



## GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 2106

Bogotá, D. C., lunes, 2 de diciembre de 2024

EDICIÓN DE 11 PÁGINAS

DIRECTORES:

SAÚL CRUZ BONILLA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (e)

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2024 SENADO, 026 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se declara, reconoce y exalta como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Festival de Música Campesina de Floridablanca, Santander y todas sus manifestaciones culturales, en reconocimiento del Estado a sus protagonistas y portadores.

Bogotá D.C., 26 de noviembre de 2024

H. Senador

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Ref.: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 179 de 2024 SENADO, No. 026 De 2023 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA, RECONOCE Y EXALTA COMO PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL DE LA NACIÓN EL FESTIVAL DE MÚSICA CAMPESINA DE FLORIDABLANCA, SANTANDER Y TODAS SUS MANIFESTACIONES CULTURALES, EN RECONOCIMIENTO DEL ESTADO A SUS PROTAGONISTAS Y PORTADORES".

En mi calidad de Senadora y con base en la designación que me hizo la mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de Senado, me permito rendir informe de ponencia positiva para segundo debate ante la Honorable Plenaria del Senado del República, conforme a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, en los siguientes términos:

- I. Trámite del proyecto de ley.
- II. Objeto del proyecto de ley.
- III. Consideraciones y justificación.
- IV. Impacto fiscal.
- V. Conflicto de interés.
- VI. Pliego de modificaciones.
- VII. Proposición.
- VIII. Texto propuesto para segundo debate

Cordialmente,

SANDRA YANETH JAIMES CRUZ

Senadora de la República.

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

PROYECTO DE LEY NO. 179 DE 2024 SENADO, NO. 026 DE 2023 CÁMARA

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA, RECONOCE Y EXALTA COMO PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL DE LA NACIÓN EL FESTIVAL DE MÚSICA CAMPESINA DE FLORIDABLANCA, SANTANDER Y TODAS SUS MANIFESTACIONES CULTURALES, EN RECONOCIMIENTO DEL ESTADO A SUS PROTAGONISTAS Y PORTADORES".

H. Senador

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Ref.: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 179 de 2024 SENADO, No. 026 De 2023 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA, RECONOCE Y EXALTA COMO PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL DE LA NACIÓN EL FESTIVAL DE MÚSICA CAMPESINA DE FLORIDABLANCA, SANTANDER Y TODAS SUS MANIFESTACIONES CULTURALES, EN RECONOCIMIENTO DEL ESTADO A SUS PROTAGONISTAS Y PORTADORES".

Señor Presidente,

En cumplimiento de la designación como Senadora Ponente de la iniciativa en referencia, en los términos legales que para dicho fin ha dispuesto el reglamento interno del Congreso, me permito rendir informe de ponencia positiva para segundo debate ante la Honorable Plenaria del Senado de la República, conforme a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, en los siguientes términos:

<p><b>I. TRÁMITE LEGISLATIVO</b></p> <p>La presente iniciativa de ley fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los Honorables Congresistas: Miguel Ángel Pinto Hernández, Jaime Enrique Durán Barrera, Álvaro Leonel Rueda caballero, Carlos Felipe Quintero Ovalle, Oscar Hernán Sánchez León, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Karyme Adrana Cotes Martínez, Andrés David Calle Aguas, Miguel Abraham Polo Polo, Hernán Darío Cadavid Márquez y Andrés Felipe Jiménez Vargas, el 25 de julio de 2023 y publicada en la gaceta 968 de 2023.</p> <p>La mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó como ponente para primer debate a la Honorable Representante Dorina Hernández Palomino. En Sesión del 13 de diciembre de 2023 fue aprobado en primer debate con ponencia publicada en Gaceta No. 1442 de 2023. Seguidamente, el 31 de julio de 2024 fue aprobado en segundo debate.</p> <p>Posteriormente, la Honorable Mesa Directiva del Honorable Senado de la República me designó como ponente para el primer debate. El 13 de noviembre de 2024 fue aprobado en primer debate en la Honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente.</p> <p><b>II. OBJETO</b></p> <p>La presente ley tiene como propósito declarar como patrimonio cultural inmaterial de la Nación el Festival de Música Campesina de Floridablanca, Santander, y todas sus manifestaciones culturales, como una forma de integrar la comunidad musical del municipio de Floridablanca alrededor de la realización de eventos que permitan promocionar, impulsar y estimular, la identidad cultural de los florideños, santandereanos y colombianos.</p> <p><b>III. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN</b></p> <p><b>CONCEPTO DEL MINISTERIO DE LAS CULTURAS, LAS ARTES Y LOS SABERES</b></p>	<p>Mediante concepto emitido al proyecto, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, indica la normatividad y procedimiento para el reconocimiento y registro en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, de la siguiente manera:</p> <p>De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.1 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 8° de la Ley 1185 de 2008, y el artículo 2.5.2.1° del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el artículo 22 del Decreto 2358 de 2019, la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) es un registro de información y un instrumento concertado entre las instancias públicas competentes y las comunidades involucradas, en el que un conjunto de manifestaciones culturales de Patrimonio Cultural Inmaterial (PCI) son registradas.</p> <p>Este registro se realiza mediante un acto administrativo de la autoridad competente, sea el Ministerio de las Culturas en el ámbito nacional, las gobernaciones departamentales, las alcaldías municipales o distritales y las autoridades indígenas y de comunidades negras referidas en la Ley 70 de 1993. La LRPCI promueve la aplicación e implementación de Planes Especiales de Salvaguardia de las manifestaciones respectivas que ingresen en dicho registro. Para que una manifestación sea incluida en la LRPCI debe elaborarse un Plan Especial de Salvaguardia (PES), que es un acuerdo social y un instrumento de gestión para la identificación, revitalización, documentación, divulgación y salvaguardia de las manifestaciones del PCI.</p> <p>Cualquier grupo social, colectividad o comunidad, persona natural o persona jurídica, e incluso la autoridad competente puede postular una manifestación para que sea incluida en una Lista Representativa de cualquiera de los ámbitos, siempre y cuando actúen bajo un interés colectivo. Para que una práctica sea considerada como manifestación susceptible de ser incluida en una LRPCI, en cualquiera de los ámbitos, se deben cumplir una serie de requisitos. Como primera medida, la manifestación debe coincidir con la definición de Patrimonio Cultural Inmaterial, que se establece en el artículo 2.5.1.20 del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el artículo 22 del Decreto 2358 de 2019.</p> <p>En consecuencia la cartera advierte la necesidad de tener en cuenta las siguientes recomendaciones:</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicar que los proyectos de ley que declaran patrimonio cultural inmaterial eventos, festivales, manifestaciones culturales, entre otros, no se traducen en una inclusión inmediata en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional, departamental o municipal, pues se debe cumplir primero con el procedimiento anteriormente descrito.</li> <li>- Referenciar la normativa que regula el proceso de inclusión en la LRPCI, es decir, la Resolución 0330 de 2010 modificada por el Decreto 2358 de 2019, enfatizando que se faculta al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes a incluir manifestaciones en la LRPCI siempre y cuando la entidad territorial, municipal o departamental haga el proceso de postulación con el consentimiento y participación de la comunidad portadora de la manifestación en cuestión.</li> </ul> <p>Frente al artículo 3 del proyecto de ley el Ministerio advierte que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.5.4.3 del decreto 1080 de 2015 el Banco de Proyectos es un mecanismo de exención tributaria más no un listado de proyectos o inventario de proyectos. Este mecanismo debe surtir un proceso paralelo y posterior al procedimiento de inclusión en LRPCI, y no surtirá efectos hasta que lo anterior no haya sucedido.</p> <p><b>CONSIDERACIONES DE LA PONENTE</b></p> <p>La música campesina es una expresión artística que refleja la identidad y las tradiciones de las comunidades rurales de Colombia. En el municipio de Floridablanca, departamento de Santander, esta manifestación cultural ocupa un lugar especial, siendo parte integral del patrimonio inmaterial de la región. Los festivales y eventos dedicados a la música campesina en Santander desempeñan un papel fundamental en la preservación y difusión de las tradiciones musicales locales.</p> <p>El Festival de Música Campesina se ha desarrollado y celebrado por más de veintisiete (27) años, siendo un evento artístico y cultural de gran importancia para el municipio, fuente de participación y encuentro de artistas y comunidad en general, con un intercambio cultural de las actividades en cada uno de los lugares y escenarios, permite con participación de los grupos musicales.</p>	<p>Estos eventos sirven como plataforma para que artistas locales compartan su talento y para que las nuevas generaciones se familiaricen con su herencia cultural. La promoción de la música campesina contribuye al fortalecimiento de la identidad regional y nacional, alineándose con los esfuerzos del Ministerio de Cultura de Colombia en la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial (Ministerio de Cultura de Colombia).</p> <p>Además, la celebración de festivales y eventos culturales impulsa el turismo y la economía local, generando beneficios socioeconómicos para las comunidades anfitrionas. El intercambio cultural que se produce en estos espacios enriquece la diversidad cultural del país y fomenta el diálogo entre diferentes regiones y poblaciones.</p> <p>En el año 2024, se desarrollará la versión XXVII del Festival de Música Campesina, bajo el liderazgo de la Casa de la Cultura Piedra del Sol, el cual se realizará desde el mes de mayo hasta el mes de octubre del año en curso, el cual contempla el fomento y estímulo a la creación artística y cultural.</p> <p>Finalmente, mediante la resolución No. 032 de 2024 de la Casa del Cultura Piedra del Sol, se establece que, el Festival de Música Campesina, tiene como misión:</p> <p><i>"El Festival de Música Campesina es un evento artístico tradicional del Municipio de Floridablanca, de carácter oficial, apoyado y organizado por la Administración Municipal a través de la Casa de la Cultura Piedra del Sol; la cual establece un proceso serio, transparente, organizado y orientado para incentivar a los mejores grupos campesinos participantes del municipio; fomentar y conservar la interpretación de estos géneros musicales; capacitar y subvencionar a los artistas además de comunicar su plan cultural y las manifestaciones artísticas que se generan de este, como el baile de música campesina y las muestras gastronómicas para ser aprovechadas, valoradas y disfrutadas por los habitantes del municipio."</i></p> <p>Asimismo, en su versión XXVII tiene dos grandes modalidades:</p> <p><b>La carranga, música carranguera o música campesina</b>, definido en esta resolución como un género de música folclórica surgida en la región andina colombiana, más exactamente en el departamento de Boyacá en los años 70, de mano del médico veterinario Jorge Velosa y los Carrangueros de Ráquira. (Resolución No. 032 de 2024).</p>

<p>La <b>Música Campesina Guasca</b>, definida como un género musical que muchas personas escuchan en Colombia, especialmente en el departamento de Antioquia. Esta denominación, "música guasca", se utiliza para describir cierto estilo de música caracterizado por ser casi elemental estructuralmente, de ritmos y letras fáciles y pegajosas, apropiadas para la rumba simple, expresados en aires como el paseo, la rumba y la rumba ligera. La música guasca es esencialmente popular y campesina y su letra contiene un trasfondo imprescindible de humor simple y lenguaje vulgar expresamente tolerado en este género, y sin ningún significado concreto aparte del chiste y la diversión en sí. La música guasca es una vía de expresión del pueblo raso paisa, en cierta forma una catarsis para gozar la vida en medio del laboral campesino. Como género musical constituye una interesante curiosidad de arte local rupestre. (Resolución No. 032 de 2024).</p> <p>En conclusión, el Festival de Música Campesina en Floridablanca y en el departamento de Santander es un tesoro cultural que merece ser preservado y promovido y así mantener vivas las tradiciones y fortalecer el sentido de identidad y pertenencia entre los colombianos.</p> <p><b>NORMATIVIDAD</b></p> <p>La Constitución Política de Colombia consagra en su artículo 70: "<i>El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades (...) en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional (...). La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad.</i>", seguido del artículo 72 que expone que: "<i>El Patrimonio Cultural de la Nación está bajo la protección del Estado</i>" (...)</p> <p>Por su parte, La Ley 1185 de 2008, en su artículo 1.º, que modifica el artículo 4.º de la Ley 397 de 1997, define el patrimonio cultural de la nación de la siguiente manera:</p> <p><i>"El patrimonio cultural de la nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye,</i></p>	<p><i>entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico. [...]</i></p> <p><i>b) Aplicación de la presente ley. Esta ley define un régimen especial de salvaguardia, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulo para los bienes del patrimonio cultural de la nación que sean declarados bienes de interés cultural, en el caso de bienes materiales, y para las manifestaciones incluidas en la Lista representativa de patrimonio cultural inmaterial, conforme a los criterios de valoración y los requisitos que reglamente para todo el territorio nacional el Ministerio de Cultura. La declaratoria de un bien material como de interés cultural, o la inclusión de una manifestación en la Lista representativa de patrimonio cultural inmaterial es el acto administrativo mediante el cual, previo cumplimiento del procedimiento previsto en esta ley, la autoridad nacional o las autoridades territoriales, indígenas o de los consejos comunitarios de las comunidades afrodescendientes, según sus competencias, determinan que un bien o manifestación del patrimonio cultural de la nación queda cobijado por el Régimen Especial de Protección o de Salvaguardia previsto en la presente ley. La declaratoria de interés cultural podrá recaer sobre un bien material en particular, o sobre una determinada colección o conjunto, caso en el cual la declaratoria contendrá las medidas pertinentes para conservarlos como una unidad indivisible. (...)</i></p> <p>Aunado a lo anterior, el Decreto 1080 de 2015 y Resolución 0330 de 2010 contemplan un procedimiento para que un evento, feria o exposición de cualquier naturaleza artística, literaria, entre otras, sea incluido en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI).</p> <p>El artículo 2.5.2.1º del Decreto 1080 de 2015 define la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) como un registro de información y un instrumento concertado entre las instancias públicas competentes. Ese registro de manifestaciones culturales del Patrimonio Cultural Inmaterial (PCI) se realiza mediante un acto administrativo por parte de la autoridad competente, sea el Ministerio de Cultura en el ámbito nacional, las gobernaciones, las alcaldías municipales o distritales, en el ámbito territorial, y las autoridades indígenas y de comunidades negras referidas en la Ley 70 de 1993. Su objetivo es promover la</p>
<p>aplicación e implementación de Planes Especiales de Salvaguardia (PES) de las manifestaciones culturales que ingresen a la LRPCI.</p> <p><b>IV. IMPACTO FISCAL</b></p> <p>De conformidad con el artículo 7o de la Ley 819 de 2003, resulta pertinente manifestar que el proyecto de ley no genera impacto fiscal significativo, toda vez que, busca declarar como patrimonio cultural inmaterial de la Nación el Festival de Música Campesina de Floridablanca, Santander, y todas sus manifestaciones culturales.</p> <p><b>V. CONFLICTO DE INTERESES</b></p> <p>Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, establece que se deben consignar las consideraciones que describan circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés a los Congresistas de la República en la discusión y votación de las iniciativas legislativas de acuerdo con lo establecido en el artículo 286 de la ley 5 de 1992:</p> <p><b>ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS.</b> Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</p> <p>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</p> <p>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o</p>	<p>parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.(...)</p> <p>Este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5ª de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general.</p> <p>En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos y considerar manifestarlos a la cédula congresual respectiva.</p> <p><b>VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES</b></p> <p>Sin modificaciones al Texto Aprobado en Primer debate por la Honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente, en sesión del 13 de noviembre de 2024.</p> <p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN REALIZADA EL DÍA 13 DE NOVIEMBRE DE 2024, DEL PROYECTO DE LEY No. 179 DE 2024 SENADO, No. 026 de 2023 CÁMARA</b></p> <p><b>"POR MEDIO DE LA CUAL SE EXALTA COMO PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL DE LA NACIÓN EL FESTIVAL DE MÚSICA CAMPESINA DE FLORIDABLANCA, SANTANDER Y TODAS SUS MANIFESTACIONES CULTURALES, EN RECONOCIMIENTO DEL ESTADO A SUS PROTAGONISTAS Y PORTADORES".</b></p> <p><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA,</b></p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1º. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto exaltar como patrimonio cultural inmaterial de la Nación a las prácticas culturales propias del Festival de Música Campesina de Floridablanca, Santander y todas sus manifestaciones culturales, en reconocimiento del estado a sus protagonistas y portadores.</p>

<p><b>ARTÍCULO 2°.</b> Facúltese al Gobierno nacional a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, a acompañar a la organización promotora y/o entidades territoriales en el procedimiento que permita la inclusión del Festival de Música Campesina de Floridablanca, Santander y todas sus manifestaciones culturales, en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito Nacional y se elabore o modifique el Plan Especial de Salvaguarda (PES) correspondiente, de acuerdo con establecido para tal fin en la Ley 397 de 1997, la Ley 1185 de 2008, el Decreto 1080 de 2015 y/o las normas que las modifiquen o sustituyan.</p> <p>La Gobernación de Santander y el municipio de Floridablanca a través de la Casa de Cultura Piedra del Sol prestarán el apoyo técnico para la conservación e impulso de las manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial de la región.</p> <p><b>ARTÍCULO 3°.</b> Declárese, reconózcase y exáltese a la Casa de la Cultura Piedra del Sol como la creadora, gestora y promotora del festival de Música Campesina de Floridablanca Santander.</p> <p><b>ARTÍCULO 4°.</b> En marco de su autonomía, el Municipio de Floridablanca, Santander y/o la Casa de la Cultura Piedra del Sol adelantarán anualmente la convocatoria pública para la escogencia de los participantes y/o concursantes que harán parte del Festival de Música Campesina de Floridablanca, Santander.</p> <p><b>ARTÍCULO 5°.</b> Autorícese al Gobierno Nacional para que de conformidad con lo establecido en los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y 397 de 1997, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, se incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación y/o se impulse la cofinanciación de proyectos que propendan por la salvaguardia y fomento de las prácticas culturales propias del Festival de Música Campesina de Floridablanca, Santander y todas sus manifestaciones culturales.</p> <p><b>ARTÍCULO 6°.</b> <b>Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>VII. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Considerando los argumentos expuestos, presento ponencia positiva y solicito a la Honorable Plenaria del Senado de la República dar Segundo debate al <b>Proyecto de Ley No. 179 de 2024 SENADO, No. 026 De 2023 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA, RECONOCE Y EXALTA COMO PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL DE LA NACIÓN EL FESTIVAL DE MÚSICA CAMPESINA DE FLORIDABLANCA, SANTANDER Y TODAS SUS MANIFESTACIONES CULTURALES, EN RECONOCIMIENTO DEL ESTADO A SUS PROTAGONISTAS Y PORTADORES".</b></p> <p>Del Congresista,</p>  <p><b>SANDRA YANETH JAIMES CRUZ</b> Senadora de la República.</p>
<p><b>VIII. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p> <p><b>PROYECTO DE LEY No. 179 DE 2024 SENADO, No. 026 de 2023 CÁMARA</b></p> <p><b>"POR MEDIO DE LA CUAL SE EXALTA COMO PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL DE LA NACIÓN EL FESTIVAL DE MÚSICA CAMPESINA DE FLORIDABLANCA, SANTANDER Y TODAS SUS MANIFESTACIONES CULTURALES, EN RECONOCIMIENTO DEL ESTADO A SUS PROTAGONISTAS Y PORTADORES".</b></p> <p><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA,</b></p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1°.</b> <b>Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto exaltar como patrimonio cultural inmaterial de la Nación a las prácticas culturales propias del Festival de Música Campesina de Floridablanca, Santander y todas sus manifestaciones culturales, en reconocimiento del estado a sus protagonistas y portadores.</p> <p><b>ARTÍCULO 2°.</b> Facúltese al Gobierno nacional a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, a acompañar a la organización promotora y/o entidades territoriales en el procedimiento que permita la inclusión del Festival de Música Campesina de Floridablanca, Santander y todas sus manifestaciones culturales, en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito Nacional y se elabore o modifique el Plan Especial de Salvaguarda (PES) correspondiente, de acuerdo con establecido para tal fin en la Ley 397 de 1997, la Ley 1185 de 2008, el Decreto 1080 de 2015 y/o las normas que las modifiquen o sustituyan.</p> <p>La Gobernación de Santander y el municipio de Floridablanca a través de la Casa de Cultura Piedra del Sol prestarán el apoyo técnico para la conservación e impulso de las manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial de la región.</p> <p><b>ARTÍCULO 3°.</b> Declárese, reconózcase y exáltese a la Casa de la Cultura Piedra del Sol como la creadora, gestora y promotora del festival de Música Campesina de Floridablanca Santander.</p>	<p><b>ARTÍCULO 4°.</b> En marco de su autonomía, el Municipio de Floridablanca, Santander y/o la Casa de la Cultura Piedra del Sol adelantarán anualmente la convocatoria pública para la escogencia de los participantes y/o concursantes que harán parte del Festival de Música Campesina de Floridablanca, Santander.</p> <p><b>ARTÍCULO 5°.</b> Autorícese al Gobierno Nacional para que de conformidad con lo establecido en los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y 397 de 1997, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, se incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación y/o se impulse la cofinanciación de proyectos que propendan por la salvaguardia y fomento de las prácticas culturales propias del Festival de Música Campesina de Floridablanca, Santander y todas sus manifestaciones culturales.</p> <p><b>ARTÍCULO 6°.</b> <b>Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Del Congresista,</p>  <p><b>SANDRA YANETH JAIMES CRUZ</b> Senadora de la República.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION SEXTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA, EN SESION REALIZADA EL DIA 13 DE NOVIEMBRE DE 2024, DEL PROYECTO DE LEY No. 179 DE 2024 SENADO, No. 026 de 2023 CÁMARA

"POR MEDIO DE LA CUAL SE EXALTA COMO PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL DE LA NACIÓN EL FESTIVAL DE MÚSICA CAMPESINA DE FLORIDABLANCA, SANTANDER Y TODAS SUS MANIFESTACIONES CULTURALES, EN RECONOCIMIENTO DEL ESTADO A SUS PROTAGONISTAS Y PORTADORES".

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

**ARTÍCULO 1°. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto exaltar como patrimonio cultural inmaterial de la Nación a las prácticas culturales propias del Festival de Música Campesina de Floridablanca, Santander y todas sus manifestaciones culturales, en reconocimiento del estado a sus protagonistas y portadores.

**ARTÍCULO 2°.** Facúltese al Gobierno nacional a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, a acompañar a la organización promotora y/o entidades territoriales en el procedimiento que permita la inclusión del Festival de Música Campesina de Floridablanca, Santander y todas sus manifestaciones culturales, en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito Nacional y se elabore o modifique el Plan Especial de Salvaguarda (PES) correspondiente, de acuerdo con establecido para tal fin en la Ley 397 de 1997, la Ley 1185 de 2008, el Decreto 1080 de 2015 y/o las normas que las modifiquen o sustituyan.

La Gobernación de Santander y el municipio de Floridablanca a través de la Casa de Cultura Piedra del Sol prestarán el apoyo técnico para la conservación e impulso de las manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial de la región.

**ARTÍCULO 3°.** Declárese, reconózcase y exáltese a la Casa de la Cultura Piedra del Sol como la creadora, gestora y promotora del festival de Música Campesina de Floridablanca Santander.

**ARTÍCULO 4°.** En marco de su autonomía, el Municipio de Floridablanca, Santander

y/o la Casa de la Cultura Piedra del Sol adelantarán anualmente la convocatoria pública para la escogencia de los participantes y/o concursantes que harán parte del Festival de Música Campesina de Floridablanca, Santander.

**ARTÍCULO 5°.** Autorícese al Gobierno Nacional para que de conformidad con lo establecido en los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y 397 de 1997, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, se incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación y/o se impulse la cofinanciación de proyectos que propendan por la salvaguardia y fomento de las prácticas culturales propias del Festival de Música Campesina de Floridablanca, Santander y todas sus manifestaciones culturales.

**ARTÍCULO 6°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



Comisión Sexta Constitucional Permanente

#### AUTO DE SUSTANCIACIÓN

En los términos anteriores, fue aprobado en Primer Debate por la Comisión Sexta, en sesión ordinaria realizada el día 13 de noviembre de 2024, el Proyecto de Ley **No. 179 de 2024 SENADO, No. 026 de 2023 CÁMARA** "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA, RECONOCE Y EXALTA COMO PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL DE LA NACIÓN EL FESTIVAL DE MÚSICA CAMPESINA DE FLORIDABLANCA, SANTANDER Y TODAS SUS MANIFESTACIONES CULTURALES, EN RECONOCIMIENTO DEL ESTADO A SUS PROTAGONISTAS Y PORTADORES", según consta en el Acta No. 20, de la misma fecha.

JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS  
Secretario General

Comisión Sexta Constitucional Permanente

#### AUTO DE SUSTANCIACIÓN

La Mesa Directiva Autoriza el Informe presentado para Segundo Debate por la Honorable Senadora **SANDRA YANETH JAIMES CRUZ**, al Proyecto de Ley **No. 179 de 2024 SENADO, No. 026 de 2023 CÁMARA** "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA, RECONOCE Y EXALTA COMO PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL DE LA NACIÓN EL FESTIVAL DE MÚSICA CAMPESINA DE FLORIDABLANCA, SANTANDER Y TODAS SUS MANIFESTACIONES CULTURALES, EN RECONOCIMIENTO DEL ESTADO A SUS PROTAGONISTAS Y PORTADORES", **DE ACUERDO AL ARTÍCULO 165 DE LA LEY 5ª DE 1992 "REGLAMENTO DEL CONGRESO"**, para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS  
Secretario General  
Comisión Sexta del Senado

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 129 DE 2024 SENADO, 434 DE 2024 CÁMARA

*por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República rinden homenaje y se vinculan a la celebración de los 230 años de fundación del municipio de Barbosa, en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.*

<div style="text-align: center;">  <p><b>Hacienda</b></p> </div> <p>3. Despacho Viceministra Técnica</p> <p>Honorable Senador <b>EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA</b> Senado de la República <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b> Bogotá D.C.,</p> <p style="text-align: right;">Bogotá D.C., 29 de noviembre de 2024 17:10</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 54617/2024/OFI</p> <p><b>Asunto:</b> Comentarios al texto de ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley 129 de 2024 Senado, 434 de 2024 Cámara "por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República rinden homenaje y se vinculan a la celebración de los 230 años de fundación del municipio de Barbosa, en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones."</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En atención a la solicitud de concepto técnico presentada por la Honorable Senadora Paola Andrea Holguín Moreno, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de ley, de iniciativa congresional, de acuerdo con su artículo 1, tiene por objeto "(...) rendir homenaje y vincular a la nación y al Congreso de la República en la celebración de los doscientos treinta (230) años de fundación del municipio de Barbosa, en el departamento de Antioquia, que tendrá lugar el día veinticinco (25) de agosto de 2025."</p> <p>Para tal efecto, la iniciativa autoriza al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN) las partidas para la financiación y ejecución de obras de infraestructura de utilidad pública y de interés social en el municipio de Barbosa, así como lo correspondiente para la elaboración de un libro conmemorativo de los 230 años del mismo municipio. Además, el Proyecto de Ley autoriza al Gobierno nacional para que se incluya al municipio de Barbosa en la clasificación de municipio ZOMAC, en los términos previstos en el Decreto Ley 893 de 2017<sup>2</sup> y el Decreto 1650 de 2017<sup>3</sup>.</p> <p>Al respecto, es preciso señalar que la ejecución y financiación, por parte de la Nación, de los proyectos y obras que autoriza el proyecto de ley dependerá de la priorización que de las</p> <p><small><sup>1</sup> "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones." <sup>2</sup> "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)." <sup>3</sup> "Por el cual se adopta un artículo a la Parte 1 del Libro 1 de la Sección 1 del Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 y los Anexos números 2 y 3, al Decreto número 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar los artículos 236 y 237 de la Ley 1819 de 2016."</small></p>	<div style="text-align: center;">  <p><b>Hacienda</b></p> </div> <p>mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo a la disponibilidad de recursos que se apropien en el PGN Nación para cada vigencia fiscal y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad, conforme con lo establecido en el artículo el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto- EOP<sup>4</sup>, que señala:</p> <p><b>"Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".</b> (énfasis fuera del texto)</p> <p>Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996<sup>5</sup> ha manifestado que "... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)"</p> <p>Bajo estos presupuestos, es claro que en virtud del artículo 110 del EOP, los órganos que son parte del PGN ostenta la facultad de comprometer sus recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley. Por lo que, corresponderá a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.</p> <p>A su vez, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el PGN. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001<sup>6</sup> sostuvo:</p> <p><b>"(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.</b></p> <p><small><sup>4</sup> Presidente de la República de Colombia (1996). Decreto 1117 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto". [El artículo 110 consagra el principio de autonomía presupuestal] <sup>5</sup> Corte Constitucional de Colombia (1996) Sentencia C-101. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz <sup>6</sup> Corte Constitucional de Colombia (2001). Sentencia C-1250. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa</small></p>
<div style="text-align: center;">  <p><b>Hacienda</b></p> </div> <p>No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria<sup>7</sup>. Ello quiere decir que las leyes que decretan gastos son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.</p> <p>Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Aproporaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto —Decreto 111 de 1996—, preceptúa que "Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993" (...). (énfasis fuera del texto)</p> <p>Así mismo, ha establecido la Corte<sup>8</sup> que "respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (énfasis fuera del texto)</p> <p>Lo anterior en consonancia con el EOP, que establece que cada sección presupuestal debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.</p> <p>Con base en estas consideraciones, los gastos que produzca esta iniciativa para la Nación, relacionados con celebración de los 230 años de fundación del municipio de Barbosa, solo podrán ser atendidos con recursos que puedan llegar a ser incorporados al PGN, cuando sean priorizados por la entidad competente, en el marco de su autonomía, y que cuenten con previa</p> <p><small><sup>7</sup> El artículo 154 de la Constitución señala: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 4º, 5º, 11 y 22 y los literales a, b, c, e, f, g, h, i, j, k, l, m, n, o, p, q, r, s, t, u, v, w, x, y, z, del numeral 1º del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales." <sup>8</sup> Corte Constitucional (2011). Sentencia C-197. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Objeciones presidenciales al proyecto de ley No. 22/98 Senado, 242/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chiriquigua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social".</small></p>	<div style="text-align: center;">  <p><b>Hacienda</b></p> </div> <p>selección, de acuerdo a lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos de qué trata el EOP.</p> <p>En consonancia con lo anterior, este Ministerio solicita que el articulado del proyecto de ley se conserve en términos de "autorícese", pues de lo contrario podría incurrirse en un vicio de inconstitucionalidad. Frente a este punto, la Corte Constitucional<sup>9</sup> ha sostenido que:</p> <p><b>"... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público..."</b> (énfasis fuera del texto).</p> <p>Por otra parte, la inclusión del municipio de Barbosa, aún en términos de autorización, como una de las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), implicaría la ampliación de los beneficios tributarios previstos en los artículos 235 y siguientes de la Ley 1819 de 2016<sup>10</sup>. En este sentido, las empresas que tengan su domicilio principal y desarrollen toda su actividad económica en las ZOMAC, siempre que cumplan con un mínimo de inversión y de generación de empleo, pueden acceder a un régimen tributario especial reducido en materia de renta en los términos previstos en el artículo 237 de la Ley 1819 de 2016, así:</p> <p><b>"(...) a) La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de las nuevas sociedades, que sean micro y pequeñas empresas, que inicien sus actividades en las Zomac por los años 2017 a 2021 será del 0%; por los años 2022 a 2024 la tarifa será del 25% de la tarifa general del impuesto sobre la renta para personas jurídicas o asimiladas; para los años 2025 a 2027 la tarifa será del 50% de la tarifa general; en adelante tributarán a la tarifa general;</b></p> <p><b>b) La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de las nuevas sociedades, que sean medianas y grandes empresas, que inicien sus actividades en las Zomac por los años 2017 a 2021 será del 50% de la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios para personas jurídicas o asimiladas; por los años 2022 a 2027 la tarifa será del 75% de la tarifa general; en adelante las nuevas grandes sociedades tributarán a la tarifa general. (...)"</b></p> <p><small><sup>9</sup> Corte Constitucional de Colombia, (2014) Sentencia C-755. MP Gloria Stella Ortiz Delgado. <sup>10</sup> "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones."</small></p>



De igual forma, esta tarifa reducida en el impuesto sobre la renta se ha delimitado a unas zonas específicas, las cuales, en virtud del artículo 236 de la Ley 1819 son "(...) *el conjunto de municipios que sean considerados como más afectados por el conflicto, definidos para el efecto por el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio (ART).* (...)”

Ahora bien, de acuerdo con la misma Ley 1819 de 2016, las ZOMAC estarán constituidas por el conjunto de municipios que sean considerados como más afectados por el conflicto, definidos para el efecto por el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio (ART). Con fundamento en dicha facultad se expidió el Decreto 1650 de 2017<sup>11</sup>, en el que se estableció la metodología para seleccionar los municipios que en efecto correspondían a los más afectados por el conflicto armado.

La metodología para definir las ZOMAC se basa en la identificación de los municipios con mayores retos institucionales, socioeconómicos y de afectación por el conflicto. El proceso de selección considera diversas variables que reflejan la vulnerabilidad de las zonas. Como resultado de aplicación de dicha metodología se obtuvieron 344 municipios como más afectados por el conflicto armado (Anexo 2 del Decreto 1650 de 2017). Las variables que el Gobierno nacional definió son:

1. **Índice de Pobreza Multidimensional (IPM):** Indica el grado de privación de los hogares en educación, salud, trabajo, servicios públicos y condiciones de vivienda. Se utiliza el IPM a nivel municipal para identificar las zonas con mayores necesidades socioeconómicas.
2. **Índice de Desempeño Fiscal:** Mide la fortaleza institucional de los municipios y su capacidad para manejar las finanzas públicas. Se seleccionan municipios en las categorías de deterioro, riesgo o vulnerabilidad.
3. **Aglomeraciones del Sistema de Ciudades:** Evalúa si un municipio pertenece a un centro urbano o aglomeración. Se excluyen los municipios considerados parte de estas aglomeraciones para evitar distorsiones en las inversiones.
4. **Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA):** Refleja el nivel de afectación por el conflicto en los municipios a través de variables como acciones armadas, homicidios, desplazamientos forzados, y cultivos ilícitos.
5. **Municipios Priorizados en los PDET:** Se incluyen los municipios priorizados por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) según criterios de pobreza, afectación por conflicto, debilidad institucional y presencia de economías ilícitas.
6. **Distancia a la Capital del Departamento:** La lejanía o cercanía a las capitales departamentales indica el grado de acceso a la institucionalidad y capacidad de respuesta ante el conflicto.
7. **Categorías de Ruralidad:** Clasifica los municipios según su nivel de ruralidad (ciudades, intermedios, rural, rural disperso) para reflejar la vulnerabilidad ante el conflicto.

<sup>11</sup> "Por el cual se adiciona un artículo a la Parte 1 del Libro 1; la Sección 1 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 y los Anexos números 2 y 3, al Decreto número 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar los artículos 236 y 237 de la Ley 1819 de 2016."



8. **Población:** Considera la proyección de la población de los municipios para evitar que los beneficios se concentren en grandes ciudades y así incentivar las inversiones en zonas más necesitadas.

En consecuencia, la inclusión de un municipio como ZOMAC directamente en la ley sin que se tenga en cuenta la metodología antedicha podría resultar inconstitucional por vulnerar el principio de igualdad, en desmedro de los demás municipios que, al igual que el municipio de Barbosa, no cumplen con los requisitos o variables metodológicas y que, por lo tanto, no son considerados como ZOMAC. Además, el Proyecto de Ley no presenta argumentos adicionales o evidencias que justifiquen la inclusión del municipio de Barbosa bajo estos parámetros como ZOMAC. Y en todo caso si no fuera esa la intención del legislador no se entiende por qué se autorizaría la aplicación de una reglamentación que por sí sola arroja un resultado de acuerdo con una metodología.

En cualquier caso, si bien no es posible cuantificar con precisión el impacto fiscal de la medida debido a la falta de una base de cálculo específica, la adopción de beneficios fiscales o clasificaciones especiales potencialmente tendría efectos sobre la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica del país. Además de animar a otros municipios a obtener una clasificación legal por fuera de la metodología legal y reglamentaria existente.

De otra parte, es preciso señalar que, de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política (CP), solo se podrán dictar o reformar las leyes, por iniciativa del Gobierno nacional, que tengan como propósito decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales y en caso de que cursen en el Congreso de la República proyectos de ley de iniciativa parlamentaria con dicho contenido, deberán contar con el aval del Gobierno nacional, tal como lo ha determinado la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>12</sup>. De manera que, cualquier creación de régimen tributario excepcional y reducido requiere el aval del Gobierno nacional, representado en esta Cartera en materia fiscal y tributaria, conforme a sus competencias<sup>13</sup>, sin el cual podría conllevar un riesgo de inconstitucionalidad. Dicho esto, el proyecto estaría ampliando beneficios tributarios sin contar con el aval de esta Cartera, por lo que se sugiere eliminar dicho artículo.

Finalmente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 157 CP, es necesario señalar que, para ser aprobado un proyecto de ley en el Congreso de la República, el mismo debe ser discutido y votado cuatro veces (debe haber sido aprobado en la correspondiente comisión permanente de cada cámara, y aprobado en plenaria de Senado y Cámara de Representantes), y el incumplimiento deviene en un vicio formal de aquellos que puede generar la inexecutable de la norma<sup>14</sup>. Para el efecto, el debate y aprobación de los proyectos de ley deben cumplir con los principios de consecutividad e identidad flexible.

La Corte Constitucional ha destacado que "(...) *La exigencia de consecutividad respecto de los proyectos de ley y de actos legislativos, exige que se surtan de manera sucesiva, en comisiones y plenarios, los debates correspondientes.* Ha destacado la Corte que con

<sup>12</sup> Ver sentencia C-821 de 2011, entre otras.

<sup>13</sup> Decreto 4712 de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público."

<sup>14</sup> Al respecto, véase fallos de la Corte Constitucional de Colombia: Sentencias C-084 de 2019 M.P. Diana Fajardo Rivera y C-1056 de 2003 M.P. Alfredo Berrón Sierra, entre otras.



*fundamento en la exigencia de consecutividad "tanto las comisiones como las plenarios de una y otra cámara están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a ese deber constitucional ni trasladar su competencia a otra célula legislativa para que un asunto sea considerado en un debate posterior."*<sup>15</sup> (...) <sup>16</sup>

"(...) *Conforme a lo anterior, el principio de consecutividad se desdobra en dos dimensiones. La primera establece las condiciones para que pueda considerarse que en una determinada etapa del trámite se han cumplido las exigencias de votación y deliberación, lo que supone discutir, aprobar o improbar (a) el articulado que se propone en la ponencia presentada y (b) las proposiciones de modificación, de adición o de supresión que sean formuladas por las personas habilitadas para el efecto. La segunda, que se encuentra determinada por el resultado de la primera, exige que el tema objeto de debate legislativo sea examinado a lo largo del trámite en el Congreso, de forma que no se debatan y aprueben en etapas posteriores asuntos que no lo fueron en las etapas precedentes.* (...) <sup>17</sup>

Con fundamento en ese principio, recientemente la alta Corporación, mediante sentencia C-020 de 2024, declaró inexecutable el artículo 15 de la Ley 2251 de 2022 por encontrar que su inclusión en el primer debate ante la cámara de representantes (tercero del procedimiento legislativo), no fue debatido en el Senado de la República, por considerar que no tenía relación específica, clara y evidente con la iniciativa, y por el contrario, constituía la adición de un tema nuevo al proyecto de ley discutido y votado en el debate legislativo ante el Senado.

Dicho esto, se concluye que el artículo 5 de la ponencia propuesta para cuarto debate, incorporado por primera vez en la ponencia propuesta para tercer debate, en la Cámara de Representantes, podría resultar inconstitucional por vulnerar los principios de consecutividad e identidad flexible, por lo que se sugiere eliminar dicho artículo.

Por último, en atención que se están incluyendo disposiciones que contienen beneficios tributarios sin prever fuente de financiación sustitutiva, los autores y ponentes deben dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>18</sup>, el cual señala toda iniciativa legislativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. La misma norma exige que en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto, se abstiene de emitir concepto favorable y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones

<sup>15</sup> Sentencia C-1113 de 2003. En igual dirección se encuentre, entre muchas otras, la sentencia C-040 de 2010.

<sup>16</sup> Sentencia C-373 de 2016, Corte Constitucional

<sup>17</sup> Ibidem

<sup>18</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.



legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta su voluntad colaborar con el trámite legislativo, dentro de los parámetros constitucionales, presupuestales y de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

**MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO**  
Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.  
DGPPN/DIAN/DGPM/DGAF/OAJ

Con copia: Dr. Saúl Cruz Bonilla– Subsecretario del Senado de la República.

## CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA CUARTO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 29 DE 2024 SENADO, 014 DE 2023 CÁMARA, ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE CÁMARA NÚMEROS 080 DE 2023, 143 DE 2023, 261 DE 2023, 268 DE 2023 Y 151 DE 2023

*por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos y/o enfermedades mentales, así como medidas para la promoción y cuidado de la salud mental.*

<div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;">  </div> <p>3. Despacho Viceministra Técnica</p> <p>Honorable Congresista <b>EFRAIN JOSÉ CEPEDA SARABIA</b> Senado de la República <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b> Carrera 7 No. 8-68 Bogotá D.C.,</p> <p style="text-align: right;">Bogotá D.C., 29 de noviembre de 2024 16:59</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 54605/2024/OFI</p> <p><b>Asunto:</b> Comentarios a la ponencia para cuarto debate del Proyecto de Ley No. 029 de 2024 Senado, 014 de 2023 Cámara, acumulado con los proyectos de Cámara Nos. 080 de 2023, 143 de 2023, 261 de 2023, 268 de 2023 y 151 de 2023 "por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos y/o enfermedades mentales, así como medidas para la promoción y cuidado de la salud mental."</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para cuarto debate del proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El Proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto "modificar la Ley 1616 de 2013, y dictar otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos y/o enfermedades mentales, así como medidas para la promoción y cuidado de la salud mental"<sup>2</sup>.</p> <p>Para el efecto, se establece el Estado Colombiano, a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) garantizará a la población colombiana, priorizando a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad y adultos mayores, educación emocional, la promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental, atención integral e integrada que incluya diagnóstico, tratamiento y rehabilitación en salud para todos los trastornos mentales. También se garantizará a las personas privadas de la libertad programas de atención, incluyendo el acompañamiento espiritual en respeto irrestricto de la voluntad y convicción espiritual.</p> <p>La atención integral en salud mental no se reducirá a un tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico, y se llevará a cabo con un enfoque biopsicosocial y comunitario e incluirá acciones</p> <p><small><sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. <sup>2</sup> Artículo 3 del Proyecto de ley, Gaceta 1329 de 2024</small></p>	<div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;">  </div> <p>complementarias al tratamiento tales como la integración familiar, social, laboral, educativa y en actividades culturales, físicas, deportivas y/o recreativas.</p> <p>Adicionalmente, las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), o las entidades que hagan sus funciones, en conjunto con las entidades territoriales ofrecerán dentro de sus estrategias de promoción y prevención, apoyo psicosocial y capacitación a los cuidadores de personas afectadas por trastornos mentales para mejorar su bienestar y calidad de vida.</p> <p>Respecto de esta iniciativa, de manera general se resalta que el tema de salud mental ya ha sido reconocido como un evento de interés en salud pública que debe ser gestionada en el marco de lo dispuesto en el Plan Decenal de Salud Pública 2022- 2031<sup>3</sup>, definiendo acciones concretas para cada uno de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Dicho marco recoge elementos y estrategias que se mencionan como necesarias, como son la atención integral, la intersectorialidad, el deporte, la recreación, las condiciones de vida saludable, al abordaje desde lo individual y lo colectivo para la atención. Ello, sin perjuicio de que las acciones relativas a la atención de salud mental están contempladas en el actual plan de beneficios, así como su financiación a través de la UPC.</p> <p>En lo que respecta particularmente a la atención de las personas privadas de la libertad dentro del proceso de resocialización y sus estrategias, es importante resaltar que en lo que tiene que ver con el sistema carcelario, desde el 2019, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC ha establecido un modelo de atención integral e integrada, que propende por mejorar la atención en el acceso a actividades terapéuticas que garanticen no solo la prevención, sino el tratamiento terapéutico no farmacológico que permita avanzar hacia una rehabilitación o estandarización de la calidad de vida que mitigue el riesgo de patología mental.</p> <p>Así mismo, se adelantan acciones de atención en la generación de actividades psicológicas que permitan el establecimiento de pautas desde la psicoterapia a las Personas Privadas de la Libertad (PPL) con riesgo, incluyendo en ambas actividades a toda la PPL, a partir de un ejercicio riguroso de caracterización y análisis situacional de salud mental. Todo ello dentro de un paquete de atención -por modalidad de Pago Global Prospectivo-, con el objeto de estandarizar un valor único prospectivo, sobre las actividades a realizar con el seguimiento respectivo por parte de la USPEC y el INPEC.</p> <p>Es importante resaltar que actualmente el valor total necesario por mes para garantizar la prestación de este modelo de atención se encuentra establecido entre los <b>\$8 mil y los \$10 mil millones mensuales</b>; ahora bien, los servicios actuales en salud para las Personas Privadas de la Libertad -PPL, si bien tienen un enfoque claro sobre integralidad, no son suficientes para generar el impacto clínico y preventivo que se requiere con abordaje de riesgo terapéutico y clínico, según cada PPL y la necesidad establecida, por lo que la propuesta de ley generará un impacto presupuestal de, aproximadamente, <b>\$7 mil millones al mes, adicionales</b>, es decir <b>\$84 mil millones anuales</b>. Cabe advertir que a la fecha solo se cubre el 30% de los recursos requeridos para el modelo actual, toda vez que, de acuerdo con la</p> <p><small><sup>3</sup> <a href="https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSF/documento-plan-decenal-salud-publica-2022-2031.pdf">https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSF/documento-plan-decenal-salud-publica-2022-2031.pdf</a></small></p>
<div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;">  </div> <p>información de la USPEC, para el caso concreto del servicio en salud mental, se tiene una apropiación mensual, aproximada, de <b>\$3 mil millones</b> que cubre los siguientes servicios, garantizados a los cerca de <b>10.500 PPL</b> diagnosticados dentro del Programa, de los <b>168.168<sup>4</sup></b> hombres y mujeres que están cumpliendo condena o están sindicados en internación penitenciaria intramural y extramural. A saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Valoración y seguimiento por Psiquiatría y definición de conducta y tratamiento medicalizado y/o terapéutico. Modalidad presencial o por teleconsulta.</li> <li>2. Valoración y seguimiento por Psicología, conforme a los lineamientos clínicos del Psiquiatra. Modalidad presencial o por teleconsulta.</li> <li>3. Dispensación y administración de medicamentos de control, por unidosis.</li> <li>4. Actividades de promoción y prevención a la PPL con riesgo de padecer patología mental. Talleres y charlas.</li> <li>5. Caracterización de la PPL, a partir de la realización de tamizajes, para la detección temprana de PPL en riesgo o con sintomatología específica de patología mental.</li> </ol> <p>Estos gastos están contemplados dentro de los recursos asignados al FONDO NACIONAL DE SALUD PPL, el cual, a través del Administrador fiduciario, determina un árbol presupuestal, que es sometido a verificación, análisis y aprobación del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud para la PPL, conforme lo establece la Ley 1709 de 2014 y el capítulo 11 del Decreto 1069 de 2015<sup>5</sup>.</p> <p>Ahora bien, respecto a la atención en salud mental para la demás población beneficiaria del Proyecto, no se posee información, proyección, ni planificación en el aspecto presupuestal frente a estas iniciativas, pues no se brindan elementos puntuales que permitan una estimación. No obstante, es pertinente destacar que cualquier modificación al Plan de Beneficios en Salud (PBS) debe estar acorde a los lineamientos de política vigente y a sus correspondientes actualizaciones conforme a los criterios técnicos que rigen el Plan, ello con el ánimo de evitar duplicidad de esfuerzos y recursos que incidan en aumentos de la carga sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), puesto que cualquier ampliación del PBS repercute directamente en incrementos de la Unidad de Pago por Capitalización (UPC) que se reconoce por cada afiliado al SGSSS, y que no estarían contemplados en las proyecciones de gasto de mediano plazo del Sector Salud que se financian con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN).</p> <p>Por su parte, el artículo 8 del proyecto de ley se refiere a la pedagogía como estrategia de promoción y prevención en salud mental y prevención de las enfermedades mentales, imponiendo al Ministerio de Salud y Protección Social, en conjunto con la Comisión de Regulación de Comunicaciones y el Consejo Nacional de Salud Mental, la creación, generación</p>	<div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;">  </div> <p>y producción de contenidos y estrategias anuales de comunicación masiva, las cuales, en principio, no generarán un impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando sean ejecutadas de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 199 de 2024<sup>6</sup>, que incorpora medidas de austeridad relacionadas, entre otras cosas, el ahorro en publicidad.</p> <p>En lo que respecta a las propuestas a la atención integral e integrada con la participación activa de las personas afectadas por condiciones de salud mental, pacientes, sus familias, cuidadores y otros actores relevantes, las obligaciones en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social relacionadas con estrategias, planes y programas para la formación en primeros auxilios psicológicos y el acompañamiento en campañas que promuevan el autocuidado, la implementación de programas especiales y diferenciados de atención integral, y estrategias de promoción y prevención, apoyo psicosocial y capacitación a los cuidadores de personas afectadas por trastornos mentales para mejorar su bienestar y calidad de vida, su financiación correspondería a un gasto recurrente que no se encuentra contemplado en el Presupuesto General de la Nación ni en las proyecciones de gasto de mediano plazo que, que en todo caso quedaría supeditado a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin, de conformidad con el artículo 39<sup>7</sup> del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP).</p> <p>Vale reiterar que para incluir estos recursos en la ley anual de presupuesto debe establecerse el monto de ingresos y, de otro lado, las erogaciones como una autorización máxima de gasto a los órganos que lo conforman. En ese contexto, las entidades nacionales deben ajustarse a las disponibilidades presupuestales y priorización de la política pública, acorde con el Plan Nacional de Desarrollo y en virtud de su autonomía presupuestal, tal como lo ha dispuesto los artículos 39 y 47 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP).</p> <p>En consecuencia, cada entidad pública correspondiente a una sección presupuestal, de conformidad con el EOP, incluirá en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con las competencias del sector presupuestal, se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal y acorde con las normas de austeridad en dichos gastos<sup>8</sup>.</p> <p>Adicionalmente, es importante destacar que el artículo 334 de la Constitución Política consagra la sostenibilidad fiscal como una herramienta que debe ser utilizada por las tres ramas del poder público, Legislativa, Ejecutiva y Judicial, en el ejercicio de sus funciones, con el fin de cumplir con los objetivos del Estado Social y Democrático de Derecho, de manera que la sostenibilidad fiscal no es una responsabilidad privativa de la rama Ejecutiva del poder público, sino que además debe orientar el ejercicio de las competencias de todas las ramas y órganos del poder público.</p> <p><small><sup>6</sup> Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2024 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. <sup>7</sup> Artículo 39. Los gastos autorizados por Leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el párrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993. <sup>8</sup> Artículo 14, Ley 2155 de 2021 "Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones" y Decreto 397 de 2022 "Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2022 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación"</small></p>

Sin perjuicio de lo ya señalado, es importante destacar que este Gobierno no es ajeno a la necesidad de avanzar en la atención de la salud mental en Colombia, lo cual quedó consignado en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida", al establecer por derroteros la actualización de la política vigente con la participación del Consejo de Salud Mental, abordar el consumo de sustancias psicoactivas como un problema de salud pública, con enfoque de riesgos y daños, así como la prevención y atención integral de las situaciones de violencias (autoinfligidas e interpersonales), entre otras acciones<sup>9</sup>.

Por su parte, existe el CONPES 3992 del 2020<sup>11</sup>, que planteó una estrategia para la promoción de la salud mental en Colombia, y las diferentes medidas consagradas en Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026, contenidos en los artículos 166, 167, 344 y 348, tales como: i) la política nacional de salud mental; ii) la atención en salud mental para el sector carcelario y penitenciario en Colombia; iii) fortalecimiento de los programas de asistencia técnico legal y de salud mental, que brinde orientación, asesoría y representación jurídica gratuita inmediata, especializada a mujeres víctimas de las violencias y en riesgo de feminicidio; y, iv) creación de planes y programas para la garantía de derechos con énfasis en salud mental de los jóvenes entre los 14 y 28 años de edad.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que este Gobierno, a través del Ministerio de Salud, radicó el proyecto de ley 312 de 2024 cámara, acumulado con el proyecto de ley número 135 de 2024 cámara, "por medio del cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones", por lo que se invita a los autores y ponentes del proyecto bajo estudio a proponer, debatir y concertar este tipo de propuestas en el marco del trámite legislativo de la citada reforma a la Salud.

Por último, *dadas las implicaciones fiscales que tendría la implementación de la iniciativa, por la presión de gasto y gastos adicionales que podría tener para la Nación*, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>12</sup>, el cual determina que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

En atención a la disposición en cita, corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones fiscales del proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal de la Nación, conforme lo ha exigido la Corte Constitucional en diferentes sentencias<sup>13</sup>. De acuerdo con el alto tribunal, constituye un referente básico para las deliberaciones legislativas, en cumplimiento del artículo en mención, que el Congreso efectúe una mínima comprensión del costo real de la

<sup>9</sup> De manera específica en el marco del catalizador C. Expansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida, en el cual se tiene como estrategia número "1. Bienestar físico y mental y social de la población".  
<sup>10</sup> Ver página 98. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>  
<sup>11</sup> <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3992.pdf> ver página 3  
<sup>12</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.  
<sup>13</sup> Ver entre otras, Sentencia 075 de 2022, Corte Constitucional de Colombia. Registrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo.

propuesta, del grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad presupuestal del Estado y del origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas, para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal<sup>14</sup>.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita tener en cuenta sus comentarios y consideraciones. Adicionalmente, se precisa revisar la pertinencia de continuar con el trámite legislativo del proyecto de ley, habida cuenta la legislación actual y políticas existentes en la materia y la cobertura actual del SGSSS. En caso de insistirse en su aprobación sería necesario articular sus propuestas a las políticas existentes en la materia y la cobertura actual del SGSSS. Igualmente, se manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Atentamente,

**MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO**  
 Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.  
 DGRESS/DGPPN/DAF/OAJ

**Elaboró:** Diego Mauricio Olivera Rodríguez  
**Revisó:** Germán Andres Rubio Castiblanco/Juliana Ocampo Quintero/Carlos E. Martínez Moncayo

**Con Copia:** Dr. Saúl Cruz Bonilla, Secretario General Senado de la República

<sup>14</sup> Ibidem.

## CONCEPTO JURIDICO FEDESEGURIDAD AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 311 DE 2024 SENADO

*por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia.*

Bogotá DC., 28 de noviembre de 2024

Honorables Senadores  
 Coordinadores Ponentes y Ponentes del Proyecto de Reforma Laboral

Ferney Silva Idrobo	Coordinador	Colombia Humana
Fabián Díaz Plata	Coordinador	Alianza Verde
Miguel Ángel Pinto Hernández	Coordinador	Liberal
Martha Peralta Epieyi	Ponente	MAIS
Berenice Bedoya Pérez	Ponente	ASI
Omar De Jesús Restrepo	Ponente	Comunes
Ana Paola Agudelo García	Ponente	MIRA
Norma Hurtado Sánchez	Ponente	De la U
José Alfredo Marín	Ponente	Conservador
Lorena Ríos Cuellar	Ponente	Colombia Justa y Libres
Honorio Miguel Henríquez Pinedo	Ponente	Centro Democrático
Wilson Arias Castillo	Ponente	Polo Democrático Alternativo

Vía Correo: [nadia.blel@senado.gov.co](mailto:nadia.blel@senado.gov.co), [berenice.bedoya@senado.gov.co](mailto:berenice.bedoya@senado.gov.co),  
[Comision.septima@senado.gov.co](mailto:Comision.septima@senado.gov.co), [pqrscomision7@senado.gov.co](mailto:pqrscomision7@senado.gov.co).

Ciudad

**Asunto:** Comentarios de inconveniencia y solicitud de archivo de los gremios del sector de la vigilancia y la seguridad privada, del Proyecto de Ley 166/2023C acumulado con el Proyecto de Ley 192/2023C y el Proyecto de Ley 256/2023C "Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia"

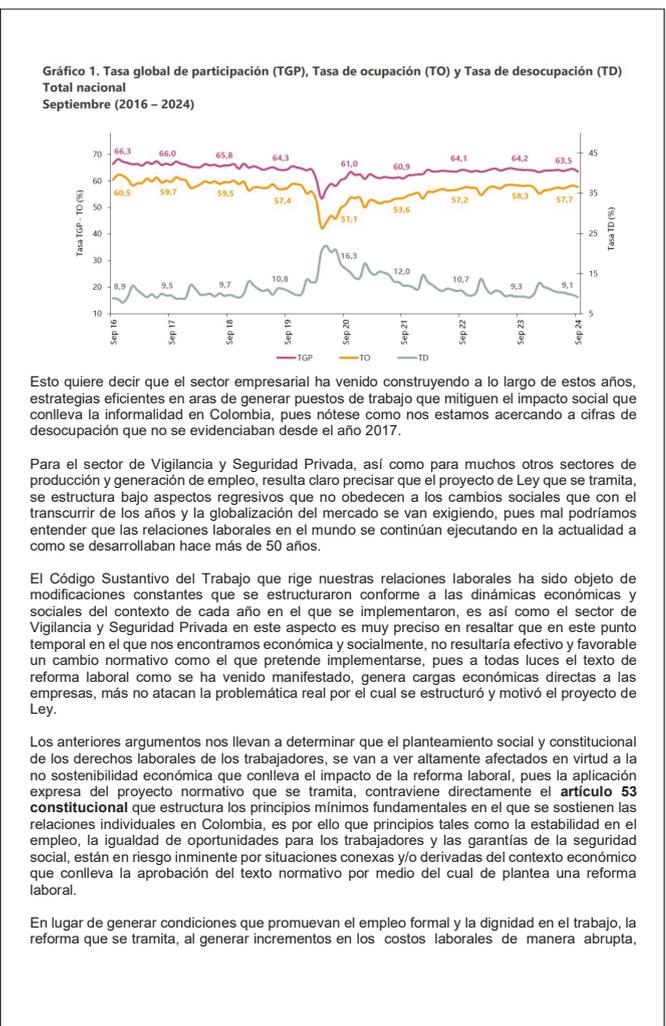
Honorables Senadores Coordinadores y Ponentes:

En representación de los gremios empresariales del sector de la vigilancia y la seguridad privada nos dirigimos a ustedes de manera respetuosa para expresar nuestra máxima preocupación respecto al Proyecto de Reforma Laboral en curso. Tras un análisis profundo considerando los efectos gravísimos que tendría esta propuesta en la generación de puestos de trabajo, el empleo formal y la sostenibilidad económica de las empresas de la industria, solicitamos con toda claridad el archivo definitivo del proyecto, fundamentando nuestra petición en los siguientes argumentos:

**1. Inconstitucionalidad del Proyecto**  
**1.1. Violación del Principio de Progresividad de los Derechos Sociales:**

El proyecto normativo a través de sus distintos cambios genera cargas económicas inmediatas y desproporcionadas al sector empresarial colombiano, lo que implica poner en riesgo no solo la estabilidad financiera y estructural de estas, sino en mayor parte la estabilidad laboral de aquellos puestos formales de trabajo que con mucho esfuerzo se han logrado obtener.

Según cifras del DANE a corte periódico de septiembre de 2024, la tasa de desocupación del total nacional obedeció al 9,1%, ahora bien, el periodo inmediatamente anterior, esto es en septiembre del año 2023 dicha tasa de desocupación era del 9,3%. De la misma manera, estadísticamente según los reportes emitidos por el DANE, desde el 2020 se vienen reduciendo las tasas de desocupación a nivel nacional tal como se puede evidenciar en la siguiente grafica;



desincentiva la **generación de empleo** y fomenta la **informalidad laboral** que ha sido una problemática constante que se ha venido atacando y como se evidenció en líneas anteriores, ha disminuido como consecuencia de las estrategias económico – empresariales de todos los sectores productivos en el país.

Por último, cabe resaltar que perder esfuerzos ganados en contra de la informalidad laboral genera no solo un impacto económico al sector empresarial, sino que en mayor medida, conllevaría a un estallido social en el que los sistemas que brindan garantías fundamentales como lo es el subsistema de salud y pensión que dependen de la producción económica, se verían altamente afectados, impactando así el gasto público.

**1.2. Afectación a la Libertad de Empresa y Libre Competencia:**

El proyecto impone restricciones contractuales y carga tributaria adicional, que limita severamente la capacidad de operación de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas. Esto vulnera el **artículo 333 de la Constitución de la Constitución Política de Colombia**, que garantiza la libertad económica y la iniciativa privada, pilares fundamentales del desarrollo económico nacional.

**2. Impactos Negativos en el Empleo y la Economía Nacional**  
**2.1. Incremento del Desempleo:**

Desde el sector de vigilancia y seguridad privada, caracterizado por ser intensivo en mano de obra y operar de manera continua, reiteramos enfáticamente que la reforma laboral debe enfocarse en la generación de empleo y en la reducción de la informalidad laboral en el país.

Actualmente, de acuerdo con el DANE el 56% de los trabajadores son informales, por lo tanto, el proyecto de Ley que se tramita se estaría centrando en el 44% de la población que tiene trabajo formal, dejando de lado a más de la mitad de los trabajadores de Colombia. Adicionalmente, Colombia tiene una tasa de desempleo del 10.2%, más del doble del promedio de la OCDE (5%), con un alarmante desempleo juvenil del 20.2%, lo que evidencia la urgencia de políticas que generen empleo formal en lugar de medidas que incrementen la informalidad.

Además, el salario mínimo en Colombia equivale al 90% del salario medio, significativamente superior al promedio de la OCDE (55%). Este nivel elevado ya representa un desafío estructural para el empleo formal, y combinado con los costos adicionales que impone la reforma, limita aún más la capacidad de las empresas para contratar trabajadores.

Al abordar el texto de la reforma planteada se evidencia que el mismo no ataca la problemática real por el cual se motivó su trámite, pues no puede predicarse que la estabilidad en el empleo se logra a través de mecanismos restrictivos de movilidad como lo plantea la reforma, sino más por el contrario, la estabilidad en el empleo desde la óptica del contexto actual y globalizado en el que nos encontramos, se logra a través de la empleabilidad inmediata, quiere decir ello, a través de la oportunidad de empleo constante que solo se obtiene con la creación de nuevos puestos de trabajo.

De acuerdo con el estudio del Banco de la República, titulado *"Estabilidad en el mercado laboral y análisis cuantitativo de algunos impactos del proyecto de ley de reforma laboral"*, se proyecta que esta reforma podría ocasionar la pérdida de aproximadamente 454,000 empleos en los próximos dos años. En el sector de vigilancia y seguridad privada, que emplea a 389,635 trabajadores, esta reforma generaría una reducción estimada de 18,000 puestos de trabajo. Estas proyecciones evidencian un impacto significativo en el empleo, colocando a las empresas del sector en una situación crítica debido al incremento de los costos operativos. Esta situación

podría llevar a recortes de personal, disminución en el ingreso de los trabajadores y, en algunos casos, al cierre definitivo de compañías, afectando la estabilidad de un sector fundamental para la seguridad en el país.

Es fundamental que cualquier medida que genere sobrecostos para las empresas esté concertada en el diálogo tripartito que debe surtirse para efectos de mantener armonía en las relaciones individuales y sociales del país, pues claramente aspectos claves como lo es el desempleo, la formalidad laboral, la productividad y la competitividad, deben ser tratados con miras a favorecer por igual los intereses de quienes los integran, esto es trabajadores y empleadores.

**2.2 Afectación a la Competitividad en Colombia**

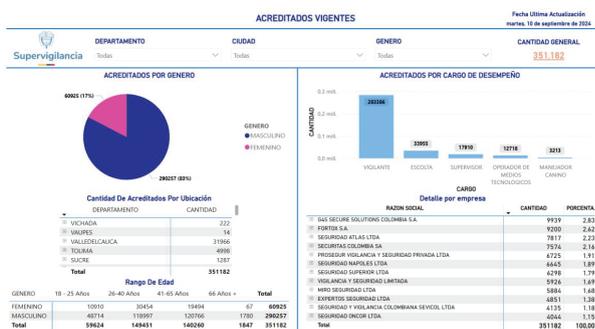
La Cámara de Comercio Colombo Americana (AmCham Colombia) advierte que los cambios propuestos en recargos y horarios reducirán la competitividad y la inversión extranjera en el país. Una menor competitividad puede traducirse en la disminución de la capacidad del país para atraer inversión, limitar la creación de empleo formal y reducir el crecimiento de sectores productivos estratégicos. Con una productividad laboral de 14.2 USD/hora, significativamente por debajo del promedio de la OCDE de 55.7 USD, estas medidas podrían profundizar los desafíos estructurales, dificultar la reactivación económica y debilitar aún más la posición de Colombia en los mercados internacionales.

**3. Análisis de Sectores Críticos Afectados**  
**3.1. Sector de Vigilancia y Seguridad Privada:**

En 2021 se aprobó la Ley 2101, que reduce progresivamente la jornada laboral semanal de 48 a 42 horas, meta que se alcanzará en 2026, sin afectar el salario de los trabajadores. Este cambio ya incrementó el valor de la hora ordinaria de trabajo en un 14%, al redistribuir el salario mínimo entre un menor número de horas laboradas, lo que aumentó los costos de la mano de obra. Ahora, la reforma laboral propone ajustes adicionales, como la ampliación del horario nocturno y el aumento de los recargos dominicales y festivos, lo que sumado al impacto de la reducción de la jornada, afecta significativamente la capacidad de las empresas para contratar trabajadores. Esto se agrava si se consideran los incrementos futuros en el salario mínimo, lo que pone en riesgo tanto el empleo formal como la sostenibilidad económica del sector.

Los costos operativos de este sector aumentarían en un 23% debido a los recargos nocturnos y dominicales, lo cual pone en riesgo la sostenibilidad de más de 800 empresas. Esto no solo provocaría despidos masivos, sino que incentivaría el **crecimiento de la vigilancia ilegal**, exponiendo a millones de usuarios (comercios, edificios residenciales e industriales) a mayores riesgos de inseguridad. Para los clientes, esto se traduciría en un aumento del 18.6% en la tarifa de los servicios, encareciendo significativamente la contratación de vigilancia formal.

Cabe resaltar que el sector de vigilancia y seguridad privada es uno de los sectores más influyentes en la economía del país, pues aporta un aproximado de 350 mil empleos directos y genera cerca de 10.5 billones de pesos anuales, lo que significa el 1.2% del PIB, según las cifras reportadas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Solo a corte de septiembre del año 2024 la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada reporta un total de 351.182 personas acreditadas por cargo desempeñado entre vigilantes, escoltas, supervisores, operadores de medios tecnológicos y manejadores caninos, tal como puede evidenciarse en la siguiente gráfica:



<https://supervigilancia.gov.co/publicaciones/9098/personal-operativo-acreditado/>

**3.1.1. Impacto en las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes):**

La Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI) advierte que las Pymes, responsables del 80% del empleo formal en el país, no podrán asumir los costos adicionales. Esto podría llevar al cierre masivo de negocios, aumentando la desigualdad económica y territorial.

**4. Conclusión**

Por las razones expuestas, el Proyecto de Reforma Laboral representa un riesgo significativo para la estabilidad del sector de vigilancia y seguridad privada, además de generar impactos adversos en la economía nacional, el empleo formal y la seguridad ciudadana. Las cargas económicas desproporcionadas, como el incremento del 23% en los costos operativos y el aumento del 18.6% en las tarifas de los servicios, dificultan la viabilidad de las empresas formalmente constituidas, desincentivan la contratación regulada y promueven la proliferación de prácticas informales e ilegales que comprometen tanto la calidad como la confianza en un servicio esencial para la sociedad.

Además, el impacto de estas medidas se suma a desafíos estructurales existentes, como un salario mínimo que ya representa el 90% del salario medio, muy por encima del promedio de la OCDE (55%), y una productividad laboral de apenas 14.2 USD por hora, muy por debajo del promedio de 55.7 USD en los países de la OCDE. Estas cifras reflejan una brecha que el proyecto no solo no aborda, sino que podría agravar, afectando directamente la competitividad y la sostenibilidad económica del sector.

Es imperativo que el marco normativo se alinee con los estándares internacionales y contemple medidas que no solo garanticen la sostenibilidad del sector, sino que también promuevan la formalización laboral y permitan la adaptación de las empresas a las dinámicas económicas actuales. En lugar de profundizar las barreras estructurales existentes, la normativa debería vincular cualquier sobrecosto a mejoras tangibles en indicadores clave como el desempleo, la formalidad laboral, la productividad y la competitividad.

Por estas consideraciones, solicitamos respetuosamente el archivo definitivo de este proyecto de ley, en aras de proteger la estabilidad del sector, garantizar la sostenibilidad de más de 800 empresas y salvaguardar su capacidad para continuar contribuyendo a la seguridad y tranquilidad del país.

Atentamente,

*[Firma]*  
**José Uriel Amariles Tabares**  
Presidente Junta Directiva  
**ACASEP**

*[Firma]*  
**Luz Dary Álvarez pasos**  
Presidente  
**ANAVP DE COLOMBIA**

*[Firma]*  
**Gabriel Jaime Berrio Álvarez**  
Presidente Junta Directiva  
**ASOSEC**

*[Firma]*  
**José de Jesús Hernández Rosillo**  
Presidente Junta Directiva  
**CONASEGUR**

*[Firma]*  
**Teniente Coronel de I.M. (RA) Guillermo Lara Páez**  
Presidente Junta Directiva  
**ACES**

*[Firma]*  
**Rodolfo Tamayo**  
Presidente Junta Directiva  
**ANDEVIP**

*[Firma]*  
**Claudia Marcela Giraldo**  
Directora Ejecutiva  
**CAMARA COLOMBIANA DE SEGURIDAD PRIVADA**

*[Firma]*  
**Miguel Ángel Díaz**  
Presidente Junta Directiva  
**CONFEVIP**

 <p><b>Cesar Rodríguez</b> Presidente CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PRIVADA</p>  <p><b>María Victoria López Copete</b> Representante EMPRESAS INDEPENDIENTES</p>  <p><b>Nicolás Botero-Páramo Gaviria</b> Presidente Ejecutivo FEDESEGURIDAD</p>  <p><b>Paula Andrea Cardona</b> Directora Gremial FENALCO</p> <p><b>Referencias:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). "Impacto Económico de la Reforma Laboral". Octubre 2024.</li> <li>Cámara de Comercio Colombo Americana (AmCham Colombia). "Efectos de la Reforma Laboral en la Inversión Extranjera". Noviembre 2024.</li> <li>Federación Colombiana de Empresas de Seguridad (FedeSeguridad). "Impacto de la Reforma Laboral en el Sector de Seguridad Privada". Agosto 2024.</li> <li>Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI). "Las Pymes frente a la Reforma Laboral". Octubre 2024</li> </ol>	 <p><b>Harry González</b> Director Ejecutivo ECOS</p>  <p><b>Marino Valencia</b> Director Ejecutivo FECOLSEP</p>  <p><b>Sandra Milena Díaz Orjuela</b> Directora Ejecutiva FEDELAM</p> <p style="text-align: center;"><b>Comisión Séptima Constitucional Permanente</b></p> <p><b>LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.</b> - Bogotá D.C., el día 02 del mes de diciembre del año dos mil veinticuatro (2024) - En la presente fecha se autoriza a <u>publicación en Gaceta del Congreso de la República</u>, las siguientes consideraciones:</p> <p><b>CONCEPTO:</b> FEDESEGURIDAD  <b>NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:</b> 311 de 2024 Senado  <b>TÍTULO DEL PROYECTO:</b> "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE NORMAS LABORALES Y SE ADOPTA UNA REFORMA LABORAL PARA EL TRABAJO DECENTE Y DIGNO EN COLOMBIA"  <b>NÚMERO DE FOLIOS:</b> Siete (07)  <b>RECIBIDO EL DÍA:</b> 28 de Noviembre de 2024  <b>HORA:</b> 05:31 pm</p> <p>Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.</p> <p>El secretario,</p> <p style="text-align: right;">  <b>PRAXERE JOSÉ OSPINO REY</b>          Secretario General          Comisión Séptima Senado de la República</p>
--	---

**CONTENIDO**

Gaceta número 2106 - Lunes, 2 de diciembre de 2024  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS	Págs.
Informe de ponencia positiva para segundo debate , texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta al Proyecto de Ley número 179 de 2024 Senado, 026 de 2023 Cámara, por medio de la cual se declara, reconoce y exalta como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Festival de Música Campesina de Floridablanca, Santander y todas sus manifestaciones culturales, en reconocimiento del Estado a sus protagonistas y portadores .....	1
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al Proyecto de Ley número 129 de 2024 Senado, 434 de 2024 Cámara, por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República rinden homenaje y se vinculan a la celebración de los 230 años de fundación del municipio de Barbosa, en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones. ....	6
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para cuarto debate del Proyecto de Ley número 29 de 2024 Senado, 014 de 2023 Cámara, acumulado con los proyectos de Cámara números 080 de 2023, 143 de 2023, 261 de 2023, 268 de 2023 y 151 de 2023, por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos y/o enfermedades mentales, así como medidas para la promoción y cuidado de la salud mental .....	8
Concepto jurídico Fedeseguridad al proyecto de Ley número 311 de 2024 Senado, por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia .....	9