veedor de los derechos humanos.
Proyecto número 87 Horacio Serpa y otros	- Planteaba que en el nivel territorial el control fiscal lo realizaría un veedor.
Proyecto número 93 Arturo Mejía Borda	- La elección del Contralor correspondería a un Colegio Electoral integrado por Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

PROYECTO DE REFORMA	CONTENIDO
Proyecto número 97 Cámara de Representantes	- La elección del Contralor estaría a cargo de la Cámara de Representantes. - Se excluía al Congreso de la vigilancia fiscal de la Contraloría.
Proyecto número 98 Raimundo Emiliani y Cornelio Reyes	- Permitía al Gobierno contratar las funciones de control para que fueran ejercidas por particulares.
Proyecto número 107 Antonio Navarro Wolff y otros	- La Contraloría Distrital sería elevada a rango constitucional. - Correspondería al Contralor General de la República prescribir los métodos de contabilidad de las entidades territoriales.
Proyecto número 108 Ignacio Molina (Hugo Escobar Sierra)	-El Contralor General de la República sería elegido por la Cámara de Representantes a partir de una terna enviada por la Corte Suprema de Justicia. - Se le confiaba al Contralor las funciones de declarar responsabilidad fiscal y ejercer la jurisdicción coactiva.
Proyecto número 113 Alfredo Vázquez y Aída Abella	- La función de fiscalización era confiada a la Procuraduría General de la Nación, la Procuraduría Especial para los Derechos Humanos y la Contraloría General de la República.
Proyecto número 114 Jaime Fajardo Landaeta y Darío Mejía Agudelo	- La Corte de Cuentas, conformada por 5 Magistrados, se encargaría de la vigilancia de la gestión fiscal, el control de presupuestos de gastos e inversiones.
Proyecto número 115 Luis Guillermo Roa	- La gestión fiscal sería realizada por empresas privadas que serían objeto de inspección y vigilancia por la Contraloría.
Proyecto número 124 Hernando Herrera Vergara	- Para ser Contralor sería necesario tener una filiación política diferente a la del Presidente y no ser miembro del Congreso de la República.
Proyecto número 125 Fernando Carrillo Flórez	- Mantenía la Contraloría General de la República y las Contralorías departamentales y municipales. - La vigilancia fiscal comprendería un control financiero y de gestión y resultados. - El Contralor sería elegido por la Cámara de Representantes para un periodo de 6 años.
Proyecto número 126 Antonio Galán Sarmiento	- Proponía la creación de la Rama Fiscalizadora del Estado, encabezada por el Procurador General de la Nación, encargado de la protección del patrimonio nacional, y del control fiscal se encargaría un procurador delegado.

PROYECTO DE REFORMA	CONTENIDO
Proyecto número 128 Iván Marulanda Vélez	- Establecía un poder público de participación ciudadana integrado por la Corte Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Nacional de Comunicaciones. - El Contralor sería elegido por el Consejo de Estado mediante concurso público, para un periodo de 5 años, y la elección debía ser ratificada por la Cámara de Representantes.
Fuente: Elaboración propia a partir de información contenida en la Gaceta Constitucional número 77 del 20 de mayo de 1991.	

3. DISEÑO INSTITUCIONAL VIGENTE

El artículo 267 constitucional establece que la Contraloría General de la República es un órgano autónomo al que le ha sido confiada la vigilancia y control fiscal, por lo que se encarga de vigilar la gestión fiscal de la Administración y de los particulares que manejen fondos o bienes públicos. En tal sentido, es posible identificar dos funciones que el artículo 267 superior radica en cabeza de la Contraloría. Por una parte, el control fiscal, entendido como la función pública de fiscalización con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, planes, programas, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado. De otro lado, la función pública de vigilancia fiscal implica hacer seguimiento gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, todo esto con el fin de obtener insumos que permitan hacer el control fiscal³.

Particularmente, el modelo de control fiscal primigeniamente adoptado en la Constitución de 1991 establecía que este sería posterior y selectivo, es decir, operaba una vez la entidad sujeta a control hubiese adoptado las decisiones de disposición de recursos y respecto de particulares operaciones. No obstante, con ocasión del Acto Legislativo 04 de 2019 dicho modelo fue complementado con el conocido control preventivo y concomitante. Al respecto, frente a dicha reforma, en sentencia C-140 de 2020 la Corte Constitucional precisó que:

- i) El control fiscal además de ser posterior y selectivo, se podrá ejercer de manera preventiva y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público.
- ii) El modelo preventivo y concomitante tiene un carácter excepcional y no puede implicar coadministración. Además, se debe realizar

en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación del control social y con la articulación del control interno.

- iii) El control preventivo y concomitante se realizará en forma de advertencia y su ejercicio corresponde exclusivamente al Contralor General en materias específicas.

Asimismo, en el marco de las atribuciones reconocidas constitucionalmente a la Contraloría, le corresponde declarar la responsabilidad derivada de la gestión fiscal, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de esta (artículo 268.5 C. P). Mientras en la responsabilidad fiscal se discute si existe o no una responsabilidad de carácter patrimonial a cargo de alguien “por la gestión fiscal”; la jurisdicción coactiva no es de índole declarativa pues no existe duda acerca de la obligación fiscal⁴.

Finalmente, dentro de este entramado institucional del sistema de control fiscal, existen otros actores que también desempeñan papeles importantes a la luz del texto constitucional, es así como, por un lado, tenemos a las contralorías territoriales como entes encargados de la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías y, de otra parte, la Auditoría General de la República como la entidad encargada de la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales.

4. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

A. LA NECESIDAD DE ESCINDIR LA FUNCIÓN AUDITORA DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Uno de los aspectos que caracteriza el modelo de control fiscal vigente, consiste en que la Contraloría tiene a su cargo tanto la función auditora (vigilancia y control fiscal), como la función jurisdiccional (declarar la responsabilidad fiscal y ejercer la jurisdicción coactiva). En el marco de su rol como juez, la Contraloría adelanta 2 tipos de procesos: i) un proceso de carácter declarativo, de cara a establecer si existe o no una responsabilidad “por la gestión fiscal” que se desempeñaba en forma permanente o transitoria; y ii) un proceso que no es de índole declarativo, sino que, en cambio, se encamina a obtener la realización coactiva del derecho cierto⁵.

La concentración de las funciones de auditoría y jurisdiccionales en el ente encargado del control fiscal, sin embargo, no es unívoca en los modelos de control adoptados en diversos sistemas jurídicos, tal como se evidencia a continuación:

⁴ Corte Constitucional, sentencias C-919 de 2002 y C-091 de 2022.
⁵ Corte Constitucional, sentencia C-919 de 2002.

³ Artículo 2° del Decreto ley 403 de 2020.

<p>ALEMANIA</p>	<p>- El Control fiscal está a cargo del Tribunal Federal de Cuentas Alemán (<i>Bundesrechnungshof</i>).</p> <p>- El Tribunal fiscaliza las cuentas, así como la eficiencia y la regularidad de la gestión presupuestaria y económica. Concretamente, se encarga de fiscalizar: i) los ingresos, los gastos, los compromisos de gastos, el patrimonio y las deudas; ii) las decisiones que puedan tener efectos financieros; iii) los depósitos y los anticipos; iv) la aplicación de los recursos asignados para su gestión autónoma.</p> <p>- Se organiza en departamentos de fiscalización (les corresponde las funciones propias del Tribunal Federal de Cuentas) y en divisiones de fiscalización.</p> <p>- El Tribunal comunica el resultado de sus fiscalizaciones a los organismos fiscalizados para que estos se pronuncien y hagan observaciones. También les comunica a los otros organismos cuando estime necesario hacerlo. En caso de que el resultado de la fiscalización sea considerable, lo ponen en conocimiento del Ministerio de Hacienda.</p> <p>- Hay 16 Cortes de Cuentas de cada Estado Federal (<i>Rechnungshof</i>).</p>
<p>ESPAÑA</p>	<p>- El Tribunal de Cuentas es un órgano de control externo encargado, principalmente, de: i) fiscalizar las cuentas y la gestión económica del sector público; y ii) ejercer una función jurisdiccional encaminada al enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de fondos públicos.</p> <p>- Ejerce sus funciones de comprobación y examen de las cuentas generales, por delegación de las Cortes Generales. Pese a lo cual, constitucionalmente se le reconoce independencia para el cumplimiento de sus funciones.</p>
<p>FRANCIA</p>	<p>- El tribunal de Cuentas (<i>Cour des comptes</i>) fue creado por Napoleón I, por medio de la Ley del 16 de septiembre de 1807, en reemplazo del Tribunal de Cuentas de París.</p> <p>- El Tribunal de Cuentas se encarga de juzgar las cuentas públicas; auditar el uso y la gestión de los recursos públicos; auditar y certificar las cuentas del Estado y de la seguridad social; y evaluar las políticas públicas.</p> <p>- Existen 19 Cámaras Regionales de Cuentas y Cámaras Territoriales de Cuentas que se encargan de fiscalizar el sector público local.</p>
<p>FINLANDIA</p>	<p>- La Oficina Nacional de Auditoría (NAO) tiene a su cargo efectuar el control externo de las cuentas del Estado, supervisar la política fiscal, así como la auditoría de la financiación de partidos políticos y los gastos electorales.</p> <p>- La NAO controla la legalidad de la gestión financiera, la efectividad, el cumplimiento de los presupuestos y la veracidad de la información recibida por el Parlamento con relación a las cuentas del Estado y a la gestión de la política fiscal.</p>

<p>REINO UNIDO</p>	<p>- El Auditor General del Reino Unido con el apoyo de la Oficina Nacional de Auditoría, se encarga de auditar las cuentas del Gobierno central, las agencias gubernamentales y a otras entidades públicas.</p> <p>- Sumado a las auditorías financieras (encaminadas a certificar la veracidad de las cuentas y el cumplimiento de las normas de contabilidad), el Auditor General del Reino Unido con el apoyo de la Oficina Nacional de Auditoría realizan auditorías de desempeño (<i>value for money</i>).</p>
--------------------	--

Como puede evidenciarse, en los casos del Reino Unido, Alemania, Finlandia, los órganos que fiscalizan las cuentas públicas no tienen a su cargo funciones jurisdiccionales; mientras que en Francia y España los tribunales de cuentas también ostentan la competencia de juzgar la gestión pública. Lo cierto es que, en Colombia, estas competencias jurisdiccionales han generado que la Contraloría, al fungir como juez y parte, haya visto afectado su adecuado desempeño pues:

(...) el cobro coactivo y las facultades sancionatorias desdibujan el papel técnico que desempeña la Contraloría y le restan eficacia en la vigilancia de la gestión fiscal. En muchos países no se encomienda a las contralorías funciones sancionatorias; su labor se limita a constatar la existencia de procedimientos, a evaluar los resultados, pero toda sospecha de manejos inadecuados o negligentes debe ser remitida a autoridades judiciales.

En Colombia la Contraloría ejerce esta facultad, que en realidad la convierte en una jurisdicción más. Los técnicos de la Contraloría deben entonces recopilar pruebas y adelantar verdaderos procesos, garantizando por supuesto el debido proceso y el derecho de defensa. Se dice que **esta función constituye un verdadero desgaste que bien podría ser cumplida por los jueces del país**⁶. (Negritas fuera de texto).

En este sentido, buscando solventar las problemáticas mencionadas, se propone separar las funciones de vigilancia y control (manteniéndolas en la Contraloría General de la República) de aquellas funciones de carácter jurisdiccional (confiadas al Tribunal de Cuentas). Esto en línea con el propósito de delimitar el rol de la Contraloría como una verdadera instancia de auditoría y control fiscal encaminada a limitar y prevenir el indebido uso de la discrecionalidad en la gestión pública, que pueda concretarse en abusos de poder o corrupción, así como a hacer seguimiento y vigilancia a la gestión presupuestal y financiera de

⁶ Héctor OCHOA DÍAZ & Sandra CHARRIS REBELLÓN. *Propuesta de un modelo de control fiscal para el Estado colombiano: El sistema de control fiscal nacional*, Estudios Gerenciales, 2003, p. 28.

las entidades, para mejorar el gasto y el manejo de los recursos públicos⁷. En otras palabras:

Para lograr un control fiscal más eficaz y garantizar el debido proceso, se debe escindir las funciones de investigación y auditoría frente a la función de sanción fiscal a la Contraloría. Se le deben suprimir las facultades sancionatorias y delegarlas a la Rama Judicial, en una nueva jurisdicción. La Contraloría debe tener un énfasis en evaluación del impacto del gasto público en las auditorías.

(...)

La Contraloría debe concentrarse en la función auditora en los casos de responsabilidad fiscal, desligándose del rol sancionatorio. De esta forma, se debe crear un órgano independiente de la Contraloría de naturaleza estrictamente judicial. Así, la Contraloría enviaría a la Fiscalía los indicios penales de los hallazgos de auditoría; a la Procuraduría los que tengan indicios de faltas disciplinarias; y, ante jueces especializados aquellos de carácter fiscal para que sea esa entidad quien determine, con independencia de la Contraloría, la inocencia o culpabilidad de los sindicados⁸.

La separación de las funciones de auditoría de las jurisdiccionales, en consecuencia, permitirá romper con el peligroso incentivo (generado por las deficiencias del diseño institucional actual) conforme al cual la adecuada labor de la Contraloría se mide en función del número de imputaciones y procesos; mutando hacia una labor de vigilancia y control fiscal verdaderamente técnica que se oriente a la promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública⁹.

B. FORTALECER LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL ÓRGANO DE CONTROL Y VIGILANCIA FISCAL

El modelo institucional adoptado en la Constitución de 1991, además de las ramas del poder público (legislativa, ejecutiva y judicial), establece la existencia de unos órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. En este contexto, la

Contraloría General de la República se erige en un órgano constitucional autónomo e independiente que acompaña colaborativa y armónicamente a las ramas del poder público, por medio de las funciones públicas de vigilancia y control fiscal desde el punto de vista financiero, de gestión y de resultados¹⁰.

Precisamente, respecto de los órganos caracterizados como autónomos, la Corte Constitucional ha destacado que dicha autonomía constitucionalmente reconocida supone un límite para la acción de los órganos de las ramas del poder, de tal manera que “El criterio de autonomía e independencia de los órganos de control respecto de los demás órganos del Estado, particularmente de aquellos que forman parte de las ramas del poder público, constituye eje fundamental de la estructura y organización del Estado de Derecho y, por ende, condición necesaria para garantizar su verdadera prevalencia. (...) En este aspecto, la modificación introducida por la Constitución del 91 no sólo se predica de la autonomía e independencia que otorgó a ciertos organismos del Estado, sino también, en el hecho de haberlos incluido dentro del principio de la colaboración armónica que, bajo la vigencia de la Constitución de 1886, estaba limitado a las ramas del poder público”¹¹.

En consecuencia, con el propósito de garantizar una verdadera independencia de la Contraloría General de la República, en términos de evitar injerencias externas en el desarrollo de los cometidos constitucionales del respectivo órgano, es indispensable, por un lado, fortalecer el régimen de inhabilidades (B.1) y, de otro, modificar la forma de elección del Contralor General de la República (B.2).

B.1. El fortalecimiento del régimen de inhabilidades

El artículo 40 constitucional establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha precisado que el acceso a la función pública, lejos de ser un derecho absoluto, está sujeto al cumplimiento de los requisitos previstos constitucional y legalmente para garantizar el interés general, la igualdad y los principios de la función pública.

En este sentido, las inhabilidades se constituyen en situaciones o circunstancias que impiden que una persona pueda ser elegida o designada para ocupar un cargo público, procurando “i) garantizar la transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad en el acceso y la permanencia en el servicio público; y (ii) asegurar la primacía del interés general sobre el interés particular del aspirante”, por lo que “son un mecanismo determinante para asegurar ciertas cualidades y condiciones en los aspirantes a ejercer

⁷ Erick BEHAR-VILLEGAS, Pablo SANABRIA-PULIDO, Paul J. HASSELBRINCK-MACÍAS. *Las “ías” antes de control y fiscalía en cifras: politización e ineffectividad en la gestión pública entre múltiples capas de control*, Documento de Trabajo número 87, junio de 2022, pp. 16-17.

⁸ COMISIÓN DE EXPERTOS ANTICORRUPCIÓN. *Recomendaciones para combatir la corrupción en Colombia, Comisión de Expertos Anti-Corrupción*, octubre de 2021, pp. 13.

⁹ OCDE. *Supreme Audit Institutions and Good Governance. Oversight, Insight and Foresight*, 29 de septiembre de 2016. Asimismo, véase: ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución 66/209. Promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencias C-101 de 2018, C-140 de 2020 y C-091 de 2022.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-178 de 1997. En análogo sentido, *vid.* C-832 de 2002, C-285 de 2016 y C-140 de 2020.

un cargo o función públicos en forma acorde con los intereses que se pretenden alcanzar con ese desempeño”¹². Tales inhabilidades, que pueden ser temporales o permanentes, han sido clasificadas en dos clases:

- i) inhabilidades sanción, como expresiones del ejercicio del *ius puniendi* del Estado en el marco del derecho penal, disciplinario, contravencional y correccional; ii) Inhabilidades requisito, que son aquellas originadas en “el mero desempeño previo de una determinada función o cargo público”¹³.

En el caso particular del Contralor General de la República, el artículo 267 constitucional consagra tanto una inhabilidad requisito como una inhabilidad sanción, por lo que, de un lado, se establece que no podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso o se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional, en el año inmediatamente anterior a la elección, y, por otra parte, quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes tampoco podrá ser elegido para ocupar tal dignidad.

Sin embargo, la anterior inhabilidad para acceder al cargo de Contralor, lejos de conducir a la profesionalización y tecnificación de la entidad (tal como fue concebido por el constituyente), no impide que esta sea permeada por grupos de interés políticos. Motivo por el que la Comisión de expertos Anticorrupción (integrada por Fedesarrollo, Transparencia por Colombia, la Misión de Observación Electoral y Dejusticia), resaltó la necesidad de fortalecer las inhabilidades respecto de la Contraloría General de la República para dotar a la entidad de verdadera autonomía e independencia frente a otros poderes del Estado¹⁴. Así pues, es menester modificar el régimen de inhabilidades del Contralor en dos vías:

- i) Ampliando el ámbito temporal de la inhabilidad para ser Contralor y la gama de cargos cuyo ejercicio previo impide poder aspirar a ser Contralor: En primer lugar, se dispone que no podrá ser Contralor quien haya ejercido cargos directivos en organizaciones políticas, ocupado cargos de elección popular, cargos directivos de la Rama Ejecutiva o quien haya sido Fiscal General o Procurador General de la Nación dentro de los 5 años inmediatamente anteriores a su elección. Asimismo, se extiende la inhabilidad prevista actualmente respecto de los gestores fiscales del orden nacional, a los gestores fiscales del orden territorial.

- ii) Consagrando una nueva inhabilidad para que quien se haya desempeñado como Contralor General no pueda ocupar cargos directivos en organizaciones políticas, cargos de elección popular, cargos directivos de la Rama Ejecutiva o ser Fiscal General o Procurador General de la Nación dentro de los 5 años inmediatamente posteriores a su salida del cargo.

Tales modificaciones resultan cruciales, de cara a evitar la instrumentalización de la Contraloría como un escalón para adelantar una gestión que, más allá de buscar la salvaguarda a los recursos públicos, se oriente a producir resultados mediáticos con fines electorales. Con esto, en consecuencia, se busca acabar con el perverso incentivo de usar la entidad para fines personales –y no de interés general– y, a su vez, garantizar una verdadera independencia de la Contraloría ante intereses ajenos a la procura de la vigilancia y el control fiscal¹⁵.

B.2. Modificación de la forma de elección del CGR

La Constitución Política establece que el Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de una lista de elegibles conformada por convocatoria pública¹⁶. El modelo vigente, sin embargo, no resulta armónico con la autonomía e independencia reconocida a la Contraloría respecto de los órganos que integran las ramas del poder público.

En este contexto, es posible advertir que aun cuando la Contraloría es la entidad encargada de velar por el buen uso de los recursos y bienes públicos, mediante la vigilancia y control fiscal el diseño institucional vigente (derivado de la elección del Contralor por el Congreso de la República) no solo no genera incentivos que permitan a la Contraloría cumplir con la finalidad para la que fue establecida, sino que, además, lleva a que se produzca una desviación en favor de los intereses políticos y partidistas. Esta circunstancia supone, entonces, la existencia de “una influencia estratégica y sistemática, o incluso ética, que mina la efectividad de la institución, alejándola de su propósito o debilitando su habilidad para alcanzar su propósito, incluyendo, en una medida relevante para su propósito, el debilitamiento, ya sea de la confianza pública en esa institución o de la confiabilidad inherente a la institución”¹⁷.

Con el propósito de superar el problemático origen político del contralor, es indispensable adoptar una forma de elección que, en lugar de representar riesgos de politización y clientelismo en el interior

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 2017.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-393 de 2019. Asimismo, véase: Corte Constitucional, sentencias C-798 de 2003, C-1062 de 2003, C-325 de 2009, C-634 de 2016 y C-325 de 2019.

¹⁴ COMISIÓN DE EXPERTOS ANTI-CORRUPCIÓN. *Recomendaciones (...) Ob. Cit. pp. 10-11.*

¹⁵ ERICK BEHAR VILLEGAS. Ideas sobre los entes de control (Borrador).

¹⁶ Artículo 267 C. P.

¹⁷ Olof PAGE. *Corrupción institucional*, Veritas no.41 Valparaíso, dic. 2018. Disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-92732018000300009

de la entidad, busque la eficiencia y tecnificación de la labor de vigilancia y control fiscal¹⁸. Para tal fin se plantea que la elección del contralor se haga por concurso de méritos que garantice los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito. Esto con el doble objetivo de, por un lado, darle prevalencia al mérito como criterio fundamental para acceder al cargo de contralor y, de otra parte, fortalecer la independencia y tecnificación de la entidad.

Lo anterior se ve reforzado por la importancia que a la luz de la Constitución Política tiene el mérito para ocupar cargos públicos pues, como principio de raigambre constitucional, este pretende garantizar la idoneidad de los funcionarios y servidores públicos para lograr los fines y objetivos del Estado Constitucional de Derecho¹⁹, evitando, además, el clientelismo y nepotismo como consecuencia de incentivos generados por falencias en el diseño institucional.

C. LA ELIMINACIÓN DE LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES

La Constitución Política establece que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías territoriales, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República. Adicionalmente, la norma constitucional dispone que los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública²⁰.

Pese a este andamiaje de control, en el nivel territorial existen una serie de problemáticas que influyen en la necesidad de adoptar un nuevo modelo de control y vigilancia: i) el nivel territorial de control es más susceptible a ser capturado por intereses particulares; ii) la poca competencia política local suscita estructuras políticas de poder que debilitan el andamiaje de control y, así, propicia prácticas clientelares contrarias a la integridad pública; iii) el contexto local hace que combatir la captura institucional sea más difícil, por cuenta de los mayores riesgos para denunciar y del hecho que las comunidades perciben este fenómeno como algo que los beneficia; iv) la presencia de grupos de crimen organizado; y v) las limitaciones financieras y de recursos humanos para realizar la gestión y control²¹.

De esta manera, al evaluar las distintas variables que inciden en la labor de las contralorías en el

nivel local, *v. gr.* la concentración de poder, el déficit de independencia de la Contraloría y la no alternancia del poder local, es posible establecer que “primero, una mayor concentración política en el concejo municipal o дума departamental implica que el número de fallos con responsabilidad fiscal disminuye, lo que se explica porque una menor dispersión del poder político hace más fácil lograr las alianzas necesarias para cooptar la contraloría territorial, y segundo, el efecto negativo de la concentración política sobre el desempeño de la contraloría se atenúa cuando hay un cambio en el partido político del ejecutivo (...) lo cual se debe a que al no estar atada por compromisos políticos previos, la nueva contraloría es más libre de investigar fiscalmente la gestión del ente territorial”²².

Precisamente, la problemática realidad del control fiscal en el nivel territorial queda aún más en evidencia si se tiene en cuenta que, según el Índice de Transparencia Departamental (2015-2016) elaborado por Transparencia por Colombia. 3 contralorías departamentales presentaban un nivel muy alto de corrupción (Vichada, Guainía, Amazonas); 13 un nivel alto (Magdalena, Arauca, Atlántico, Bolívar, Tolima, Sucre, Putumayo, Santander, Caquetá, Casanare, Chocó, Vaupés, Cesar); 11 un nivel medio (Meta, Antioquia, Valle del Cauca, Caldas, Guaviare, Norte de Santander, Boyacá, Nariño, La Guajira, Córdoba, San Andrés), y solamente 5 presentaban un nivel moderado (Huila, Cundinamarca, Risaralda, Quindío, Cauca)²³.

Teniendo en cuenta lo anterior, como lo ha manifestado la Comisión de expertos Anti corrupción, las contralorías territoriales deben ser eliminadas²⁴. En la arquitectura institucional actual, estos órganos de control se han convertido en riesgos y oportunidades para la captura institucional desde lo local, el clientelismo y para generar una excesiva rigidez en el sistema de control en desmedro de una gestión eficiente de los recursos públicos²⁵.

5. CONSTITUCIONALIDAD DE LA INICIATIVA

La Constitución Política y la Ley 5ª de 1992 reconocen que el Congreso de la República cuenta con iniciativa legislativa para la presentación de

¹⁸ Erick BEHAR-VILLEGAS, Pablo SANABRIA-PULIDO, Paul J. HASSELBRINCK-MACÍAS. Las “ías” (...) *Ob. Cit.* pp. 18-19.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-081 de 2021. En similar sentido: Corte Constitucional, Sentencias C-034 de 2015 y C-097 de 2019.

²⁰ Artículo 272 C. P.

²¹ OCDE. La Integridad Pública a Nivel Regional en Colombia: Empoderando a las Comisiones Regionales de Moralización, OCDE, París, 2021, p. 10.

²² David A. ORTIZ ESCOBAR. Control fiscal territorial y política regional en Colombia: una aproximación empírica. en: Juan Carlos HENAO PÉREZ & Andrés OSPINA GARZÓN. Corrupción en Colombia. Corrupción. Estado e instrumentos jurídicos, Tomo IV, Universidad Externado de Colombia, 2018.

²³ TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Índice de transparencia departamental gobernaciones y contralorías resultados 2015-abril 2016, Bogotá, Colombia, 2017. p. 32. Disponible en: https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/indice-transparencia/ITD_2015-2016.pdf

²⁴ COMISIÓN DE EXPERTOS ANTICORRUPCIÓN. *Recomendaciones (...)* *Ob. Cit.*

²⁵ Erick BEHAR-VILLEGAS, Pablo SANABRIA-PULIDO, Paul J. HASSELBRINCK-MACÍAS. Las “ías” *Ob. Cit.* p. 21-22.

proyectos de acto legislativo sobre cualquier materia, con excepción de las contempladas en el Acto Legislativo 01 de 2016. Para tal fin, los proyectos de acto legislativo deberán surtir su trámite conforme a los requisitos previstos en el Título XIII de la Constitución Política (art. 375 y s.s.) y en el Capítulo VII de la Ley 5ª de 1992 (art. 219 y s.s.).

Con relación a la competencia que tiene el Congreso para reformar la Constitución, la Corte Constitucional ha precisado que esta no lo faculta para sustituirla, derogarla, suprimirla o reemplazarla²⁶. Así, con el objeto de establecer si han sido desconocidos o reemplazados elementos esenciales de la Carta Política, el alto tribunal ha ideado el denominado “Juicio de sustitución de la Constitución”, integrado por 3 pasos: i) premisa mayor; ii) premisa menor; y iii) conclusión.

En primer lugar, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el principio de separación de poderes es uno de los pilares esenciales y transversales de la Carta Política, el cual se conjuga con un principio de colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado y distintos mecanismos de pesos y contrapesos entre las ramas del poder público²⁷. En este contexto, bajo una lógica de colaboración con las ramas del poder público, la Contraloría se erige en un órgano de control que se encarga de vigilar y controlar la actividad fiscal externa de todas las instituciones del Estado desde el punto de vista financiero, de gestión y de resultados. Así, en palabras de la Corte Constitucional: “(...) la separación de poderes es un eje fundamental de la Constitución. Este incluye el ejercicio de control fiscal realizado por la Contraloría General de la República, con la finalidad de proteger el patrimonio colectivo y asegurar la moralidad en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, y la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines del Estado”²⁸.

Teniendo en cuenta las dificultades presentadas en la arquitectura institucional de control actual, en términos de generación de incentivos negativos que minan la independencia, autonomía y calidad del seguimiento y control fiscal, la presente iniciativa se orienta a: i) fortalecer el régimen de inhabilidades del Contralor General de la República; ii) separar las funciones de vigilancia y control fiscal (manteniéndolas en cabeza de la Contraloría), de aquellas encaminadas a la declaratoria de responsabilidad fiscal y a la jurisdicción coactiva (confiándoselas a la jurisdicción fiscal y contable, cuyo máximo tribunal es la Corte de Cuentas); iii) eliminar las Contralorías territoriales y a la Auditoría General de la República; iv) modificar la forma de elección del contralor; y v) establecer que el periodo

del contralor no coincidirá con los periodos del Presidente ni del Congreso.

En estos términos, revisado integralmente el texto constitucional, surge que uno de sus elementos axiales e indeliberables es el principio de separación de poderes, el cual, entre otras cosas, supone la necesaria existencia de un sistema de control fiscal a cargo de un órgano especializado, independiente y autónomo. Precisamente, la presente iniciativa de reforma, lejos de sustituir y/o derogar este elemento, se orienta a modificar la arquitectura institucional vigente con el objeto de materializar y desarrollar lo previsto por el constituyente: garantizar la verdadera independencia y autonomía de la Contraloría, cualificar la labor de vigilancia y control fiscal, y procurar la adecuada salvaguarda de los recursos públicos.

6. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece, en su artículo 7º, que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”. De conformidad con lo previsto en dicha disposición, en lo que sigue esta sección presentará el posible impacto fiscal y la fuente de financiación de la iniciativa.

Con relación a los posibles costos, es preciso mencionar que el único gasto en el que la Nación incurriría para la implementación de la presente normativa consiste en la creación del Tribunal de Cuentas (como máximo tribunal de la jurisdicción fiscal, estaría integrada por 7 magistrados, junto a sus respectivos equipos jurídicos y personal administrativo). Pese a la complejidad de estimar los costos de inversión y funcionamiento de dicho órgano, por analogía es posible tomar como referencia los costos de la Corte Constitucional. De esta manera, según el Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República del año 2020²⁹, a la Corte Constitucional se le apropiaron \$58.602 millones de pesos para su funcionamiento e inversión anuales. Teniendo en cuenta que la nueva Corte de Cuentas solo contaría con 7 magistrados, a diferencia de los 9 magistrados con los que cuenta la Corte Constitucional, resulta claro que el Tribunal de Cuentas representaría un gasto menor al de la Corte Constitucional.

De igual manera, también puede ser tomado como referencia para la estimación de costos

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-294 de 2021

²⁷ Corte Constitucional, Sentencias C-970 de 2004, C-971 de 2004, C-1040 de 2005, C-141 de 2010, C-171 de 2012, C-285 de 2016, C-630 de 2017 y C-140 de 2020.

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-140 de 2020.

²⁹ Disponible de: <http://www.ramajudicial.gov.co/documentos/1545778/5597675/Informe+al+Congreso+2020.pdf/2d4e49be-c9a2-4335-8db2-6cad58139b17>

aquellos eventos en los que se haya planteado la creación de nuevas jurisdicciones. En este sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió un concepto técnico³⁰ sobre el Proyecto de ley Estatutaria 196 de 2021 Cámara: “*Por el cual se crea la especialidad ambiental en las jurisdicciones ordinaria y de lo contencioso administrativo, se crean las salas especializadas en temas ambientales dentro de los tribunales administrativos y se modifica la Ley 270 de 1996*”. Tal proyecto buscaba la creación de la especialidad ambiental en cada nivel y jurisdicción, una nueva Sala de Casación Ambiental de la Corte Suprema de la Corte Suprema de Justicia y creaba las salas ambientales de los Tribunales Administrativos, para un total de ocho (8) salas, donde habría tres (3) magistrados más su equipo por cada sala. Según el Ministerio de Hacienda, dicha medida tendría un costo estimado de \$1.600 millones de pesos al mes y \$19.500 millones de pesos al año, por concepto de salarios de los magistrados, equipo de trabajo y la adquisición de bienes y servicios para que puedan operar.

Ahora bien, es también menester hacer referencia a los posibles ahorros derivados de la supresión de entidades como las contralorías territoriales. De esta manera, el presupuesto que las 64 Contralorías territoriales (departamentales y municipales), tuvieron para el año 2021, se estima en \$ 509.731 millones de pesos³¹. Si bien las Contralorías territoriales serían eliminadas, los funcionarios actuales de carrera serían incorporados a la planta de personal de la Contraloría General de la República o al Tribunal de Cuentas, como se establece en el Parágrafo Transitorio del Artículo 10. Por esta razón, no se puede asumir que el ahorro estimado sería de la totalidad del presupuesto de las Contralorías territoriales, 509.731 millones de pesos. El ahorro estimado sería del 30% del total del presupuesto, pues si se toma como referencia el presupuesto de la Contraloría General de la República, aproximadamente el 70% de los gastos de la entidad, son gastos de personal³². Así las cosas, la eliminación de las Contralorías territoriales y el traslado de los funcionarios de carrera a las Gerencias Departamentales, podría representar un ahorro estimado de \$152.919 millones de pesos al año, lo que representa el 30% del total del presupuesto de las Contralorías territoriales.

En consecuencia, el monto del ahorro estimado (\$152.919 millones de pesos al año) sería muy superior al costo aproximado para la implementación del proyecto de acto legislativo, el cual podría estar entre 19.500 millones de pesos al año (costo nuevos

tribunales ambientales) y \$58.602 millones de pesos al año (costos de funcionamiento de la Corte Constitucional). es decir. la implementación de la iniciativa podría representar un ahorro neto para la Nación. Por lo expuesto, cabe afirmar que la presente iniciativa legislativa estaría acorde y sería compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo³³ (MFMP). y con sus metas de reactivación económica a corto plazo, reducción del gasto de funcionamiento estatal, y el crecimiento económico sostenido del PIB.

Para el presente análisis del impacto fiscal también es importante tener en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional, donde hace mención al impacto fiscal de las iniciativas legislativas y donde se concluye que el posible impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el desarrollo de las iniciativas legislativas. En la sentencia C”-490 de 2011, la Corte manifestó que:

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

Además. se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, **en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:**

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

³⁰ Concepto técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. número Expediente 6974/2022/OFI

³¹ Erick BEHAR-VILLEGAS, Pablo SANABRIA-PULIDO, Paul J. HASSELBRINCK-MACÍAS. *Las “ías” (...)* Ob. cit.

³² Contraloría General de la República. Respuesta de fondo a cuestionario. Debate de Control Político en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. 16 de agosto del 2022. Número: 2022EE0138409

³³ Disponible en: https://www.minhacienda.gov.co/web-center/ShowProperty?nodeId=%2FConeccionContent%2FWCC_CLUSTER-197963%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

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

Se concluye entonces, que aún si la presente iniciativa generase un impacto fiscal para el erario público, este no podría verse como una limitación, barrera u óbice para el trámite oportuno del proyecto de acto legislativo.” De igual manera, es importante contar con un concepto técnico por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para una estimación más precisa de los posibles gastos y ahorros que se generan a partir de la implementación de las medidas propuestas aquí.

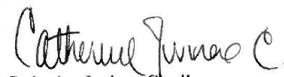
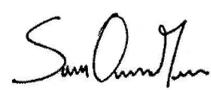
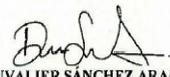
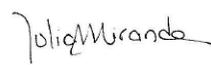
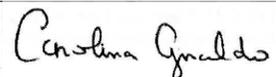
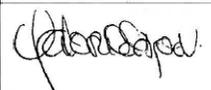
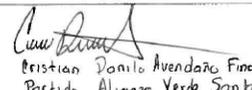
7. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con lo establecido en el artículo 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, ningún congresista se encuentra en un conflicto de interés para discutir y votar el presente proyecto de ley, en tanto la discusión y votación de este no generaría un beneficio particular, actual y directo a favor de un congresista.

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista. Así, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, todos los congresistas deberían declararse impedidos en todo momento³⁴. Asimismo, sobre los conflictos de interés relacionados con proyectos de reforma constitucional, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha advertido que *“la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses”*³⁵.

En virtud de lo anterior, si se analiza esta situación a la luz de este proyecto de acto legislativo, la presente iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de

interés, toda vez que no se presentaría un beneficio particular respecto a su trámite, sino un beneficio únicamente hipotético o aleatorio, que según la Ley 2003 de 2019 no constituye conflicto de interés. Esto sin perjuicio del deber de los congresistas previsto en el inciso 1 del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, según el cual: “Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

 Catherine Juvinao Clavijo Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 ANGÉLICA LOZANO CORREA Senadora de la República Partido Alianza Verde
 SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico	 Jaime Raúl Salamanca Torres Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde
 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 Ariel Ávila Senador de la República Partido Alianza Verde
 JULIA MIRANDA LONDOÑO Representante a la Cámara Nuevo Liberalismo	 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde
 JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL Representante a la Cámara Partido Dignidad	 OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
 Cristian Danilo Avendaño Fina Partido Alianza Verde Santander	

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de Septiembre del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley Acto Legislativo

No. 200 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H.R cutty

Juvinao, H.S Angélica Lozano, H.R Duvalier Sanchez, H.R Santiago Osorio.

SECRETARIO GENERAL

³⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia del 8 de septiembre de 2021. Exp. 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI).

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-1040 de 2005.

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 214 DE 2022 CÁMARA**

por medio del cual se interpreta el parágrafo 2° del artículo transitorio 5° del Acto Legislativo 02 de 2021.

Artículo 1°. Interpretétese la expresión “No podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos” contenida en el Parágrafo 2° del Artículo 5° del Acto Legislativo 02 de 2021, en el siguiente sentido:

1. Dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la inscripción hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos con el aval de partidos o movimientos políticos:
 - a) Con representación en el Congreso, o;
 - b) Con personería Jurídica, o;
 - c) Cuya personería jurídica se haya perdido.
2. Durante el último año hayan hecho parte de las direcciones de los partidos o movimientos políticos:
 - a) Con representación en el Congreso, o;
 - b) Con personería Jurídica, o;
 - c) Cuya personería jurídica se haya perdido.

Artículo 2°. *Vigencia.* El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

De los congresistas.

H.R. JORGE A. CAMPO GIRALDO
Representante a la Cámara por Valle Del Cauca
PACTO HISTÓRICO
2022-2026

H.R. CARLOS A. ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara por Putumayo
PARTIDO LIBERAL
2022-2026


H.R. EDUARD G. SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara por Cundinamarca
PACTO HISTÓRICO
2022-2026


H.R. JAMES H. MOSQUERA TORRES
Representantes a la Cámara
CITREP 6
2022-2026

H.R. DIÓGENES QUINTERO AMAYA
Representante a la Cámara
CITREP 4
2022-2026


H.R. ORLANDO CASTILLO ADVINCULA
Representante a la Cámara
CITREP 9
2022-2022

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En ejercicio del poder de reforma a la Constitución que encomienda el artículo 375 al Congreso de la República y, en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se acordó promover la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto.

Presentamos a continuación para su estudio, debate ya probación un proyecto de acto legislativo que tiene como objetivo interpretar el Parágrafo

2° del Artículo Transitorio 5° del Acto Legislativo 02 de 2021, esto a fin de garantizar la efectiva participación de las víctimas en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes, esto debido a que las diversas Interpretaciones ciudadanas dadas al parágrafo mencionado han generado múltiples controversias que han causado que algunas víctimas que cumplen con las condiciones para presentarse a la contienda electoral se abstuvieron de hacerlo aduciendo estar inhabilitados.

OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de acto legislativo busca interpretar el Parágrafo 2° del Artículo Transitorio 5° del Acto Legislativo 02 de 2021, en el siguiente sentido:

No podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos:

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- d) Dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la inscripción hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos con el aval de partidos o movimientos políticos:
 - e)
 - f) Con representación en el Congreso, o;
 - g) Con personería Jurídica, o;
 - h) Cuya personería jurídica se haya perdido.
5. Durante el último año hayan hecho parte de las direcciones de los partidos o movimientos políticos:
 - d) Con representación en el Congreso, o;
 - e) Con personería Jurídica, o;
 - f) Cuya personería jurídica se haya perdido.

FUNDAMENTO LEGAL

La Constitución le confiere expresamente al Congreso de la República en el artículo 150, interpretar y hacer explícita la voluntad del legislador en la expedición del Parágrafo 2° del Artículo Transitorio 5° del Acto Legislativo 02 de 2021.

Respecto a la interpretación de la ley, es importante traer a colación que el Código Civil en su artículo 25 sobre la interpretación por el legislador, señala que “*La interpretación que se hace para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general corresponde al legislador*”.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-245 del 2002, señaló:

“Una norma legal interpretativa debe cumplir con varios requisitos, sin los cuales se desnaturaliza y carece de la virtud de integrarse a la norma interpretada. **Primero, debe referirse expresamente**

a una norma legal anterior. Segundo, debe fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando uno de los múltiples significados plausibles de la norma interpretada, el cual pasa, por decisión del propio legislador, a ser el significado auténtico que excluye las demás interpretaciones de la norma anterior. Tercero, no debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material. Cuando se cumplen estos requisitos la norma interpretativa tiene el efecto de integrarse a la norma interpretada; en caso contrario, aquella pierde su naturaleza interpretativa y es en realidad una reforma o adición de la norma interpretada.” Subrayado fuera de texto.

CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

El Artículo Transitorio XX³⁶” indica:

En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final,

Así las cosas, el presente proyecto de acto legislativo se enmarca dentro del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, en tanto pretende garantizar la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono para lo cual crea 16 Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz para los periodos 2022-2026.

En este sentido, el acuerdo suscrito en el teatro Colón de Bogotá el pasado 24 de noviembre de 2016 señaló:

“[L]a construcción de la paz requiere que los territorios más afectados por el conflicto y el abandono, en una fase de transición, tengan una mayor representación en el Congreso de la República para asegurar la inclusión política de esos territorios y sus poblaciones, así como la representación de sus intereses”.

El punto 2 del Acuerdo Final entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de

Colombia (FARC-EP), denominado “Participación Política: Apertura Democrática para construir la paz”, contempla en su punto 2.3.6, la promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono:

“En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como una medida de reparación y de construcción de la paz, el Gobierno Nacional se compromete a crear en estas zonas un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por 2 periodos electorales”.

(...)

“Los candidatos y candidatas serán elegidos por los ciudadanos y ciudadanas de esos mismos territorios, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos y candidatas a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias en sus departamentos. Los partidos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, no podrán inscribir candidatos ni candidatas para estas Circunscripciones”. (Negrilla y subraya fuera del texto)

Nótese que el anterior párrafo (4) del punto 2.3.6 del Acuerdo Final establece una prohibición para inscribir candidatos a estas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz a los partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, incluido el que surja de las FARC-EP, esto determina que la interpretación adecuada plasmada en la voluntad del legislador es que la prohibición para participar en política en estas Circunscripciones especiales aplica solamente a los partidos o movimientos políticos y no a los candidatos, es bajo tal entendido, como se configuró la inhabilidad llamada a interpretar (párrafo 2º Artículo transitorio 5º del Acto Legislativo 02 de 2021).

Con lo anterior, el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 02 de 2021, el cual tuvo diversos debates y conciliaciones dadas en plenarias y las respectivas comisiones, lo anterior se puede corroborar en las *Gacetas del Congreso*, veamos:

PUBLICACIÓN <i>Gaceta del Congreso</i>	CÁMARA DE REPRESENTANTES
Proyecto	
Ponencia Primer Debate	811/2017, 813/2017

³⁶ Acto Legislativo número 02 de 2017

PUBLICACIÓN <i>Gaceta del Congreso</i>	CÁMARA DE REPRESENTANTES
Debate Aprobación Comisión	1070/2017
Ponencia Segundo Debate	946/2017, 972/2017
Debate Aprobación Plenaria	75/2018, 44/2018, 81/2018
Texto Unificado Conciliación	1102/2017
Aprobación Conciliación	72/2018
PUBLICACIÓN <i>Gaceta de Congreso</i>	SENADO DE LA REPÚBLICA
PROYECTO	308/2017
PONENCIA PRIMER DEBATE	384/2017, 410/2017
PONENCIA SEGUNDO DEBATE	476/2017, 487/2017
DEBATE APROBACIÓN PLENARIA	85/2018
TEXTO UNIFICADO CONCILIACIÓN	1100/2017, 1102/2017

Plasmada la génesis, así como el trámite y los antecedentes parlamentarios del Acto Legislativo 002 de 2021, es ahora pertinente adentrarnos en su interpretación correcta y armónica convencional y constitucionalmente hablando, veamos:

En el informe de conciliación, frente al texto que finalmente fue aprobado por el Congreso de la República, se dejó constancia de que se incorporó **“una modulación por parte de la Comisión de Conciliación dando claridad frente a la inhabilidad de quienes hubieren aspirado por partidos o movimientos políticos dentro de los cinco años”**³⁷

En los informes de conciliación publicados en la *Gaceta del Congreso* números 1100 y 1102 de 2017, respecto al artículo 5° parágrafo 2° del Acto Legislativo 002 de 2021, el legislador indicó:

GACETA DEL CONGRESO 1100	Lunes, 27 de noviembre de 2017	Página 5
<p>Artículo transitorio 5°. Requisitos para ser candidatos. Los candidatos a ocupar las curules en estas circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes, deberán cumplir con los requisitos generales establecidos en la Constitución y en la ley para los Representantes a la Cámara, además de los siguientes requisitos especiales:</p> <p>1. Haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva circunscripción los tres años anteriores a la fecha de la elección.</p> <p>2. Los desplazados que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, deberán haber nacido o habitado en él al menos tres años consecutivos en cualquier época.</p> <p>Parágrafo 1°. Para los solos efectos del presente acto legislativo, se considerará víctimas aquellas personas que individual y únicamente hasta el tercer grado de consanguinidad y primer grado de afinidad o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.</p> <p>La condición de víctima individual o colectiva se acreditará según certificación expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARUV).</p> <p>Parágrafo 2°. No podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos, con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, o quienes lo hayan sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido, dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la inscripción, o hayan hecho parte de las direcciones de estos, durante el último año.</p> <p>Parágrafo 3°. Dado el carácter especial de estas circunscripciones, los miembros de los grupos armados al margen de la ley que hayan suscrito un acuerdo de Paz con el Gobierno nacional y/o se hayan desmovilizado de manera individual en los últimos veinte años, no podrán presentarse como candidatos a las circunscripciones transitorias especiales de Paz.</p> <p>Parágrafo 4°. El Gobierno nacional reglamentará las sanciones de quienes habiendo sido elegidos en alguna de las circunscripciones transitorias de Paz no cumplan con los re-</p>		
<p>Texto Cámara de Representantes con inciso 1°, parágrafo 2° y parágrafo 3° de texto Senado de la República y una modulación por parte de la Comisión de Conciliación dando claridad frente a la inhabilidad de quienes hubieren aspirado por partidos o movimientos políticos, dentro de los últimos cinco años y una inhabilidad de veinte años para los miembros desmovilizados de los grupos armados al margen de la ley.</p>		

Texto Cámara de Representantes con inciso 1°, parágrafo 2° y parágrafo 3° de texto Senado de la República y una modulación por parte de la Comisión de Conciliación dando claridad frente a la inhabilidad de quienes hubieren aspirado por partidos o movimientos políticos, dentro de los últimos cinco años y una inhabilidad de veinte años para los miembros desmovilizados de los grupos armados al margen de la ley.

Obsérvese que la correcta interpretación, o mejor, la intención del legislador versa o trata frente a la inhabilidad de quienes hubieren aspirado por partidos políticos con o sin personería jurídica, ello dentro de los últimos cinco años anteriores a

la inscripción, es decir, en relación a la persona o al candidato y no sobre el partido político. Esto es aún más palpable con lo dispuesto en el fallo emitido por la honorable Corte Constitucional, al cual en la SU-150 de 2021, indicó:

483. En este orden de ideas, ante la vulneración del derecho al debido proceso en el trámite legislativo, la orden de amparo que se aprobó por la Corte consistirá, en primer lugar, en dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, “por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026” en segundo lugar en disponer que se proceda por el área respectiva tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, a desarchivar y ensamblar el documento final aprobado, conforme al texto conciliado por ambas Cámaras y que fue publicado en las *Gacetas del Congreso* 1100 y 1102 del 27 de noviembre de 2017 respectivamente: en tercer lugar, una vez el documento sea ensamblado, se procederá a la suscripción o firma por parte de los presidentes y secretarios tanto de Senado como de Cámara; y, en cuarto lugar, el texto suscrito se enviará al Presidente de la República para que éste proceda a cumplir con el deber de publicidad, mediante su promulgación en el *Diario Oficial* (C. P. art. 189.10). Luego de lo cual se remitirá a la Corte Constitucional para el control automático y único de constitucionalidad que se dispone en el Acto Legislativo 01 de 2016.

El Acto Legislativo 02 de 2021 es claro en determinar que la inhabilidad que interesa a este asunto, tiene un límite temporal de cinco (05), por cuanto todo el texto está regido gramaticalmente por un sujeto o un sustantivo que inicia con la expresión “No podrán presentarse como candidatos quienes”, seguido de explicativos que van deslindando los límites de cada situación fáctica de la cual se pretende la consecuencia prohibitiva, pero finaliza con la condición temporal, que al estar precedida solo de comas (,) evidencian que esa limitación cronológica se predica de todas y cada una de las conductas o circunstancias explicadas con antelación.

Gramaticalmente el parágrafo 2° del artículo 5° del Acto Legislativo 002 de 2021 es una oración, en consecuencia, dicha oración está dividida en sujeto y predicado.

Por tanto, toda acción o verbo contenido en la oración va recaer siempre sobre el sujeto de la misma, esto es, “*candidatos elegidos o no a cargos públicos*” y nunca sobre el predicado, es decir, “por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido” ya que ello sería equipararlo al sujeto de la oración de forma errada, de ahí que la circunstancia de temporalidad “cinco años anteriores a la fecha de inscripción” inexorablemente recaerá sobre el sujeto de la oración, en definitiva “los candidatos elegidos o no a cargos públicos”.

En otras palabras, y según la aclaración del legislador el ingrediente temporal de 5 años se

³⁷ Cfr. *Gacetas del Congreso* 1100/2017 y 1102/2017.

profesa respecto al candidato electo o no electo (sujeto) dentro de los cinco años anteriores a la inscripción a la curul CITREP, y no sobre el partido político o la pérdida de la personería jurídica (predicado) de este.

Es de indicar que la máxima autoridad Electoral nacional - Consejo Nacional Electoral se pronunció en los siguientes términos:

Así las cosas, No existe una justificación razonable que permita inferir que los candidatos inscritos, elegidos o no a cargos públicos, por partidos políticos que hayan perdido su personería jurídica, deban recibir un tratamiento distinto y diferenciado de aquellos que fueron inscritos por un partido con personería jurídica vigente o por partidos o movimientos con representación en el Congreso de la República. Aceptar un trato diferenciado en este aspecto acarrearla sin duda una discriminación negativa en contra de quienes hayan pertenecido a partidos que perdieron su personería jurídica, razón por la cual la interpretación correcta del parágrafo segundo del artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 2 de 2021 es que:

(...)

2. No podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos, con el aval de partidos políticos cuya personería jurídica se haya perdido, siempre y cuando dicha inscripción de candidatura se haya hecho dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la inscripción, o hayan hecho parte de las direcciones de estos, durante el último año. (Subrayado y negrilla fuera de texto)³⁸.

(...)

Aceptar un trato diferenciado en este aspecto acarrearía sin duda una discriminación negativa en contra de quienes hayan pertenecido a partidos que perdieron su personería jurídica, razón por la cual la interpretación correcta del parágrafo segundo del artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 2 de 2021 es la anterior establecida.³⁹

Ahora bien, en caso de persistir las dudas en torno al alcance del parágrafo 2° del artículo 5° del Acto legislativo 002 de 2021, debido a su redacción, una lectura sistemática del ordenamiento constitucional impone comprender que la mencionada inhabilidad no es perpetua, sino que se extiende únicamente por cinco años. Ello, porque:

³⁸ Consejo Nacional Electoral. 29 de octubre de 2021. Consulta sobre la inscripción de Candidatos a las circunscripciones transicionales especiales de paz de la Cámara de representantes y la facultad reglamentaria de las entidades del estado del Acto Legislativo 2 de 2021. M. P. César Augusto Abreo Méndez

³⁹ *Ibidem*

- a) En virtud del artículo 6° de la Carta Política las inhabilidades deben ser interpretadas de manera restrictiva⁴⁰ y restringida; y
- b) En atención al principio *pro homine*; aplicable en material electoral como rama del Derecho Público, deben preferirse la interpretación que sea más favorable a la persona y sus derechos, esto es, la prevalencia de aquellas hermenéuticas que propendan por el respeto de las prerrogativas políticas consagradas en el artículo 40 superior⁴¹.

Además, desde una perspectiva teleológica e histórica, se advierte al igual que lo hizo la Procuraduría General de la Nación⁴² que, según consta en los antecedentes parlamentarios del Acto Legislativo 002 de 2021, es claro que el constituyente derivado descartó establecer una inhabilidad atemporal a fin de aspirar a las 16 curules de paz que estuviera relacionada con haber sido candidato por un partido o movimiento político,

Sobre el artículo 5 del Acto Legislativo número 02 de 2021, se han emitido diversas interpretaciones, lo cual guarda origen en una situación, incluso, ya advertida por esta honorable Corte en Sentencia C-089 de 2022, veamos:

307. *En ejercicio de la potestad conferida por la Sentencia C-674 de 2017, la Corte ha identificado seis aspectos, en principio, “problemáticos”:* (i) *la exclusión de los hijos adoptivos de la noción de víctima;* (ii) *la obligación de acreditar la calidad de víctima por medio de la certificación expedida por la Uariv;* (iii) *la exigencia a las víctimas de desplazamiento forzado que quieran ser candidatos y que no habiten en el municipio correspondiente a la CITREP, consistente en que demuestren estar “en proceso de retomo” al lugar de donde fueron desplazados;* (iv) *que los candidatos sólo puedan ser inscritos por organizaciones de víctimas, campesinas o sociales, lo que supone que no pueden ser Inscritos por partidos y movimientos políticos tradicionales;* **(v) la prohibición para ser candidato, dirigida a quienes lo hayan sido a cargos públicos, elegidos o no, con el aval de partidos o movimientos políticos tradicionales, así como también a quienes lo hayan sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido o hayan hecho parte de las direcciones de estos.**

⁴⁰ Concepto del 30 de abril de 2015, C. P. Álvaro Namen Vargas, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

⁴¹ En Sentencia del 5 de julio de 2019, M P Hernando Sánchez Sánchez, la Sección Primera del Consejo de Estado indicó que el principio *pro homine* o *pro personas* es un “criterio hermenéutico que informa todo el derecho, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación **más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o a su suspensión extraordinaria**”

⁴² Procuraduría General de la Nación, Concepto número 7070 de fecha 16 de mayo de 2022.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se establece la Canasta
Básica de Cultura en el país.*

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1º. Objeto. La presente ley busca establecer la Canasta Básica de Cultura para garantizar el acceso efectivo a las ofertas culturales a través de acciones dirigidas y diferenciadas que fortalezcan la sostenibilidad de los actores culturales colombianos por medio del consumo local.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. La presente ley será aplicada a las personas con nacionalidad colombiana.

Artículo 3º. Definiciones. La presente ley se interpretará a la luz de las siguientes definiciones.

Derechos culturales. Son aquellos que hacen referencia a la identidad y diversidad cultural, al derecho a participar de la cultura, a la educación cultural, la información y la cooperación cultural.

Canasta Básica de Cultura. Es el derecho al ejercicio efectivo de la vida cultural por parte de toda la población, en particular, pero no exclusivamente, a través de la asistencia a evento, presentaciones, espectáculos y espacios culturales; la asistencia a cine; la lectura de productos editoriales impresos y digitales; la formación, y la práctica cultural.

Consumo cultural. Conjunto de prácticas realizadas por los individuos para el acceso, disfrute, apropiación y uso de bienes, servicios y espacios culturales.

Espacios culturales. Construcciones físicas que tienen como principal objetivo servir de escenario para el desarrollo de múltiples actividades y prácticas culturales, que facilitan el acceso a diversos bienes y servicios culturales por parte de la población en general. Es el caso entre otros, de las bibliotecas, las casas de cultura, los museos, las galerías de arte y salas de exposición, los centros históricos o de memoria histórica, archivos, instituciones educativas y bienes de interés cultural.

Formación y gestión de audiencias. Son las iniciativas educativas dirigidas a la formación que se la desde la primera infancia para la comprensión, el disfrute y la apropiación de las diferentes expresiones artísticas y culturales. La formación de públicos se extiende a lo largo de la vida del individuo, pero es prioritaria, con obligación a cargo del Estado, en la infancia y la adolescencia.

Divulgación cultural. Son todas las acciones de promoción de la oferta artística y cultural a través de cualquier medio, canal o plataforma de comunicación existente o por existir.

Artículo 4º. Política de Canasta Básica de Cultura. La Política de Canasta Básica de Cultura, a cargo del Ministerio de Cultura, tendrá como objetivo principal el desarrollo de los proyectos que se detallan en la presente ley.

La Política de Canasta Básica de Cultura está orientada a:

- Mejorar las condiciones de toda la población, de manera diferenciada, para su acceso a bienes, servicios y espacios culturales.
- Educar y sensibilizar a la población para la comprensión y disfrute de las expresiones artísticas y culturales.
- Dinamizar los consumos culturales locales a través de la gestión de audiencias.
- Promover las expresiones artísticas y culturales locales.
- Divulgar y comunicar de manera asertiva las ofertas artísticas y culturales a nivel local, regional y nacional.

Artículo 5º. Bono Juvenil Cultural. Créese el Bono Juvenil Cultural dirigido a todas las personas con nacionalidad colombiana que cumplan la mayoría de edad en el año de solicitud del bono, con el cual podrán adquirir los productos y servicios creativos de las personas naturales y jurídicas que se adhieran como oferentes. Este bono tendrá un carácter progresivo, buscando incrementar la suma otorgada y adaptándose a la disponibilidad presupuestal y fiscal de la Nación.

Parágrafo 1º. Cuantías. El valor máximo de este bono será definido cada año por el Ministerio de Cultura, se concederá por una sola vez a cada beneficiario, y será individual, personal e intransferible.

Parágrafo 2º. Oferentes. El Ministerio de Cultura dispondrá de una plataforma tecnológica para que las personas naturales y jurídicas se inscriban como oferentes del Bono Juvenil Cultural, y establecerá los requisitos que deberán cumplir para acreditarse como tales. Estas entidades deberán prestar sus servicios en el territorio colombiano y su objeto social debe estar relacionado con la venta o puesta a disposición de productos, servicios y espacios culturales. Serán oferentes el Ministerio de Cultura y sus entidades adscritas.

Parágrafo 3º. Productos, servicios y espacios. El Bono Juvenil Cultural cubrirá los productos, servicios y espacios que sean ofrecidos por los oferentes y que desarrollen su objeto social en las artes en vivo, el patrimonio cultural, las artes audiovisuales, productos culturales en soporte físico, y consumo digital o en línea. Quedan excluidos del bono los productos de papelería, equipos, software, hardware, material artístico, instrumentos

musicales, espectáculos deportivos y taurinos, moda y gastronomía, y contenidos pornográficos.

Artículo 6°. Formación y mediación de públicos. La formación y mediación de públicos busca promover la valoración, el disfrute y el aprovechamiento de los actos y expresiones creativas y culturales como partes de la identidad y la manifestación de la diversidad cultural local, regional y nacional, a través de un enfoque poblacional diferenciado, con especial énfasis en primera infancia, infancia, adolescencia, estudiantes de todos los niveles educativos y formativos, y poblaciones vulnerables. Esta formación y mediación de públicos buscará impactar a públicos nuevos y existentes.

Para la formación de nuevos públicos se podrán implementar contenidos educativos en entornos digitales; campañas presenciales y digitales dirigidas a primera infancia, infancia, adolescencia, estudiantes de todos los niveles educativos y formativos, y poblaciones vulnerables; y oferta formativa para la apreciación amplia de las artes. Para llegar a públicos existentes se fortalecerá el acceso libre y gratuito a eventos y oferta formativa cultural en territorios priorizados.

Artículo 7°. Consumo Cultural Local. Créese una estrategia para fomentar el consumo cultural local, donde a través del Ministerio de Cultura, se busquen recursos públicos de los niveles local, regional y nacional, junto con recursos privados y de cooperación internacional, para promover portafolios, subsidios y alianzas públicas y privadas, entre otros, que generen incentivos a los públicos existentes y nuevos para acceder a productos, servicios y espacios artísticos, culturales y creativos locales, regionales y nacionales de Colombia.

Artículo 8°. Estrategia de Divulgación Cultural. Créese una estrategia para fomentar las capacidades de difusión de las redes y espacios culturales locales, regionales y nacionales como bibliotecas, casas culturales, museos, galerías de arte y salas de exposición, centros históricos o de memoria histórica, archivos, instituciones educativas, bienes de interés cultural, entre otros, facilitando el ejercicio y acceso a las ofertas culturales desde un enfoque territorial. Esta estrategia digital estará a cargo del Ministerio de Cultura y tendrá el apoyo del Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones para su diseño, soporte y actualización.

Para esta divulgación serán prioritarias las personas discapacitadas, de la tercera edad, la primera infancia, la infancia, la juventud y los sectores sociales más vulnerables.

Adicionalmente, esta estrategia incluirá una línea para fortalecer la capacidad de las organizaciones culturales para hacer divulgación de sus ofertas.

Parágrafo 1°. Desde los estímulos para el arte y la cultura que se ofrezcan en el nivel nacional se deben crear categorías que fomenten el periodismo cultural y la crítica cultural para el fortalecimiento del consumo cultural.

Parágrafo 2°. Los medios de comunicación públicos deben implementar mecanismos para incluir en su programación las producciones artísticas y culturales locales, ya sean ganadoras de estímulos de arte y cultura o producciones autogestionadas.

Artículo 9°. Estrategia móvil Cultura Profunda. Créese una estrategia móvil que facilite el acceso a los elementos de la Canasta Básica de Cultura a las poblaciones de los municipios que no cuenten con oferta cultural o que ésta sea carente. Para esto, el Ministerio de Cultura se apoyará en el Ministerio de Defensa Nacional, de manera que se generen las condiciones para que esta estrategia sea multimodal, accediendo a las comunidades más apartadas a través de las carreteras, ríos, playas y demás singularidades de la geografía colombiana.

Parágrafo. Equipamientos culturales. A partir de la Encuesta de Consumo Cultural (ECC) del DANE el Ministerio de Cultura identificará los territorios con menor cantidad de equipamientos culturales, que serán priorizados para la implementación de la estrategia móvil. Uno de los criterios para esta identificación serán los que se tuvieron en cuenta para los municipios PDET y ZOMAC.

Artículo 10. Creación del índice de consumo cultural. Créese dentro de la Cuenta Satélite de Cultura y Economías Creativas del DANE un índice de consumo cultural que permita la comparación teniendo en cuenta las variables de oferta cultural, demanda cultural e infraestructura cultural.

Artículo 11. Seguimiento. El Gobierno Nacional hará un seguimiento anual a la política de Canasta Básica de Cultura con el fin de evaluar su impacto. Dicha evaluación debe ser publicada a través de un documento de acceso público que será remitido a la Comisión VI Constitucional de la Cámara de Representantes y del Senado.

Artículo 12. Campaña de difusión masiva. El Gobierno Nacional deberá implementar una campaña de difusión masiva de la política de Canasta Básica de Cultura en la que se debe especificar como mínimo las estrategias contempladas en esta ley. Además, las instituciones de educación superior, en el marco de su autonomía, podrán participar de la campaña de difusión masiva implementada por el Gobierno Nacional.

Artículo 13. Reglamentación de la Canasta Básica de Cultura. El Gobierno nacional contará con hasta un año, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para reglamentar la política de Canasta Básica de Cultura y sus estrategias, conforme a lo dispuesto en esta ley.

Artículo 14. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

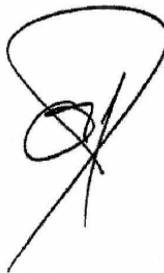
De los honorables congresistas,



DANIEL CARVALHO MEJÍA
Representante a la Cámara por Antioquia



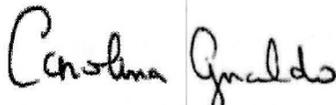
JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL
Representante a la Cámara
Partido Dignidad



DIÓGENES QUINTERO AMAYA
Representante a la Cámara
CITREP N° 4
Catatumbo



PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS
Senador de la República



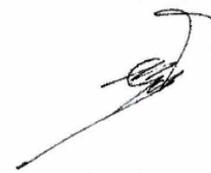
CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda



DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



JULIÁN PEINADO RAMÍREZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



HERNANDO GONZÁLEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Valle del Cauca



OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Alianza Verde



WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ
Representante a la Cámara por Caldas
Gente en Movimiento



GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA
Senador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

por medio del cual se fomenta el Consumo Cultural local a través de una Canasta Básica de Cultura.

1. Objetivo

Por medio de este proyecto de ley se busca compensar las brechas de acceso y disfrute de la infraestructura y los servicios culturales y artísticos de acuerdo con las características particulares de cada comunidad.

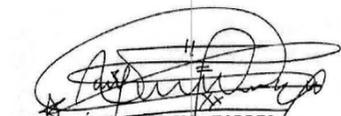
2. Justificación

¿Cuánto tiempo estamos empleando los colombianos y colombianas en disfrutar de las artes? ¿En qué momentos de la vida aprendemos a contemplar la belleza amplia y diversa de las expresiones de la cultura? ¿Qué virtudes se reflejan en una creación construida de manera colectiva, y cómo es el proceso de su valoración y disfrute? ¿Qué tan cerca de la ciudadanía, física y emocionalmente, se encuentran las ofertas culturales? ¿Cuánto tiempo pasamos en internet consumiendo contenidos artísticos y qué tanto se retribuye a los autores por ello?

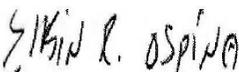
¿Por qué razones consumimos el arte que consumimos y cómo hacer para que cada vez sea más?

Para responder algunas de estas preguntas, a lo largo de esta exposición de motivos se abordará, primero, un breve recorrido por los derechos culturales en Colombia, para luego explicar las principales barreras identificadas para el acceso efectivo a esos derechos.

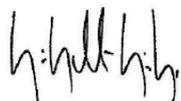
La Declaración de Friburgo, documento fundacional de los derechos culturales firmado en 2007, propone los siguientes derechos culturales: 1. Identidad y patrimonio culturales; 2. Referencias a comunidades culturales; 3. Acceso y participación en la vida cultural; 4. Educación y formación; 5. Información y comunicación; y 6. Cooperación



JAIMÉ RAÚL SALAMÁNCA TORRES
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Alianza Verde



ELKIN RODOLFO OSPINA
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Alianza Verde



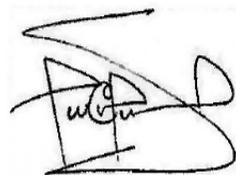
JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZALES
Representante a la cámara por Caldas
Nuevo Liberalismo



ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República
Partido Alianza Verde



ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde



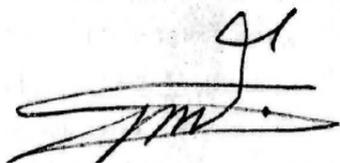
LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN
Representante a la Cámara
Partido Liberal Colombiano



JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara



ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Representante a la Cámara por Risaralda
Partido Alianza Verde



PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA
Representante a la Cámara
COMUNES



AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO
Representante a la Cámara por el Atlántico
Pacto Histórico

cultural. En este proyecto de ley se hace énfasis en los derechos de acceso y participación en la vida cultural.

La relación entre la diversidad cultural y los derechos culturales es radical: estos últimos son promovidos para garantizar que las comunidades y las personas accedan a la cultura y participen de la vida cultural que elijan libremente. Por esta razón, el derecho al acceso y participación de la vida cultural debe ser asumido como un proceso que, de manera participativa e intersubjetiva, y a través de la comunicación y del diálogo, facilita la constante interacción entre identidades, culturas y comunidades diversas.

La relación que existe entre la cultura como derecho, los comportamientos humanos frente al consumo cultural y las políticas públicas son un asunto ya abordado extensamente en las políticas públicas colombianas:

“La apropiación, posesión y uso de bienes, servicios y espacios culturales se ha convertido en un objeto de interés de las ciencias sociales, de la institucionalidad pública y de los organismos multilaterales, en tanto que se han convertido en prácticas específicas que permiten seguirles la pista a los procesos culturales”. (ECC, 2020).

La Constitución de 1991 es el principal instrumento en el que se establecen los derechos culturales en el país. Como lo dice Alberto Sanabria en el texto: Los derechos culturales en Colombia⁴³, “en este ejercicio de participación, la cultura se convirtió en uno de los principales temas de debate, a tal punto que el artículo 70 del texto final la consagró como fundamento de la nacionalidad”⁴⁴. Si dividimos la Constitución Política de Colombia en tres grupos generacionales que han identificado algunos teóricos, los derechos culturales se encontrarían en el segundo grupo: derechos civiles y políticos; derechos económicos, sociales y culturales; y derechos colectivos o del medio ambiente.

El último grupo, relativo a los derechos colectivos, es relevante para una perspectiva de derechos culturales, pues es en esta generación que emerge el concepto de sostenibilidad, que “no sólo tiene que ver con el cuidado de los recursos naturales, sino también de los recursos culturales, de cuyo destino depende la preservación de los pueblos en toda su diversidad. Por ello, la cultura, en tanto que patrimonio de la humanidad y de las naciones, podría ser vista también como un derecho humano colectivo o de tercera generación” (Sanabria, s.f.).

A pesar de que esta perspectiva existe en nuestra legislación hace más de 30 años, podría afirmarse que **la concepción de derechos culturales en la población colombiana es casi inexistente**. Esto, sumada al escenario posterior a la pandemia que

afectó de manera especial a los sectores artísticos y culturales, plantea un múltiple reto para la garantía del ejercicio de los derechos culturales y el consumo cultural en Colombia. Muchos artistas y creadores están viendo sus profesiones en riesgo, y con ellos toda una serie de eslabones de varias cadenas de valor culturales.

Para comprender estas problemáticas culturales es necesario establecer una comparación a escala global; en este sentido, el sociólogo y escritor francés Frederic Martel, director del Centro para las Economías Creativas de Zúrich, hizo un compendio de decenas de estudios en diferentes campos de la cultura que llamó “Políticas Culturales: mapeando un campo en reinención” (traducción propia), en el cual intenta responder qué es lo nuevo que debemos enfrentar:

“Lo nuevo: la obsolescencia del enfoque exclusivamente nacional o público en la cultura, por un lado; la multiplicación de los vínculos entre las prácticas culturales y económicas con el mercado, por otro lado; y, finalmente, el fortalecimiento de estos dos fenómenos por cuenta de la transición digital. Este es el mundo en el que estamos entrando” (Martel, 2020). Traducción propia.

Lo que plantea aquí Martel es el reflejo de que el decrecimiento de los recursos públicos para la cultura es un fenómeno global, así como la masificación de internet. Sin embargo, el panorama en los países de Iberoamérica nos permite ver que en esta región la tendencia puede ser revertida, como en los casos de México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela, según datos que ofrece el Plan Nacional de Cultura 2022-2032:



Sin embargo, aunque se trata de asuntos que se interrelacionan, los gastos públicos en cultura no siempre van de la mano y en el mismo sentido que los consumos culturales. Se trata de un fenómeno complejo, en el que se involucran diversos factores entre los cuales también están la persistencia y consistencia de una narrativa cultural nacional, la formación de públicos, la divulgación de agendas y servicios culturales, el reconocimiento y valoración de las instituciones culturales, la visibilidad de las y los artistas en cada contexto, entre otros. Para partir de una problemática identificada por la Encuesta de Consumo Cultural, así la formula el Plan Nacional de Cultura:

“Poca valoración, reconocimiento, divulgación y visibilización de las prácticas y manifestaciones artísticas, culturales y patrimoniales de la diversidad de comunidades y grupos sociales que habitan el territorio nacional, todo lo cual afecta la transmisión, apropiación, protección, salvaguardia

⁴³ Visitado en julio de 2022: <https://es.scribd.com/document/222156797/2-Lectura-1-Derechos-Culturales-en-Colombia>

⁴⁴ Cursivas agregadas.

y sostenibilidad de estas” (Plan Nacional de Cultura. Mincultura, 2022: p. 39).

En adición a esta capa de problemas, las singularidades de las comunidades colombianas han sido atravesadas por la precariedad económica y la violencia, como el Plan explica aquí:

“Estas personas dependen de las áreas protegidas para su sostenimiento y son aliadas estratégicas para la conservación de las áreas mismas y para la generación de oportunidades de desarrollo social participativo y la conservación de tradiciones culturales. Sin embargo, su situación es complicada, ya que el 63.7 % vive en la pobreza” (Plan Nacional de Cultura. Mincultura, 2022: p. 40).

Aquí:

“Incidencia de situaciones de violencia en contextos urbanos que afectan y ponen en riesgo la garantía básica de los derechos culturales en cuanto a su ejercicio libre, y que limitan el acceso y la participación de la ciudadanía en los procesos de la cultura. De igual manera, faltan datos y hay dificultades para la medición y caracterización de estas afectaciones” (Plan Nacional de Cultura. Mincultura, 2022: p. 40).

Y aquí:

“Escasez de oferta cultural en municipios afectados por el conflicto armado y falta de procesos de investigación para la reconstrucción de las memorias asociadas al conflicto que reconozcan y visibilicen las afectaciones al tejido social y a las expresiones culturales de sus poblaciones” (Plan Nacional de Cultura. Mincultura, 2022: p. 40).

El rol que juegan las artes y la cultura de cara al disfrute de los derechos humanos universales se vio resaltado en tiempos de pandemia, cuando fueron el oxígeno y el solaz que la humanidad encontró para mitigar los efectos negativos en su salud emocional. El confinamiento nos permitió comprender y vivir desde la experiencia subjetiva cómo las artes tienen también unos efectos en la salud; esto nos permitió evidenciar cómo las artes y la cultura son elementos esenciales y no instrumentales para políticas en otros campos como la infancia, juventud, inclusión social, salud, Derechos Humanos, reconciliación, turismo, urbanismo, desarrollo económico, ambiente, equidad de género, entre otros.

2.1. Fomento de la demanda cultural

Porcentaje de personas de 12 años y más, según razones de no asistencia a eventos, presentaciones y espectáculos culturales, en los últimos 12 meses
Cabeceras municipales
2020

Razones de no asistencia a eventos, presentaciones y espectáculos culturales	Teatro, ópera o danza		Conciertos, recitales, eventos, presentaciones o espectáculos de música en vivo		Exposiciones, ferias o muestras de fotografía, pintura, grabado, dibujo, escultura o artes gráficas		Ferias o exposiciones artesanales	
	Porcentaje	IC ±	Porcentaje	IC ±	Porcentaje	IC ±	Porcentaje	IC ±
Desinterés/no le gusta	53,5	1,5	46,5	1,4	49,8	1,5	47,7	1,5
Falta de tiempo	27,2	1,1	27,3	1,2	21,2	1,1	23,3	1,2
Falta de dinero	21,1	1,5	29,1	1,7	18,9	1,4	23,8	1,6
Medidas de aislamiento preventivo o distanciamiento social a causa de pandemia COVID-19	16,5	1,3	20,8	1,4	16,8	1,3	18,5	1,4
Desconocimiento de la realización de este tipo de presentaciones	10,7	0,8	4,3	0,5	18,3	1,0	14,0	1,0
Ausencia de este tipo de presentaciones	7,9	1,0	8,6	1,1	9,1	1,1	8,6	1,2

Fuente: DANE, ECC-2020
Nota: Datos espaciales con las proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2018.
Nota: Los porcentajes del gráfico no suman 100%, porque son respuestas incluyentes y corresponden a las personas que no asistieron a eventos, presentaciones y espectáculos culturales, en el cuadro se incluyen las razones de no asistencia comunes a eventos, presentaciones y espectáculos culturales.

Gráfica: Tomada de Encuesta de Consumo Cultural (DANE, 2020).

La Encuesta de Consumo Cultural ha demostrado cómo de manera progresiva durante los últimos años se han ido transformando los consumos, teniendo como puntos más altos aquellos que se dan a través de internet y la televisión (ECC 2020⁴⁵). En contraste, según la misma encuesta, las principales razones para que las personas no asistan a eventos o espacios culturales son “desinterés” y “no me gusta”. Esto indica que, para garantizar el ejercicio de los derechos culturales y transformar los consumos es necesario fomentar el disfrute y comprensión de una amplia y diversa baraja de expresiones culturales, en contraposición al consumo de contenidos culturales hegemónicos.

Porcentaje de personas de 12 años y más, según razones de no asistencia a espacios culturales, en los últimos 12 meses
Cabeceras municipales
2020

Razones de no asistencia	Bibliotecas		Casas de la Cultura		Centros Culturales		Museos		Galerías de arte o salas de exposiciones		Monumentos históricos, sitios arqueológicos, museos nacionales o centros históricos	
	Porcentaje	IC ±	Porcentaje	IC ±	Porcentaje	IC ±	Porcentaje	IC ±	Porcentaje	IC ±	Porcentaje	IC ±
Desinterés/no le gusta	61,0	1,3	64,5	1,4	65,3	1,5	46,1	1,6	60,1	1,4	45,9	1,5
Falta de tiempo	21,7	1,1	22,8	1,1	22,6	1,1	30,4	1,4	25,6	1,1	31,1	1,5
Medidas de aislamiento preventivo o distanciamiento social a causa de pandemia COVID-19	13,0	1,1	18,7	1,1	18,9	1,1	17,1	1,3	15,6	1,2	14,4	1,4
Según lejanía	8,2	0,9	3,8	0,5	6,1	0,9	14,4	1,4	7,7	1,0	14,4	1,4
Falta de dinero	6,4	0,7	6,6	1,0	13,6	1,1	18,1	1,8	14,6	1,2	17,7	1,1
Problemas de salud o discapacidad	3,4	0,3	3,5	0,3	4,1	0,4	3,8	0,4	3,3	0,3	4,2	0,4
Desconocimiento de la realización de este tipo de espacios	2,9	0,6	11,0	0,9	12,7	0,9	5,7	0,6	11,8	0,8	6,8	0,7
Otro	2,5	0,5	1,7	0,4	1,7	0,4	1,6	0,4	1,3	0,4	1,7	0,4
Ausencia de este tipo de espacios culturales	2,1	0,4	4,4	0,8	4,2	0,6	11,7	1,4	6,0	1,2	9,1	1,1

Fuente: DANE, ECC-2020
Nota: Datos espaciales con las proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2018.
Nota: Los porcentajes del gráfico no suman 100%, porque son respuestas incluyentes y corresponden a las personas que no asistieron a Espacios Culturales, en el cuadro se incluyen las razones de no asistencia comunes a espacios culturales.

Gráfica: Tomada de Encuesta de Consumo Cultural (DANE, 2020).

Para un segmento crucial en los derechos culturales como las personas menores de 5 años, los consumos han sido mayoritariamente televisivos y la lectura es minoritaria: “para las actividades culturales realizadas dentro del hogar con las personas menores de 5 años, el 81,9% vieron televisión, el 78,0% escuchó música, el 72,2% vio videos, el 37,1% leyó y el 14,2% jugó videojuegos” (DANE, 2020).

Según el Plan Nacional de Cultura:

“El promedio de libros leídos por personas mayores de 12 años que saben leer y escribir y leyeron libros en los últimos 12 meses es de 3.9 libros. Los niños de 5 a 11 años que leyeron libros leen en promedio 3.1 libros al año” (Plan Nacional de Cultura. Mincultura, 2022 Ip. 45).

En oposición, los consumos a través de internet han visto un crecimiento progresivo, acrecentado por las temporadas de confinamiento. La carencia de las regulaciones para las multinacionales de internet y el entretenimiento son una problemática que representa un reto para las políticas públicas culturales. De no asumir lo que esto implica en cuanto a apropiación y alfabetización digital, el flujo de contenidos que serán consumidos a través de internet irá en menoscabo de los teatros, cines, medios comunitarios y alternativos, salas de espectáculos, museos y bibliotecas.

En los estudios arrojados por parte de la cuenta satélite y otros indicadores, así como el continuo trasegar y las videncias en el día del sector cultural y sus observatorios, es evidente que se carece una

45 <http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/691/study-description>

política pública clara que incentive el ejercicio efectivo de los derechos culturales a través de la formación de públicos y el consumo cultural.

Adicional a todo esto es necesario advertir las diferencias existentes entre las estrategias para garantizar el ejercicio de los derechos culturales en las ciudades capitales, los cascos urbanos y la ruralidad. La ausencia de infraestructura y programación cultural diversa se aúna a otras condiciones que se convierten en barreras de acceso a la cultura:

“Oferta cultural concentrada en los centros urbanos y grandes ciudades. En los municipios apartados, de menor categoría y de carácter rural, los consumos culturales son bajos porque la circulación de bienes y servicios es limitada” (Plan Nacional de Cultura. Mincultura, 2022: p. 52).

“Se presenta falta de valoración y apropiación de los espacios de la cultura, de modo que estos no se consolidan como epicentros para el encuentro intercultural” (Plan Nacional de Cultura. Mincultura, 2022: p. 46).

En definitiva, teniendo en cuenta lo pronunciadas que son las cifras que diagnostican los bajos consumos culturales en Colombia, podría afirmarse que el problema más importante a ser atendido es el fomento de la demanda cultural.

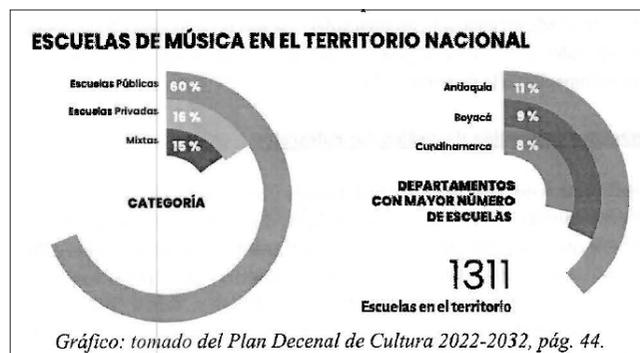
2.2. Formación y mediación de audiencias culturales

Uno de los cimientos que posiblemente mejor pueda garantizar cierto nivel de sostenibilidad a los consumos culturales es la formación de públicos. Sin embargo, estos deben ser entendidos como una estrategia que va mucho más allá de la gratuidad en el acceso a oferta cultural: deben priorizarse poblaciones (primera infancia, infancia, adolescencia y poblaciones vulnerables), debe acompañarse el proceso de apreciación con mediadores, deben producirse contenidos educativos, en fin, deben concebirse las ciudadanas y ciudadanos como sujetos en medio de un ciclo de vida que necesitan herramientas diversificadas para ejercer sus derechos culturales.

Un aliado fundamental para la formación de públicos culturales es el sistema educativo. Estos dos sectores, que tienen unas raíces indivisibles, no dialogan correctamente para fomentar los derechos culturales:

“Baja articulación del sector cultural con el sistema educativo formal, que se manifiesta principalmente en deficiencia de contenidos que promuevan la valoración de expresiones artísticas, culturales y patrimoniales diversas en los currículos desde una edad temprana. Así mismo, la oferta cultural y los procesos desarrollados desde la educación formal se limitan a unas pocas expresiones culturales -como la música o la danza- y no promocionan las manifestaciones locales de los territorios y sus comunidades” (Plan Nacional de Cultura. Mincultura, 2022: p. 44).

La educación artística en los primeros momentos de la vida es uno de los principales motivadores para una relación estable y duradera con la cultura. Sin embargo, es necesario comprender el rol activo de las audiencias en sus dimensiones reflexiva, propositiva y narrativa para ofrecerles un acompañamiento sensible y dirigido a lo largo del proceso de contemplación de las expresiones artísticas.



Las escuelas públicas de música son un ejemplo de cómo llevar la formación artística a diferentes momentos de vida y territorios de la geografía nacional. Yendo un poco más allá, podría decirse que una adecuada formación de públicos en las artes debería incluir elementos similares a los que en nuestra sociedad tiene el fútbol: escuelas a escala barrial, torneos de todas las edades, géneros y categorías, un periodismo atento y crítico, una alta atención colectiva, procesos comunitarios que le den apoyo y sustento, empresas que construyen valor común a partir de un patrimonio.

La mediación de audiencias, que ve entre sus ejemplos más evidentes en los museos, el turismo cultural y el patrimonio, tiene el potencial de darnos las herramientas para construir ciudadanías más críticas y conscientes. Adicionalmente, una gestión correcta de estas audiencias, de acuerdo con sus condiciones de vida, permitirá que quienes puedan pagar por sus consumos culturales lo hagan impactando idealmente a los y las creadores locales. Un ecosistema cultural saludable debería permitir y promover el acceso universal a quienes más lo necesitan, mientras genera una armonía económica para quienes crean empresas y organizaciones culturales que se insertan en la economía de mercado.

Una educación cultural integral, que se adecúe a las condiciones de la contemporaneidad, debe poner en el centro la alfabetización digital, entendida como una necesidad que va mucho más allá del conocimiento operativo de las herramientas digitales:

“La alfabetización y la educación digital se han convertido en prioridades para la enseñanza de las nuevas generaciones (e incluso de la sociedad en general) para pensar de manera crítica sobre los usos de las redes sociales, las noticias falsas, el narcisismo, la notoriedad y la “avalancha” de información. (...). La alfabetización digital puede convertirse en una verdadera política educativa y artística si entendemos su amplia gama de significados: entre otros, aprender a “leer” la web, herramientas de entrenamiento, enseñanza

de la protección de la privacidad, promoción de los derechos de autor, convertirse digitalmente capacitado para aprender a crear en internet en forma de mash-ups o “hackatones” (Martel, 2020).

La formación de públicos tiene la capacidad de fortalecer y ampliar el consumo y disfrute de los bienes y servicios culturales, lo cual tiene como impacto positivo adicional la dinamización y sostenibilidad del sector cultural. Aunque el acceso sin límites económicos a la oferta cultural (es decir: la gratuidad) es una necesidad inevitable para las poblaciones más vulnerables, debe cuidarse que este mecanismo no vaya en detrimento de los ciudadanos que tienen la capacidad y la voluntad de pagar por los bienes y servicios culturales. Una perspectiva apropiada de formación de públicos trata de diseñar y ejecutar políticas y programas culturales focalizados en las poblaciones que, por sus condiciones de marginación, vulnerabilidad y/o exclusión, deben ser prioritarias. El consumo cultural es una consecuencia del ejercicio efectivo de los derechos culturales.

2.3 Descentralización de la oferta cultural

La información ofrecida por la Encuesta de Consumo Cultural es suficientemente alarmante en cuanto a las brechas que existen para el acceso efectivo de los derechos culturales. Aun así, la perspectiva se puede agravar teniendo en cuenta que la información que en ella se encuentra no incluye de manera comprensiva lo que sucede en la ruralidad: en el mejor de los casos, al incluir las cabeceras municipales podrán contemplarse algunos corregimientos. Sin embargo, al buscar la palabra “rural” en el último informe no se arroja ningún resultado. Podríamos afirmar que la información sobre consumo cultural en las zonas más alejadas de la geografía nacional es prácticamente nula.

Por otro lado, la cultura (o las culturas) que consumimos son en su mayoría hegemónicas, una barrera de circulación para los patrimonios culturales nacionales. El Plan Nacional de Cultura identifica esto como un problema:

“Poca participación y representación de grupos étnicos y poblacionales históricamente vulnerados en los espacios y procesos de la cultura debido a persistencia de patrones de exclusión” (Plan Nacional de Cultura. Mincultura, 2022: p. 41).

Adicionalmente, las brechas entre las capacidades instaladas en las ciudades y las de los municipios más pequeños es importante y tiende a crecer, así es identificada en el Plan:

“Procesos de formación artística y cultural débil es en municipios de menor categoría y en zonas rurales en los cuales no hay continuidad debido a falta de recursos y limitada gestión de los entes territoriales(...) Déficit de infraestructura cultural como Casas de Cultura, bibliotecas, archivos y museos, entre otros, que estén debidamente dotadas y adecuadas en las zonas rurales y en los municipios de menor categoría, lo cual imposibilita la participación de estas comunidades en los

procesos y la oferta cultural (...) Equipamientos culturales que no se adecúan a los contextos y necesidades particulares de los territorios y las prácticas culturales de sus habitantes, así mismo no son polivalentes y no se encuentran acondicionados para población con discapacidad” (Plan Nacional de Cultura. Mincultura, 2022: p. 46).

Para comprender la distancia existente entre los derechos culturales y su ejercicio efectivo es necesario considerar dos tipos de brecha: la brecha de accesibilidad y la brecha de participación. Es decir, la diferencia entre tener la posibilidad de acceder a un contenido y la acción de hacer parte de él. Otra premisa de la que se puede partir plantea que, para ejercer los derechos culturales de manera efectiva, no basta con una sola fórmula, sino que deben conjugarse el acceso a la información, la financiación, la sensibilización, la comprensión, la creación y la interacción, entre otras. Por último, es fundamental reconocer las complejidades y amplitud del territorio colombiano, y preguntarse por aquellas comunidades que se encuentran desprovistas de cualquier infraestructura cultural y artística, y que por lo tanto queda excluida del aprovechamiento de los servicios culturales.

2.4. Divulgación cultural, datos y el impacto de internet

La asimetría de la información es una problemática adicional para el acceso y ejercicio efectivo de los derechos culturales. Es decir, los canales y contactos con los que contamos para conocer la oferta cultural no son los mismos para cada persona, y esto varía dependiendo de una miríada de factores. En particular, sobre el acceso y la generación de información, el aparato institucional público colombiano tiene todavía serios retos por resolver:

“En distintas latitudes, desde diferentes perspectivas y magnitudes, algunos estudios han intentado abordar el tema del consumo cultural de acuerdo con las características nacionales o poblacionales, las preferencias ciudadanas o los gastos realizados por las personas. En Colombia, a pesar de que existen mediciones alrededor de la oferta y del dinero gastado por las personas en bienes y servicios promovidos por el sector cultural, así como en actividades de entretenimiento, diversión y ocio, dichas mediciones no tienen la amplitud y periodicidad requeridas” - Encuesta de Consumo Cultural. DANE, 2020.

Este derecho a la información va más allá del seguimiento de indicadores y metas de desarrollo: también es necesario que el gobierno comunique a la ciudadanía la importancia que tiene la cultura para el ejercicio que una vida plena en sociedad. La democratización de la cultura está atravesada por la inversión en la oferta y demanda de los bienes y servicios culturales, pero los criterios cualitativos de estas inversiones son fundamentales: deben generar transformaciones no solo en la cantidad y destino de estas ofertas, sino sobre todo en la calidad, el modo de producción y en las formas de apropiación

por parte de la ciudadanía. Adicionalmente, debemos preguntarnos por la validez de muchos de los indicadores culturales, que actualmente dejan por fuera un sinfín de expresiones artísticas y culturales comunitarias, emergentes y cotidianas que también le dan forma al ecosistema cultural y la identidad cultural.

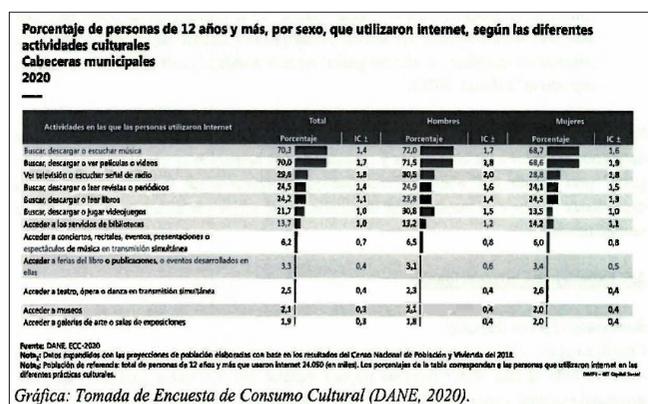
En este punto podemos reconocer que el control de la información es fundamental para que los derechos culturales sean ejercidos y se transformen en consumo cultural. Actualmente, nuestra sociedad cada vez incorpora con más facilidad las plataformas tecnológicas que nos permiten consumir contenidos; sin embargo, no se generan con tanta celeridad los mecanismos para visibilizar los activos culturales locales:

“Se evidencia escasez de contenidos culturales que difundan, promocionen y pongan en circulación las expresiones artísticas y culturales locales, que las reconozcan y pongan en diálogo” (Plan Nacional de Cultura. Mincultura, 2022: p. 41).

Es decir, las multinacionales de los contenidos han logrado permear a niveles que las expresiones culturales autóctonas se soñarían, y la capacidad de incidencia para que estas plataformas incorporen a las culturas locales es prácticamente nula.

En el primer capítulo fue mencionada la alerta frente al papel que la digitalidad ha jugado en los consumos culturales, que no debe ser tomada como una posición apocalíptica (esa que Humberto Eco opone a la posición integrada), sino como una oportunidad para considerarse como fuente de recursos y no solo como fuga de contenidos.

Porcentaje de personas de 12 años y más. por sexo, que utilizaron Internet, según las diferentes actividades culturales Cabeceras municipales 2020



Según la ECC un alto porcentaje de colombianas y colombianos usan internet para consumir productos y servicios culturales que antes encontraban sólo a través de los canales tradicionales. En los casos de la música y los audiovisuales, los más consumidos en internet por encima del 70 %, debe resaltarse que son las industrias en las que se cuenta con plataformas más posicionadas para su consumo, y en las que cada vez se amplían las opciones de exhibición con retribución económica y respeto por los derechos de autor (Spotify, Netflix, HBO, Apple Music, YouTube, entre otros).

Todas estas plataformas y las venideras deben considerarse como aliadas para la divulgación y la crítica de las culturas locales colombianas. Sin

embargo, no se pueden dejar de lado los medios de comunicación que tienen su base en todo el territorio nacional: son a la vez una expresión de la cultura y un mecanismo para promoverla. Todos los medios de comunicación comunitarios, locales y regionales, públicos y privados, podrían jugar un papel crucial en la transformación de los consumos culturales del país y, con ellos, del fortalecimiento de la identidad nacional misma.

Más allá de la publicación de unas agendas y unas ofertas que, por supuesto, son fundamentales, la divulgación cultural tiene que llegar a públicos especializados o de nicho, para los cuales es necesario producir contenidos con un nivel de sofisticación mayor. La crítica cultural es necesaria para que una a ciencia se acerque a cierta expresión creativa y que lo haga con más elementos de juicio, para establecer conexiones con más referentes, para comprender una obra creativa de manera más profunda. Sin embargo, este mismo mecanismo se ha visto afectado por internet:

“Mientras el departamento o incluso “muerte” de la crítica cultural tradicional han sido bien documentados, las nuevas prescripciones todavía deben descifrarse. Los sistemas de “calificar” o “dar me gusta” están tomando el control, si bien de manera imperfecta” (Martel, 2020).

Sin desconocer los logros y avances que ha permitido el llamado “conocimiento social”, es necesario ofrecerles a las ciudadanas y ciudadanos más herramientas que el imperio del “me gusta” para decidir qué oferta cultural pueden incorporar a sus vidas, y visibilizar las expresiones locales con mayor carga identitaria y que mejor capacidad de transmisión de sentido tienen.

2.5. Experiencias internacionales

Bono cultural joven (España):

Creado en el año 2022, entrega 400 euros a todos los y las jóvenes que cumplan 18 años a lo largo de todo el año. Estos recursos pueden gastarse en: 200 euros para artes en vivo, patrimonio cultural y arte audiovisuales; 100 euros para productos culturales en soporte físico; 100 euros para consumo digital o en línea. España “ha seguido la experiencia de otros países como Francia o Italia, que también fijan la edad de sus beneficiarios en los 18 años, al considerar que la mayoría, de edad implica, además de la asunción de unos deberes y derechos, la posibilidad de inaugurar una autonomía en lo que respecta a sus decisiones en muchos ámbitos, también en el ámbito cultural”⁴⁶

Texto ley: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-4586>

Vale - Cultura (Brasil)

<https://www.gov.br/turismo/pt-br/secretaria-especial-da-cultura/assuntos/vale-cultura> “Otorga una tarjeta con valor de 50 reales (10 dólares aproximadamente) al mes a trabajadores que se

⁴⁶ Tomado de: <https://bonoculturajoven.gob.es/>

encuentren trabajando en empresas adscritas al programa y que reciban máximo cinco salarios mínimos, con el objetivo de estimular y garantizar el consumo de oferta cultural”. (*Atlas De Política Cultural Para El Desarrollo Sostenible, 2022*)

Pase Cultural (Argentina)

<https://pasecultural.buenosaires.gob.ar/>

Otorga a estudiantes una tarjeta con un monto de \$2,000 (17 dólares) semestrales para ser utilizados en actividades y objetos relacionados con la vida cultural. Ofrece a los docentes una tarjeta para tener accesos gratuitos y descuentos especiales en recintos culturales. (*Atlas De Política Cultural Para El Desarrollo Sostenible, 2022*)

Programa de formación de públicos (Perú)

<https://www.infoartes.pe/primerallamada/>

Es un plan que se implementa a través de un conjunto de actividades gratuitas programadas durante todo el año, segmentadas por edades y géneros artísticos. Cada actividad viene acompañada de material didáctico para docentes, educadores en casa y estudiantes para poder trabajar mejor los contenidos previos y posteriores con las y los estudiantes en el aula de clases. (*Atlas De Política Cultural Para El Desarrollo Sostenible, 2022*).

3. Marco jurídico

La Constitución Política de Colombia plantea de manera amplia una serie de consideraciones en tomo a la promoción de las expresiones culturales y del consumo cultural, lo que se ve reflejado en el Artículo 70 donde se plantea que “el Estado tiene el deber de promover y **fomentar el acceso de la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades**, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional...”. En la misma línea el Artículo 71 exhorta a que los planes de desarrollo económico y social deben incluir el fomento de las ciencias y la cultura, poniendo de manifiesto la responsabilidad del Estado frente a estas expresiones.

Estos dos artículos justifican de manera clara los planteamientos de este proyecto de ley en torno a la creación del programa de formación de públicos y las audiencias de consumo, que por un lado permitirá un mayor acceso de esas audiencias a las diferentes expresiones artísticas y culturales, y por otro el fortalecimiento de los contenidos y ofertas de las diferentes organizaciones y personas en la interacción directa con las mismas, a partir de la retribución o compra de sus servicios.

En el proyecto también se plantea un enfoque poblacional de la formación de públicos para la infancia, la primera infancia y la juventud, justificados en los Artículos 44 y 45 de la Constitución donde se eleva a protección especial los derechos de estas poblaciones. En ambos artículos se responsabiliza al Estado de la formación integral de niños y adolescentes, así como a garantizar el acceso a la

educación y la cultura, y en el caso de los niños se plantea prevalencia de sus derechos por encima de los de los demás.

A continuación, se listan las principales leyes, políticas públicas y otros marcos normativos relevantes para este proyecto de ley:

Constitución Política de Colombia:

Artículo 61. El Estado protegerá la propiedad intelectual por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley.

Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

Artículo 71. *La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres.* Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.

Artículo 72. *El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado.* El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para adquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

Artículo 73. La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional.

Artículo 75. El espectro electromagnético es un bien público inenajenable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado. Se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso en los términos que fije la ley. Para garantizar el pluralismo informativo y la competencia, el Estado intervendrá por mandato de la ley para evitar las prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético.

Artículo 76. *La intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión, estará a cargo de un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.* Dicho organismo desarrollará y ejecutará los planes y programas del Estado en el servicio a que hace referencia el inciso anterior.

Leyes:

Ley 2184 de 2022, por medio de la cual se dictan normas encaminadas a fomentar, promover la sostenibilidad, la valoración y la transmisión de los saberes de los oficios artísticos, de las industrias creativas y culturales, artesanales y del patrimonio cultural en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Ley 1834 de 2017, por medio de la cual se fomenta la economía creativa Ley Naranja.

Ley 1556 de 2012, por la cual se fomenta el territorio nacional como escenario para el rodaje de obras cinematográficas.

Ley 1507 de 2012. Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones.

De esta ley se destacan en particular:

Una de las funciones de la ANTV: “Diseñar e implementar estrategias pedagógicas para que la teleaudiencia familiar e infantil puedan desarrollar el espíritu crítico respecto de la información recibida a través de la televisión”.

Objeto del Fondo para el desarrollo de la Televisión y los Contenidos: “Fortalecimiento de los operadores públicos del servicio de televisión, la financiación de programación educativa y cultural a cargo del Estado y el apoyo a los contenidos de televisión de interés público de arrollado por operadores sin ánimo de lucro además de financiar el funcionamiento de la ANTV”.

Ley 1493 de 2011. Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones.

Ley 1379 de 2010. Por la cual se organiza la Red Nacional de Bibliotecas Públicas y se dictan otras disposiciones.

Ley 1185 de 2008. Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 -Ley General de Cultura- y se dictan otras disposiciones.

Ley 814 de 2003. Por la cual se dictan normas para el fomento de la actividad cinematográfica en Colombia.

Ley 666 de 2001. “por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones”, Estampilla procultura.

Ley 397 de 1997. “Ley General de Cultura”. Normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura.

Ley 182 de 1995. Por la cual se reglamenta el servicio de la televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforman la Comisión Nacional de Televisión (hoy ANTV), se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones.

De esta ley se destacan en particular:

Una de las funciones de la Comisión Nacional de Televisión: “Diseñar estrategias educativas con el fin de que los operadores, concesionarios de espacios de televisión y contratistas de televisión regional las divulguen y promuevan en el servicio, a efecto de que la teleaudiencia familiar e infantil pueda desarrollar la creatividad, la imaginación y el espíritu crítico respecto de los mensajes transmitidos a través de la televisión”

La promoción de contenidos de origen regional: “Los canales regionales de televisión harán énfasis en una programación con temas y contenidos de origen regional, orientada al desarrollo social y cultural de la respectiva comunidad”. Art. 37

Ley 98 de 1993. Por medio de la cual se dictan normas sobre democratización y fomento del libro colombiano.

Decretos/Conpes:

CONPES 3659 de 2010. Política Nacional para la promoción de las industrias culturales en Colombia.

CONPES 3658 de 2010. Lineamientos de Política para la recuperación de los centros históricos en Colombia.

Decreto 763 de 2009. Por medio del cual se reglamentan parcialmente las leyes 814 de 2003 y 397 de 1997, modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material.

Decreto 2941 de 2009. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza inmaterial.

CONPES 3462 de 2007. Lineamientos para el fortalecimiento de la cinematografía en Colombia.

CONPES 3409 de 2006. Lineamientos para el fortalecimiento del Plan Nacional de Música para la Convivencia.

Decreto 352 de 2004, reglamentaria de la Ley 814 de 2003. Por el cual se reglamenta los artículos 7°, 9°, 12, 14 y 16 de la Ley 814 de 2003 (fomento de la actividad cinematográfica).

Decreto 826 de 2003, por el cual se modifica el Decreto 267 de 2002, Consejo Nacional Libro y Lectura.

Decreto 1746 de 2003. Por el cual se determinan los objetivos y estructura orgánica del Ministerio de Cultura y se dictan otras disposiciones.

CONPES 3162 de 2002. Lineamientos para la sostenibilidad del Plan Nacional de Cultura 2001

- 2010 “Hacia una ciudadanía democrática cultural”.

Decreto 1589 de 1998. Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Cultura.

CONPES 3255 de 2003. Lineamientos de política para la distribución del 25% de los recursos territoriales provenientes del incremento del 4% del IVA a la telefonía móvil.

4. Antecedentes legislativos

Al revisar los proyectos tramitados en el Congreso en materia de cultura en el periodo anterior, son protagonistas los proyectos a través de los cuales se realizan declaratorias de patrimonio histórico y cultural, así o como proyectos en los que la nación se asocia para exaltar o rendir homenaje a personas, lugares o hechos históricos, mientras que los proyectos orientados a garantizar los derechos culturales son escasos y no llegan a convertirse en ley.

El único proyecto presentado con un propósito similar es el proyecto de Ley 281 de 2018 Cámara, por medio del cual se crea el bono cultural, se modifica el artículo 201 de la ley 1819 de 2016 y se dictan otras disposiciones. El proyecto fue liderado por el entonces Representante José Daniel López, el cual fue archivado por tránsito de legislatura sin tener siquiera su primer debate

5. Impacto fiscal

La Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, establece en su artículo 7, que:

“El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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

Así las cosas, en cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, nos permitimos manifestar que este proyecto de ley podría generar impacto fiscal respecto a las fuentes de financiación del Presupuesto General de la Nación en lo que respecta a la implementación de la política de canasta básica de cultura. A lo largo del articulado se plantean acciones que generarían gastos, principalmente el Bono Juvenil Cultural, la estrategia Cultura Profunda; en menor medida, los planes, mediciones y estrategias de comunicación pública.

En este orden de ideas, es importante traer a colación las Sentencia C-911 de 2007 y C-502 de 2007, donde la Corte Constitucional puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse

en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo. Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”

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

Al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgarla un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la

iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo” (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la viabilidad financiera de la propuesta que se estudia, siendo un asunto de persuasión y racionalidad, legislativa, no de prohibición o veto.

6. Conflicto de intereses -Artículo 291 de la Ley 5ª de 1992

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificada por la ley 2003 de 2019, establece a los autores de proyectos de ley la obligación de presentar en 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 con el fin de ser 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 se puedan encontrar.

Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1° de la ley 2003, según los cuales se debe confirmar que: i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la República, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

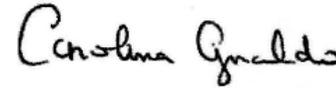
De acuerdo con el panorama esbozado atrás, un proyecto cuyo objeto es garantizar el ejercicio de los derechos culturales y dinamizar el consumo cultural, que se fundamenta en la concepción de la ciudadanía activa y diversa, que enfoca sus esfuerzos en las brechas existentes, que plantea una perspectiva territorial, y que fortalece las capacidades de las y los artistas, genera un beneficio que redunde en un interés general y sobre el cual tiene acceso el grueso de la sociedad sin discriminación alguna. Así las cosas, y tal como lo establece el artículo 286 del reglamento del Congreso, no habrá conflicto de interés cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se

fusiona con los intereses de los electores. De manera que para ningún caso considero que se generen conflictos de interés.

De los honorables Congresistas,

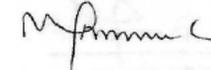

DANIEL CARVALHO MEJÍA
 Representante a la Cámara por Antioquia


JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL
 Representante a la Cámara
 Partido Dignidad

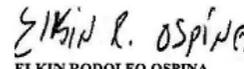

CAROLINA GIRALDO BOTERO
 Representante a la Cámara
 Departamento de Risaralda

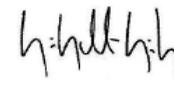

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde


OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO
 Representante a la Cámara por Bogotá
 Partido Alianza Verde


WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ
 Representante a la Cámara por Caldas
 Gente en Movimiento


JAIMERAÚL SALAMANCA TORRES
 Representante a la Cámara por Boyacá
 Partido Alianza Verde


ELKIN RODOLFO OSPINA
 Representante a la Cámara por Antioquia
 Partido Alianza Verde


JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZALES
 Representante a la cámara por Caldas
 Nuevo Liberalismo

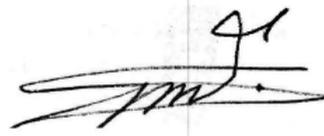

ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
 Senadora de la República
 Partido Alianza Verde


ANGÉLICA LOZANO CORREA
 Senadora de la República
 Partido Alianza Verde


LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN
 Representante a la Cámara
 Partido Liberal Colombiano

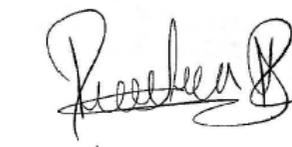

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
 Representante a la Cámara


ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
 Representante a la Cámara por Risaralda
 Partido Alianza Verde


PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA
 Representante a la Cámara
 COMUNES


AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO
 Representante a la Cámara por el Atlántico
 Pacto Histórico


DIÓGENES QUINTERO AMAYA
 Representante a la Cámara
 CITREP N° 4
 Catatumbo


PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS
 Senador de la República


JULIÁN PEINADO RAMÍREZ
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia


HERNANDO GONZÁLEZ
 Representante a la Cámara
 Departamento de Valle del Cauca



GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA
Senador

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día	26 de Septiembre del año 2022
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley	X Acto Legislativo
No.	209 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: <u>HR Daniel Corvalho, HR Jennifer Pedraza, HR Carolina Giraldo, HR Duvalier Sanchez y otros H.R.</u>	
SECRETARIO GENERAL	

PROYECTO DE LEY NUMERO 210 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el Artículo 18
de la Ley 677 de 2001.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Zona de Régimen Especial Aduanero es un área definida del territorio colombiano en la cual encontramos empresas que tienen como propósito la producción de bienes, prestan una variedad de servicios a los mercados externos principalmente y, además, poseen incentivos en materia aduanera, entre otros. “Estas Zonas cuentan con un régimen especial en materia fiscal y de comercio exterior, así como beneficios especiales para la importación de las mercancías con controles necesarios para su entrada y salida.” (LegisComex, 2022)

La promoción del desarrollo económico y social en los lugares más apartados y olvidados del país es el principal objetivo de estas Zonas de Régimen Especial Aduanero; sin embargo, estas no han sido explotadas de la manera adecuada por los sectores comercial e industrial, a pesar de que cuentan con los recursos físicos para proveer a cualquier industria que requiera usufructuar en ese territorio, principalmente para potenciar la inversión extranjera.

“El Título XII del Estatuto Aduanero (Decreto 2685 de 1999) consagra la existencia de tres zonas de régimen aduanero especial, las cuales son: Maicao, Uribí y Manaure; Tumaco y Guapi, y finalmente, Leticia.” (LegisComex, 2022)

La Zona de Régimen Especial Aduanero de Maicao, Uribí y Manaure es una zona en el

punto norte del departamento de La Guajira, que para efectos aduaneros no hace parte del territorio nacional, ya que en ella se aplica beneficios especiales con relación a las operaciones que se realizan al interior del país. Está comprendida por los municipios de Maicao, Uribí y Manaure.

“Las mercancías importadas a esta zona solamente deben pagar un impuesto de ingreso del 4%, el cual es liquidado sobre el valor de la misma en aduana, sin omitir la aplicación del impuesto al consumo establecido en la Ley 223 de 1995. Cabe resaltar que estos beneficios son exclusivos a los productos que ingresan por los lugares habilitados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), según el Artículo 444 del Estatuto Aduanero (EA).” (LegisComex, 2022)

A la Zona de Régimen Especial se puede importar toda clase de mercancías, excepto algunas cosas que no permite el ministerio de Salud y Protección Social, como armas de fuego o blancas, y productos que vengán destinados para la elaboración de estupefacientes. También se prohíben productos que estén prohibidos por el artículo 81 de la Constitución Política de Colombia.

“Artículo 81. Queda prohibida la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos. El Estado regulará el ingreso al país y la salida de él de los recursos genéticos, y su utilización, de acuerdo con el interés nacional.” (Constitución Política de Colombia, 1991) por otro lado, los vehículos automotores que se encuentran dentro de los capítulos 86, 87, 88 y 89 del Arancel de Aduanas, también estarán exceptuados del régimen especial desarrollado en esta exposición de motivos; pues estos estarán gravados con los tributos aduaneros correspondientes y estarán sometidos al régimen de importación ordinaria.

“Según el Artículo 454 del EA, las mercancías extranjeras que hayan ingresado a la zona y que posteriormente se envían a otros países deben diligenciar la factura de exportación en el formulario que establece la DIAN. Sin embargo, esto no genera la devolución del impuesto del ingreso a la mercancía cancelado al momento de introducir el producto al Régimen Aduanero Especial. Respecto a los envíos, según el Artículo 454-1, las mercancías pueden ingresar al resto de Colombia por el sistema de envíos o bajo la modalidad de viajeros. Los comerciantes domiciliados en el resto del TAN que deseen adquirir mercancías en la zona, lo podrán hacer hasta por un monto de USD 20.000 por cada envío, siempre y cuando se liquide el impuesto sobre las ventas y los derechos de aduana generados por la importación. Del impuesto a pagar sobre las ventas se descuenta el 4% cancelado en el Impuesto de Ingreso” (LegisComex, 2022)

Marco Jurídico

Ley 977 de 2001, por medio de la cual se expiden normas sobre tratamientos excepcionales poro regímenes territoriales.

“El objeto de este capítulo es la creación de condiciones legales especiales, para la promoción, desarrollo y ejecución de procesos de producción de bienes y servicios para exportación en las Zonas Especiales Económicas de Exportación que se constituyen mediante la presente ley dentro de los límites territoriales de los municipios, y sus áreas metropolitanas creadas por ley, de: Buenaventura, en el departamento del Valle del Cauca; Cúcuta, en el departamento de Norte de Santander; Valledupar, en el departamento del Cesar; e Ipiales, en el departamento de Nariño” (Congreso de la República, 2001)

En el segundo capítulo de esta ley, encontramos la directriz para la zona de régimen aduanero especial de Maicao, Uribí y Manaure la cual contiene las disposiciones frente al pago de impuestos por ingreso de mercancía al territorio del departamento de La Guajira, estableciendo que el impuesto se pagará conforme o disponga el Gobierno Nacional de Colombia.

Otra disposición que contiene esta ley es que el impuesto de ingreso a la mercancía, (artículo 18 de la ley 677 de 2001) será cancelado en puerto sobre los productos gravados que se vayan a introducir a la Zona de Régimen Aduanero Especial Maicao, Uribí y Manaure al resto del territorio nacional. El departamento ejercerá el respectivo control.

Por último, “Los productos extranjeros gravados con el impuesto al consumo de qué trata la Ley 223 de 1995 y que se introduzcan a la Zona Aduanera Especial Maicao, Uribí y Manaure para ser destinados a terceros países no generarán dicho tributo.” (Congreso de la República, 2001)

Ley 788 de 2002, por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.

En su artículo 109, modifica el segundo inciso del artículo 18 de la Ley 677 del 3 de agosto de 2001, el cual dejó de la siguiente manera: “La tarifa del impuesto de que trata el presente artículo será del cuatro por ciento (4%)”.

Pero posteriormente este inciso sería eliminado por la ley 1087 de 2006, que expondremos a continuación.

Ley 1087 de 2006, por la cual se modifica el artículo 18 de la Ley 677 de 2001.

Esta ley modifica el inciso 1 y 2 del Parágrafo 2° del Artículo 18 de la Ley 677 de 2001. Adiciona un parágrafo al Artículo 18 de la Ley 677 de 2001. Dejándola como la conocemos hoy

Referencias

- Congreso de la República. (3 de agosto de 2001). Ley 677 de 2001. Por medio de la cual se expiden normas sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales. Bogotá, Colombia.

- Constitución Política de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá.
- LegisComex. (8 de agosto de 2022). Legis Comex. Obtenido de Legis Comex: <https://www.legiscomex.com/Documentos/zona-regimen-aduanero-especial-rci286#:~:text=La%20Zona%20de%20R%C3%A9gimen%20Especial,realizan%20al%20interior%20del%20pa%C3%ADs.>

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El Objeto de esta ley es asignarle un porcentaje de los impuestos por mercancía que ingresan a la zona de régimen aduanero especial de Maicao, Uribí y Manaure en el departamento de La Guajira.

Artículo 2°. Adiciónese un parágrafo en el artículo 18 de la Ley 677 del 3 de agosto de 2001, el cual quedará así:

Artículo 18. Las importaciones de mercancías a la Zona de Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribí y Manaure, salvo lo dispuesto en el parágrafo 2° de este artículo estarán sujetas únicamente al pago de un impuesto de ingreso de mercancía, el cual será percibido, administrado y controlado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. El valor de los recaudos nacionales será cedido por la Nación al departamento de La Guajira, el cual será destinado exclusivamente a inversión social dentro de su territorio.

Parágrafo 1°. El impuesto se liquidará y pagará en la forma que establezca el Gobierno nacional.

Parágrafo 2°. El Impuesto de ingreso a la mercancía señalado en este artículo, se causará sin perjuicio de la aplicación del impuesto al consumo de qué trata la Ley 223 de 1995 o en las normas que lo adicionen o modifiquen, el cual deberá ser cancelado en puerto sobre los productos gravados que se vayan a introducir a la Zona de Régimen Aduanero Especial Maicao, Uribí y Manaure al resto del territorio nacional. El departamento ejercerá el respectivo control.

Los productos extranjeros gravados con el impuesto al consumo de qué trata la Ley 223 de 1995 y que se introduzcan a la zona Aduanera Especial de Maicao, Uribí y Manaure bajo la modalidad de franquicia para ser destinados a terceros países mediante la factura de exportación, no generarán dichos tributos, y el certificado de sanidad, se entenderá homologado con el certificado sanitario o de libre venta, del país de origen.

Parágrafo 3°. Por lo menos el diez por ciento (10%) del total del recaudo se destinará a inversión social en la zona de Bahía Portete-municipio de Uribí.

Parágrafo 4°. Por lo menos el veinticinco por ciento (25%) del total del recaudo se destinará específicamente al mantenimiento de los sistemas de tratamiento y disposición de agua para los resguardos indígenas de Uribí, Maicao y Manaure.

Artículo 3°. Vigencia y Derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.


JUAN LORETO GOMEZ SOTO
 Representante a la Cámara
 Partido Conservador

CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de Septiembre del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____

No. 210 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

HR Juan Loreto Gomez Soto

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1183 - Lunes, 3 de octubre de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO Págs.

Proyecto de Acto legislativo número 208 de 2022, por medio del cual se modifican los artículos 116, 126, 141, 156, 197, 248, 267, 268 y 272 de la Constitución Política, se adicionan los artículos 248A y 248B, y se dictan otras disposiciones. 1

Proyecto de Acto legislativo número 214 de 2022 Cámara, por medio del cual se interpreta el parágrafo 2° del artículo transitorio 5° del Acto Legislativo 02 de 2021. 16

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 209 DE 2022 Cámara, por medio del cual se establece la Canasta Básica de Cultura en el país. 21

Proyecto de ley numero 210 de 2022 Cámara, por medio de la cual se modifica el Artículo 18 de la Ley 677 de 2001. 33