



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - Nº 1796

Bogotá, D. C., jueves, 24 de octubre de 2024

EDICIÓN DE 35 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual la República de Colombia rinde público homenaje a las víctimas de la Guerra de los Mil Días, se exalta la Basílica Menor del Voto Nacional como signo de reconciliación y de paz, y se dictan otras disposiciones – Ley el Voto Nacional.

Bogotá, D. C., octubre de 2024

Honorable Presidente

DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ

Comisión Segunda de la Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Segundo Debate en la Cámara de Representantes de la República al Proyecto de Ley número 255 DE 2024 Cámara, por medio de la cual la República de Colombia rinde público homenaje a las víctimas de la Guerra de los Mil Días, se exalta la Basílica Menor del Voto Nacional como signo de reconciliación y de paz, y se dictan otras disposiciones – Ley el Voto Nacional.

Respetado señor presidente:

En cumplimiento de la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Honorable Cámara de Representantes, y de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, de la manera más atenta y dentro del término establecido para tal efecto, procedo a rendir informe de **PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE** al Proyecto de Ley número

255 DE 2024 Cámara, por medio de la cual la República de Colombia rinde público homenaje a las víctimas de la Guerra de los Mil Días, se exalta la Basílica Menor del Voto Nacional como signo de reconciliación y de paz, y se dictan otras disposiciones – Ley el Voto Nacional.

Cordialmente,

Luis Miguel López Aristizabal
Representante a la Cámara
Partido Conservador

Fernando David Niño Mendoza
Representante a la Cámara
Partido Conservador

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual la República de Colombia rinde público homenaje a las víctimas de la Guerra de los Mil Días, se exalta la Basílica Menor del Voto Nacional como signo de reconciliación y de paz, y se dictan otras disposiciones – Ley el Voto Nacional.

I. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley número 255 DE 2024 Cámara, por medio de la cual la República de Colombia rinde público homenaje a las víctimas de la Guerra de los Mil Días, se exalta la Basílica Menor del Voto Nacional como signo de reconciliación y de paz, y se dictan otras disposiciones – Ley el Voto Nacional fue radicado el día 28 de agosto de 2024 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes dentro de la legislatura 2024-2025.

Mediante Oficio CSCP - 3.2.02.138/2024(IS) de fecha 12 de septiembre de 2024, enviado por el Secretario de la Comisión Segunda Constitucional Permanente doctor Juan Carlos Rivera Peña,

nos designa como ponentes para rendir ponencia de primer debate ante la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes, por lo que se procedió a rendir informe de ponencia dentro del término legal.

El texto propuesto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1501 de 2024.

El proyecto de ley fue aprobado en primer debate por la Comisión Segunda de Representantes en sesión realizada el día 16 de octubre de 2024.

Mediante Oficio CSCP - 3.2.02.241/2024 (IIS) de fecha 16 de octubre de 2024, enviado por el Secretario de la Comisión Segunda Constitucional Permanente doctor Juan Carlos Rivera Peña, nos designa como ponentes para rendir ponencia en segundo debate ante la Cámara de Representantes, por lo que procedemos a rendir informe de ponencia dentro del término legal.

II. ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El proyecto de ley cuenta con seis (6) artículos, incluida su vigencia, los cuales relacionamos de la siguiente manera, así:

- Artículo 1°. Objeto.
- Artículo 2°. Reconocimiento.
- Artículo 3°. Declaratoria.
- Artículo 4°. Autorización.
- Artículo 5°. Facultades.
- Artículo 6°. Producto audiovisual.
- Artículo 7°. Vigencia y derogatorias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto del Proyecto de ley

II. Necesidad de la iniciativa

- a) Contexto histórico
- b) Valor histórico, estético y simbólico de la Basílica del Voto Nacional
- c) Importancia de la Basílica del Voto Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026
- d) Necesidad de intervención y restauración de la Basílica del Voto Nacional

III. Impacto fiscal

IV. Conflicto de intereses

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de ley tiene como propósito que la República de Colombia rinda público homenaje y se asocie al reconocimiento de las víctimas de la Guerra de los Mil Días. Igualmente, busca exaltar la Basílica Menor del Sagrado Corazón de Jesús - Iglesia del Voto Nacional, dada su trascendencia histórico-cultural y lo que representa para los colombianos como signo de reconciliación y de paz.

II. NECESIDAD DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa se justifica en el sentido de la importancia de reconocer un hecho significativo en la historia de nuestro país, como lo fue la Guerra

de los Mil Días, pero también un acontecimiento trascendental que dio esperanza y fue signo concreto de la búsqueda y consecución de la paz en ese momento particular de la historia: la construcción de la Basílica del Voto Nacional. Para tal fin, se propone abordar este capítulo desde dos aristas: a) el contexto histórico, y b) el valor histórico, estético y simbólico de la Basílica Menor del Sagrado Corazón de Jesús – El Voto Nacional.

a) Contexto histórico

• Guerra de los Mil Días:

En 1899 inició la Guerra de los Mil Días, la última y más cruenta guerra civil del siglo XIX en Colombia. Este conflicto (1899-1902) enfrentó a liberales y conservadores y dejó un saldo de 100.000 muertos¹, una crisis económica y la separación definitiva de Panamá en 1903².

Los contemporáneos de finales del siglo XIX eran conscientes de vivir en un periodo de transición, que llevaba en su seno profundas contradicciones, sin saber qué les depararía el nuevo siglo. Así pues, se sentían los hombres que hacían historia al final del siglo XIX en Colombia. En 1899 empezó una guerra civil, la llamada **Guerra de los Mil Días**. Este enfrentamiento significó la culminación de una serie de guerras civiles que marcaron el siglo XIX. Aunque el conflicto armado entre liberales y conservadores no afectó a todas las regiones de la misma manera, dividió a la población más que nunca. **Fue quizá la guerra más desastrosa, tanto en lo referente a los daños ocasionados en la economía nacional como en relación con las bajas humanas registradas.** Un año después del final de la guerra se separó el departamento de Panamá. Esto se debió a la fragilidad del concepto nacional de Colombia que tenía un sistema político poco apto para asistir a la negociación del problema más urgente de la agenda internacional del país: la transacción de los derechos para excavar y construir por territorio colombiano un canal que uniría el océano Atlántico con el Pacífico en favor de los Estados Unidos. Con la ocupación de Cuba y Puerto Rico esta potencia se había establecido como poder hegemónico en la región, desplazando a las potencias europeas. No cabe duda de que la crisis que atravesó Colombia marcó un cambio fundamental en la conciencia nacional³.

Los enfrentamientos entre las tropas del gobierno conservador y los liberales alzados en armas se produjeron inicialmente en Santander, Cundinamarca y Panamá (en aquel momento

¹ 39 000 muertes en total según estudios cliométricos recientes. Véase en: Meisel Roca, Adolfo y Romero Prieto, Julio E. “La mortalidad de la Guerra de los Mil Días, 1899-1902” (2017).

² La Guerra de los Mil Días en el Archivo Señal Memoria. Disponible en: <https://www.senalmemoria.co/articulos/guerra-mil-dias-archivo-senal-memoria>

³ Fischer, T. (1998). Antes de la separación de Panamá: la guerra de los mil días, el contexto internacional y el canal. Universidad Nacional de Colombia.

departamento de Colombia). Posteriormente, alcanzaron otras regiones del país como Antioquia, Boyacá, Tolima, Cauca y la Costa Caribe; donde **se dio una guerra regular e irregular que afectó la vida cotidiana de sus habitantes debido a los combates, los reclutamientos forzados, las rivalidades partidistas y la miseria que la guerra produjo.**

En algunos momentos del desarrollo de este conflicto intervinieron, en apoyo de los bandos enfrentados, gobiernos extranjeros como el de Estados Unidos, Ecuador, Venezuela y los de algunos países centroamericanos. Después de 3 años, la guerra finalizó con los tratados de Neerlandia, Wisconsin y Chinacota, firmados en 1902 por las fuerzas beligerantes⁴.

Existe cierto consenso sobre las consecuencias económicas de la guerra. Por un lado, las exportaciones cayeron y las relaciones internacionales se deterioraron después de incumplirse el servicio de deuda externa (Holguín, 1908; Mitchener y Weidenmier, 2005). Por otra parte, la emisión de dinero para financiar el déficit fiscal produjo un drástico aumento de la oferta monetaria. En consecuencia, durante la guerra la moneda se devaluó año tras año y la inflación alcanzó su máximo histórico (Meisel, 1994). La guerra culminó con una pérdida material indiscutible: la profundización de la crisis económica y el desmembramiento de la nación como resultado de la separación de Panamá en 1903. Este tema ha sido muy discutido en la historiografía colombiana. Sin embargo, menos atención ha recibido la pérdida de vidas humanas⁵.

• **Nace una esperanza; el Voto Nacional⁶:**

Un voto es un deseo, una intención, es la manifestación de una opinión. La Iglesia del Voto Nacional se construyó cuando el país salía de la primera guerra del siglo XX, que dejó miles de víctimas y una sociedad desgarrada.

Con la construcción de este Templo, la Iglesia Católica junto con el Estado buscaron unir a la nación bajo un solo símbolo: el Sagrado Corazón.

La Guerra de los Mil Días (1899-1902) fue el motivo de su construcción. El impulsor de la obra fue el arzobispo de Bogotá de aquel entonces, Monseñor Bernardo Herrera Restrepo (1844- 1928),

quien había hecho sus estudios en París, donde se ordenó, y había sabido de la Comuna de París (1871) y de cómo habían sido ejecutados varios sacerdotes durante aquel periodo histórico en el que los obreros se tomaron el poder por 61 días.

Herrera se inspiró en la construcción de la Basílica del Sagrado Corazón en el barrio de Montmartre, la parte más alta de la ciudad, que se constituyó en un acto de reparación y reconocimiento a las víctimas tanto de la Guerra franco-prusiana (1870-1871) y también de la Comuna.

Para poner en marcha su iniciativa, el arzobispo Bernardo Herrera escribió y publicó un documento sobre los efectos desastrosos de las guerras llamando a la reconciliación de los colombianos, pidiendo al gobierno del presidente Marroquín la construcción de una basílica. Así, el arzobispo Herrera Restrepo tuvo la idea de hacer un Voto Nacional al Sagrado Corazón de Jesús. Con este voto se buscaba la intervención Divina para que se estableciera la paz en el país que en este momento pasaba por la llamada Guerra de los Mil Días. Ello aprovechando además que el Papa León XIII consagró el 11 de junio de 1899 el género humano al Sagrado Corazón de Jesús.

Con el Decreto 820 del 18 de mayo de 1902, año del final de la Guerra de los Mil Días, en un terreno donado por la señora Rosa Calvo, el presidente Marroquín dio vía libre a la construcción del templo. Así, se iniciaron trámites para las obras en 1902. El diseño de estilo grecorromano fue elaborado por el arquitecto Julio Lombana. En 1911 el arzobispo Bernardo Herrera Restrepo, le ofreció a los Claretianos la continuación final del templo, situación que asumen en 1912 y en 1918 culminaron las obras. El sacerdote claretiano Antonio Pueyo de Val, quien luego sería Obispo de Pasto, se puso al frente de las obras faltantes respetando los diseños del arquitecto Lombana. El templo fue consagrado por el arzobispo Herrera Restrepo el 24 de septiembre de 1916.

La primera piedra para la Basílica se puso el 22 de junio. El fin de la Guerra de los Mil Días coincidió con el comienzo de la construcción del templo. La construcción de la iglesia terminó en 1918. En 1952 fue instalado el altar traído desde España. El Papa Pablo VI la elevó a Basílica Menor el 5/4 de febrero de 1964. En 1975 se la declaró monumento nacional.

En la Basílica aparece reiteradamente en las columnas y los muros la palabra paz.

La Basílica del Voto Nacional fue declarada como Bien de Interés Cultural (BIC) del Distrito Capital, mediante el Decreto Distrital 606 de 2001. Por su parte, **el Ministerio de Cultura mediante la Resolución número 1402 de 2012, declaró como Bien de Interés Cultural del ámbito Nacional (BICN) la Basílica del Voto Nacional**, al reconocer en ella la confluencia de los criterios histórico, estético y simbólico.

⁴ La Guerra de los Mil Días en el Archivo Señal Memoria. *Ibid.*

⁵ “La mortalidad de la Guerra de los Mil Días, 1899-1902” (2017). *Ibid.*

⁶ Fuentes para este apartado: i) La Iglesia del Voto Nacional: un templo que buscó unir al país bajo el Sagrado Corazón (2022). Disponible en: <https://www.radionacional.co/cultura/historia-colombiana/iglesia-del-voto-nacional-origen-y-significado>; ii) 5 datos para entender la importancia de la restauración de la Iglesia del Voto Nacional (2020) Disponible en: <https://idpc.gov.co/5-datos-para-entender-la-importancia-de-la-restauracion-de-la-iglesia-del-voto-nacional/>; iii) Parroquia del Sagrado Corazón de Jesús | Basílica Menor del Voto Nacional. Disponible en: <https://votonacional.com.co/historia/>

b) Valor histórico, estético y simbólico de la Basílica del Voto Nacional

- Valor histórico:

En 1902, durante la Guerra de los Mil Días, la población civil se puso de acuerdo con la Iglesia para construir un templo dedicado al Sagrado Corazón de Jesús como ofrenda para alcanzar la paz.

Tal guerra terminó cuatro meses después de la consagración del templo, el 21 de noviembre de 1902, con la firma del Tratado de Wisconsin, que acabó oficialmente con la confrontación.



- Valor estético:

En el interior del templo, además de la ornamentación de columnas y arcadas, hay ocho lienzos pintados por Ricardo Acevedo Bernal, colocados en el cielo falso, y dos en los altares laterales. El mismo artista diseñó los vitrales, los altares, la mayor parte de la obra en mármol y el monumento al Sagrado Corazón de Jesús, ejecutado por la Casa Granada, de Madrid (España).

En 1919 se instaló el mosaico del piso, y en 1920 el pintor Acevedo Bernal concluyó los lienzos del cielo falso y de los altares. En el año 1927 se instaló el alumbrado de arcos y cornisas interiores y se perfeccionó la fachada del templo colocando los capiteles que faltaban.

Desde los ocho altares dedicados a las ocho provincias colombianas de entonces, pasando por el gigantesco Cristo del altar mayor, de bronce, mármol y madera (construido en España), hasta las dos cúpulas –la trasera de 75 metros, una de las más altas de América–, cada elemento refleja la monumentalidad del templo.

En el año 1932 se inauguraron el presbiterio, el crucero, el ábside y la cripta. La cúpula fue levantada en 1938, año en que se cumplía el cuarto centenario de la fundación “de la muy noble y leal ciudad de Santa Fe de Bogotá” y fue bendecida por monseñor Ismael Perdomo el 21 de agosto de ese año. Dicha cúpula está cubierta con 3000 bloques de cristal que forman el tricolor nacional.

El monumento del Sagrado Corazón de Jesús se encuentra sobre un pedestal de mármol negro con vetas blancas. El pedestal tiene cuatro metros de diámetro por cinco de alto, con forma de cruz griega en la base. Remata en una plataforma de madera

dorada que se acopla a la misma figura del pedestal. En ella se pueden contemplar doce planchas de plata repujada, con esmaltes, que ostentan los escudos de diversas capitales de los departamentos colombianos y arquidiócesis antiguas. Cuatro láminas grandes de bronce dorado y cincelado, en la parte superior, representan pasajes bíblicos.

El altar mayor se encuentra separado del monumento por una gradería de mármol blanco que forma un soto cuerpo con el expositor y el sagrario. Fue ideado por la Casa Granada y ejecutado con variedad de mármoles, entre los que prevalece el blanco en la mesa del altar y en las gradas que dan al plano del presbiterio, que está revestido de losas, del mismo tono. En el frontal, debajo de la mesa, hay tres bajorrelieves de bronce dorado sobre mármoles granate y oro antiguo que representan símbolos del Antiguo Testamento. En el altar mayor montan guardia dos ángeles de estilo barroco moderno, tallados en madera por la Casa Granada de Madrid (España), de casi dos metros de alto cada uno. Fueron estrenados el día 21 de agosto de 1960.

La fachada de piedra –con grandes puertas de madera– elaborada en lenguaje neoclásico, tiene en su decoración profusas tallas de la imagen del Sagrado Corazón de Jesús.

Coronando el hastial se encuentra una pequeña puerta, similar a las de los relojes de las iglesias medievales, por la que hace su aparición la imagen del Sagrado Corazón en actitud de bendecir cuando el reloj de la iglesia señala las horas litúrgicas.



- Valor simbólico:

El Voto Nacional es considerado el templo de todos los colombianos y el símbolo de la paz que surge en el corazón de la República. La construcción de esta Basílica menor se hizo posible gracias a la iniciativa del arzobispo Herrera Restrepo, al mandato del Congreso Nacional, al aporte de la Nación y al respaldo del pueblo, que tenía fe en la paz de Colombia.

Para proteger el templo del proceso de renovación de todo el sector se ha delimitado como zona de influencia la manzana donde se ubica la Basílica y la Plaza de los Mártires.

Cabe indicar que los valores del inmueble son los mismos originalmente considerados; el reconocimiento y la apropiación por parte de la comunidad siguen vigentes en su imaginario.



c) Importancia de la Basílica del Voto Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

De acuerdo con la respuesta allegada el 31 de julio de 2024 por parte del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, como consecuencia de un derecho de petición, esta cartera ministerial expresó la importancia de la Basílica del Voto Nacional a la luz del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, en los siguientes términos:

Se recuerda que el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Ley 2294 de 2023 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, tiene como objetivo “sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza”. Así mismo, el artículo 2º consagra como parte integral del Plan Nacional de Desarrollo las “Bases” dentro de las cuales se encuentra: “b. Reconocimiento, salvaguardia y fomento de la memoria viva, el patrimonio, las culturas y los saberes. Se salvaguardarán los oficios, prácticas y saberes colectivos de las comunidades, grupos étnicos y lugares de memoria. Se fortalecerán los procesos de formación, investigación, valoración, protección y divulgación del patrimonio arqueológico, urbano, museológico, audiovisual, bibliográfico, archivístico y lingüístico. Se identificarán, fortalecerán y promoverán, junto con las comunidades y grupos étnicos, los conocimientos, prácticas y saberes, que puedan ser objeto de apropiación social para la mitigación del cambio climático y la protección de la biodiversidad. Se fortalecerán los patrimonios vivos como motores del desarrollo sostenible, centrado en las comunidades que los habitan mediante la generación de acciones que mitiguen

los impactos de la urbanización contemporánea a través de la defensa y dignificación de la vida y del cuidado del medio ambiente. Con el fin de asegurar la preservación de los Bienes de Interés Cultural (BIC) y la apropiación social de su valor cultural, se definirán lineamientos que permitan mejorar los procesos de enajenación de estos bienes y garanticen su preservación; adicionalmente, en el caso de bienes que pudieran ser reconocidos como Bienes de Interés Cultural (BIC), se establecerán mecanismos orientados a su protección en tanto se surte su respectivo proceso de declaratoria”.

La Iglesia del Voto Nacional es valorada como templo de todos los colombianos y un símbolo de paz. Según los estudios contratados en 2013 por el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC), la propuesta de construcción del inmueble estuvo relacionada con la intención de Bernardo Herrera de construir un símbolo de reconciliación entre los actores del conflicto de la Guerra de los Mil Días y la existencia de una ermita que debía ser concluida en un templo consagrado al Sagrado Corazón de Jesús. A finales de 1891 fue efectuado el Plebiscito Nacional Colombiano, realizado mediante la consagración de un alto número de municipios al Sagrado Corazón de Jesús, este proceso abarcó a toda la geografía nacional y se dejó plasmado en la construcción de las capillas ubicadas en las naves laterales. Por lo tanto, es la única edificación que representa la consagración del país al Sagrado Corazón y al voto por Itenida (sic) en la Resolución número 1402 del 16 de julio de 2012 (negrita fuera del original).

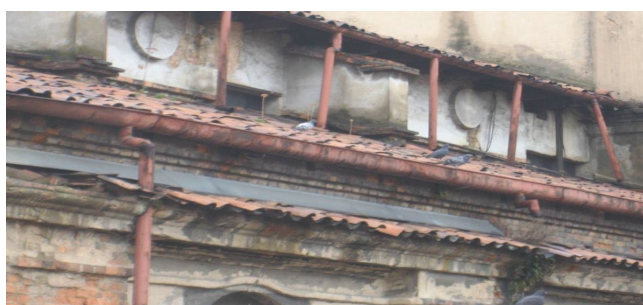
d) Necesidad de intervención y restauración de la Basílica del Voto Nacional

Dentro de las necesidades recientes de la Basílica del Voto Nacional se encuentra llevar a cabo la fase de restauración número 3 que comprende: casa parroquial y patio posterior, naves, rondas y reforzamiento estructural.

En el informe de evaluación estructural del 2019 presentado por la firma de consultoría Evaluación Estructural se concluye:

“Al interior de la basílica, a nivel de piso en las zonas del acceso bajo el cuerpo del coro, la nave central y naves laterales, se observan una serie de hundimientos que están afectando el mosaico del piso en concentraciones mayores hacia el costado sur occidental en la unión entre la nave central y el presbiterio” Página 21.

“Los elementos no estructurales representativos de las rondas corresponden a los ábsides y vitrales, los cuales deben ser intervenidos para los daños que presentan, mejorar la condición de apoyo inferior y el tratamiento de juntas. Al igual que los elementos no estructurales y bienes muebles contenidos en las naves laterales el riesgo de daño es alto” Página 49.



La no intervención o la intervención tardía en la precitada Basílica pone en riesgo este Patrimonio Cultural de la Nación y del Distrito, toda vez que no se ha podido realizar el reforzamiento estructural, cuestión que a su turno la expone a su destrucción total ante eventos sísmicos o sucesos naturales.

III. IMPACTO FISCAL

La Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-866 de 2010, estableció las siguientes subreglas sobre el análisis del impacto fiscal de las normas, en lo que tiene que ver con el gasto público, mismas subreglas que respeta el presente proyecto de ley:

“(…) es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

- i) Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas la estabilidad macroeconómica;*
- ii) El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el*

proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto’;

- iii) En caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual ‘se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático’; y iv) El informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica (...).”*

No obstante, lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C-1250 de 2001 estableció:

“En consecuencia, 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.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto 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.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el presupuesto de rentas y ley apropiaciones, en el cual solo 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.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto –Decreto número 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 este, 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”. (Subrayado fuera de texto)

En ese sentido, cabe precisar que aunque la responsabilidad de demostrar que el proyecto de ley tiene impacto fiscal recaiga sobre el Ministerio de Hacienda, cabe precisar que la sentencia anteriormente mencionada establece que el Congreso tiene la facultad de autorizar gastos, los cuales de acuerdo a las facultades del ejecutivo podrán ser o no priorizadas en el proyecto anual de presupuesto; así las cosas el presente proyecto de ley busca autorizar al Gobierno, más no ejercer un mandato expreso que obligue al ejecutivo a ordenar gasto.

Así las cosas, este proyecto de ley, no conlleva un impacto fiscal debido a que en el articulado no se ordena gasto público, cumpliendo con lo

estipulado en la Ley 819 de 2003. El proyecto menciona expresamente que se está otorgando una autorización al Gobierno nacional para que se incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para la ejecución de algunas obras y dotaciones de utilidad pública y de interés social para el municipio.

IV. TRÁMITE EN COMISIÓN

En el marco del debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el Honorable Representante David Alejandro Toro presentó una proposición de modificación al artículo 2º la cual fue avalada por los ponentes y aprobada por los miembros de la Comisión en la votación del articulado.

Relacionada de la siguiente manera:

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	PROPOSICIÓN
<p>Artículo 2º. Reconocimiento. Declárese el 22 de junio de cada año como el “día del reconocimiento a las víctimas de la Guerra de los Mil Días, y día de la búsqueda de la paz social y la reconciliación política”.</p> <p>En este día, las entidades públicas del orden nacional y territorial deberán implementar políticas, planes, acciones, eventos, foros, homenajes y/o audiencias públicas tendientes a recordar a las víctimas de la Guerra de los Mil Días, y encaminadas hacia la búsqueda de la paz social y la reconciliación política, como forma de evitar que se repitan hechos dolorosos para el país como consecuencia de la violencia.</p> <p>Las entidades de naturaleza privada propenderán por igual fin, en el marco de su autonomía y competencias.</p> <p>Parágrafo. Cada año, en virtud del “Día del reconocimiento a las víctimas de la Guerra de los Mil Días, y día de la búsqueda de la paz social y la reconciliación política”, la Presidencia de la República, las Altas Cortes y el Congreso de la República, en coordinación con la Alcaldía Mayor de Bogotá, llevarán a cabo un homenaje público que persiga el fin previsto en este artículo, el cual tendrá lugar en la “Plaza de los Mártires” o el sitio que haga sus veces.</p>	<p>Artículo 2º. Reconocimiento. Declárese el 22 de junio de cada año como el “día del reconocimiento a las víctimas de la Guerra de los Mil Días, y día de la búsqueda de la paz social y la reconciliación política”.</p> <p>En este día, se autoriza a las entidades públicas del orden nacional y territorial para que deberán implementar las políticas, planes, acciones, eventos, foros, homenajes y/o audiencias públicas tendientes a recordar a las víctimas de la Guerra de los Mil Días, y encaminadas hacia la búsqueda de la paz social y la reconciliación política, como forma de evitar que se repitan hechos dolorosos para el país como consecuencia de la violencia.</p> <p>Las entidades de naturaleza privada propenderán por igual fin, en el marco de su autonomía y competencias.</p> <p>Parágrafo. Cada año, en virtud del “Día del reconocimiento a las víctimas de la Guerra de los Mil Días, y día de la búsqueda de la paz social y la reconciliación política”, la Presidencia de la República, las Altas Cortes y el Congreso de la República, en coordinación con la Alcaldía Mayor de Bogotá, llevarán a cabo un homenaje público que persiga el fin previsto en este artículo, el cual tendrá lugar en la “Plaza de los Mártires” o el sitio que haga sus veces.</p>

V. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir preliminarmente que la misma no representa un conflicto de interés **para los ponentes**, ni para los Congresistas que participen en su trámite, dado su alcance general y abstracto.


Lo anterior, sin perjuicio de la libertad que le asiste a todo congresista para declararse impedido por advertir que de la Ley pueda resultar un beneficio particular, actual y directo, a su favor, de su cónyuge o compañero (a) permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.


I. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, solicito a los Honorables miembros de la Cámara de Representantes

DAR SEGUNDO DEBATE y aprobar el **Proyecto de Ley número 255 de 2024 Cámara**, por medio de la cual la República de Colombia rinde público homenaje a las víctimas de la Guerra de los Mil Días, se exalta la Basílica Menor del Voto Nacional como signo de reconciliación y de paz, y se dictan otras disposiciones – Ley el Voto Nacional.

De los honorables Congresistas,


Luis Miguel López Aristizabal
Representante a la Cámara
Partido Conservador


Fernando David Niño Mendoza
Representante a la Cámara
Partido Conservador

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual la República de Colombia rinde público homenaje a las víctimas de la Guerra de los Mil Días, se exalta la Basílica Menor del Voto Nacional como signo de reconciliación y de paz, y se dictan otras disposiciones – Ley el Voto Nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley busca que la República de Colombia rinda público homenaje y se asocie al reconocimiento de las víctimas de la Guerra de los Mil Días, así como exaltar la Basílica Menor del Sagrado Corazón de Jesús - Iglesia del Voto Nacional, dada su trascendencia histórico-cultural y lo que representa para los colombianos como signo de reconciliación y de paz.

Artículo 2º. Reconocimiento. Declárese el 22 de junio de cada año como el “día del reconocimiento a las víctimas de la Guerra de los Mil Días, y día de la búsqueda de la paz social y la reconciliación política”.

En este día, se autoriza a las entidades públicas del orden nacional y territorial para que implementen las políticas, planes, acciones, eventos, foros, homenajes y/o audiencias públicas tendientes a recordar a las víctimas de la Guerra de los Mil Días, y encaminadas hacia la búsqueda de la paz social y la reconciliación política, como forma de evitar que se repitan hechos dolorosos para el país como consecuencia de la violencia.

Las entidades de naturaleza privada propenderán por igual fin, en el marco de su autonomía y competencias.

Parágrafo. Cada año, en virtud del “día del reconocimiento a las víctimas de la Guerra de los Mil Días, y día de la búsqueda de la paz social y la reconciliación política”, la Presidencia de la República, las Altas Cortes y el Congreso de la República, en coordinación con la Alcaldía Mayor de Bogotá, llevarán a cabo un homenaje público que persiga el fin previsto en este artículo, el cual tendrá lugar en la “Plaza de los Mártires” o el sitio que haga sus veces.

Artículo 3º. Declaratoria. Sin perjuicio de la declaratoria que ha sido otorgada por parte del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, el Congreso de la República declara la Basílica Menor del Sagrado Corazón de Jesús - Iglesia del Voto Nacional como Bien de Interés Cultural del ámbito Nacional (BICN), al reconocer en ella la confluencia de los criterios histórico, estético y simbólico.

Artículo 4º. Autorización. Autorícese al Gobierno nacional para que, de conformidad con los artículos 288, 334, 341, 345, 356 y 357 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para concurrir con las siguientes obras de utilidad pública y de interés social para el fortalecimiento de los referentes históricos y culturales que aportan a la memoria de la violencia padecida en Colombia y a la búsqueda de la paz y la reconciliación:

- Salvaguardar y proteger la Basílica Menor del Sagrado Corazón de Jesús - Iglesia del Voto Nacional como Bien de Interés Cultural del ámbito Nacional (BICN), mediante acciones tales como la restauración y mantenimiento de su patrimonio arquitectónico histórico, que incluye atrio, cuerpo de fachadas, coro, sotocoro, presbiterio, transepto, criptas, cúpula, casa parroquial, patio posterior, naves, rondas y reforzamiento estructural, así como la protección del paisaje urbano, las calles aledañas, y la articulación de su oferta de turismo.
- Salvaguardar y proteger la Plaza de los Mártires, incluyendo el Obelisco a los Mártires de la Independencia, a través de obras de remodelación y/o mantenimiento.

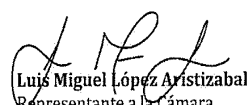
Parágrafo. Los procesos de contratación que se adelanten en desarrollo de la presente ley se sujetarán en todo al Estatuto General de la Contratación Pública. Asimismo, en cuanto sea procedente, se deberá utilizar el pliego tipo.

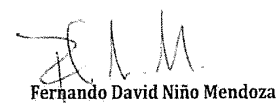
Artículo 5º. Facultades. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta Ley se incorporarán en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y, en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 6º. Producto audiovisual. Autorícese al Gobierno nacional para incorporar los recursos necesarios con el propósito de financiar la creación de un producto audiovisual que narre de manera objetiva la Guerra de los Mil Días y destaque la historia e importancia de la Basílica Menor del Sagrado Corazón de Jesús - Iglesia del Voto Nacional como signo de reconciliación y de paz en Colombia.

Artículo 7º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,


Luis Miguel López Aristizabal
Representante a la Cámara
Partido Conservador


Fernando David Niño Mendoza
Representante a la Cámara
Partido Conservador

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE, EN SESIÓN DEL DÍA 16 DE OCTUBRE DE 2024, ACTA 11, CORRESPONDIENTE EL PROYECTO DE LEY No. 255 DE 2024 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL LA REPÚBLICA DE COLOMBIA RINDE PÚBLICO HOMENAJE A LAS VÍCTIMAS DE LA GUERRA DE LOS MIL DÍAS, SE EXALTA LA BASÍLICA MENOR DEL VOTO NACIONAL COMO SIGNO DE RECONCILIACIÓN Y DE PAZ, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – LEY EL VOTO NACIONAL"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente Ley busca que la República de Colombia rinda público homenaje y se asocie al reconocimiento de las víctimas de la Guerra de los Mil Días, así como exaltar la Basílica Menor del Sagrado Corazón de Jesús - Iglesia del Voto Nacional, dada su trascendencia histórico-cultural y lo que representa para los colombianos como signo de reconciliación y de paz.

Artículo 2°. Reconocimiento. Declárese el 22 de junio de cada año como el "día del reconocimiento a las víctimas de la Guerra de los Mil Días, y día de la búsqueda de la paz social y la reconciliación política".

En este día, se autoriza a las entidades públicas del orden nacional y territorial para que implementen las políticas, planes, acciones, eventos, foros, homenajes y/o audiencias públicas tendientes a recordar a las víctimas de la Guerra de los Mil Días, y encaminadas hacia la búsqueda de la paz social y la reconciliación política, como forma de evitar que se repitan hechos dolorosos para el país como consecuencia de la violencia.

Las entidades de naturaleza privada propenderán por igual fin, en el marco de su autonomía y competencias.

Parágrafo. Cada año, en virtud del "día del reconocimiento a las víctimas de la Guerra de los Mil Días, y día de la búsqueda de la paz social y la reconciliación política", la Presidencia de la República, las Altas Cortes y el Congreso de la República, en coordinación con la Alcaldía Mayor de Bogotá, llevarán a cabo un homenaje público que persiga el fin previsto en este artículo, el cual tendrá lugar en la "Plaza de los Mártires" o el sitio que haga sus veces.

Artículo 3°. Declaratoria. Sin perjuicio de la declaratoria que ha sido otorgada por parte del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, el Congreso de la República declara la Basílica Menor del Sagrado Corazón de Jesús - Iglesia del Voto Nacional como Bien de

Interés Cultural del ámbito Nacional (BICN), al reconocer en ella la confluencia de los criterios histórico, estético y simbólico.

Artículo 4°. Autorización. Autorícese al Gobierno nacional para que, de conformidad con los artículos 288, 334, 341, 345, 356 y 357 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para concurrir con las siguientes obras de utilidad pública y de interés social para el fortalecimiento de los referentes históricos y culturales que aportan a la memoria de la violencia padecida en Colombia y a la búsqueda de la paz y la reconciliación:

- Salvaguardar y proteger la Basílica Menor del Sagrado Corazón de Jesús - Iglesia del Voto Nacional como Bien de Interés Cultural del ámbito Nacional (BICN), mediante acciones tales como la restauración y mantenimiento de su patrimonio arquitectónico histórico, que incluye atrio, cuerpo de fachadas, coro, sotocoro, presbiterio, transepto, criptas, cúpula, casa parroquial, patio posterior, naves, rondas y reforzamiento estructural, así como la protección del paisaje urbano, las calles aledañas, y la articulación de su oferta de turismo.
- Salvaguardar y proteger la Plaza de los Mártires, incluyendo el Obelisco a los Mártires de la Independencia, a través de obras de remodelación y/o mantenimiento.

Parágrafo. Los procesos de contratación que se adelanten en desarrollo de la presente ley se sujetarán en todo al Estatuto General de la Contratación Pública. Asimismo, en cuanto sea procedente, se deberá utilizar el pliego tipo.

Artículo 5°. Facultades. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta Ley se incorporarán en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y, en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 6°. Producto audiovisual. Autorícese al Gobierno nacional para incorporar los recursos necesarios con el propósito de financiar la creación de un producto audiovisual que narre de manera objetiva la Guerra de los Mil Días y destaque la historia e importancia de la Basílica Menor del Sagrado Corazón de Jesús - Iglesia del Voto Nacional como signo de reconciliación y de paz en Colombia.

Artículo 7°. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En sesión del día 16 de octubre de 2024, fue aprobado en primer debate **PROYECTO DE LEY No. 255 DE 2024 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL LA REPÚBLICA DE COLOMBIA RINDE PÚBLICO HOMENAJE A LAS VÍCTIMAS DE LA GUERRA DE LOS MIL DÍAS, SE EXALTA LA BASÍLICA MENOR DEL VOTO NACIONAL COMO SIGNO DE RECONCILIACIÓN Y DE PAZ, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – LEY EL VOTO NACIONAL"**, el cual fue anunciado en la sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el día 1 de octubre de 2024, Acta 10, de conformidad con el Artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003.


DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ
Presidente


CAROLINA GIRALDO BOTERO
Vice-presidenta


JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
Secretario

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

PROYECTO DE LEY NÚMERO No. 255 DE 2024 CÁMARA

En sesión de la Comisión Segunda de la Honorable Cámara de Representantes del día 16 de octubre de 2024 y según consta en el Acta N°. 11, se le dio primer debate y se aprobó en votación nominal y pública de acuerdo al artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 (Ley 1431 de 2011), **EL PROYECTO DE LEY No. 255 DE 2024 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL LA REPÚBLICA DE COLOMBIA RINDE PÚBLICO HOMENAJE A LAS VÍCTIMAS DE LA GUERRA DE LOS MIL DÍAS, SE EXALTA LA BASÍLICA MENOR DEL VOTO NACIONAL COMO SIGNO DE RECONCILIACIÓN Y DE PAZ, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – LEY EL VOTO NACIONAL"**, sesión a la cual asistieron 20 Honorables Representantes, en los siguientes términos:

Leída la proposición con que termina el informe de ponencia Positiva para primer debate del proyecto de ley, se sometió a consideración, se realiza votación ordinaria, siendo aprobada por unanimidad.

Se lee y coloca en consideración la proposición avaladas por el ponente: proposición modificatoria al Artículo 2, presentada por el H.R. David Alejandro Toro, en conjunto con los artículos propuestos para primer debate del proyecto de ley publicado en la Gaceta del Congreso No. 1501/24, se sometió a consideración, se realiza votación ordinaria, siendo aprobadas por unanimidad.

Leído el título del proyecto y preguntada la Comisión, si quiere que este proyecto de ley pase a segundo debate y sea ley de la República? de conformidad con el Art. 130 inciso final de la Ley 5ª de 1992, se sometió a consideración y se aprobó en votación ordinaria por unanimidad.

La Mesa Directiva designó para rendir informe de ponencia en primer debate a los honorables representantes Luis Miguel López Aristizábal y el H.R. Fernando David Niño Mendoza.

La Mesa Directiva designó debate a la honorable representante a los honorables representantes Luis Miguel López Aristizábal y el H.R. Fernando David Niño Mendoza, para rendir informe de ponencia para segundo debate, dentro del término reglamentario.

El proyecto de ley fue radicado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el día 12 de agosto de 2024

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del Artículo 8 del Acto Legislativo N° 1 de 2003 para su discusión y votación se hizo en la sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el día 1 de octubre de 2024, Acta 10.

Publicaciones reglamentarias:
Texto P.L. Gaceta 1286/2024
Ponencia 1º Debate Cámara Gaceta del Congreso 1501/24


JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
Secretario
Comisión Segunda Constitucional Permanente

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá D.C., Octubre 23 de 2023

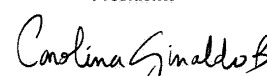
Autorizamos el informe de Ponencia para Segundo Debate, correspondiente al **EL PROYECTO DE LEY No. 255 DE 2024 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL LA REPÚBLICA DE COLOMBIA RINDE PÚBLICO HOMENAJE A LAS VÍCTIMAS DE LA GUERRA DE LOS MIL DÍAS, SE EXALTA LA BASÍLICA MENOR DEL VOTO NACIONAL COMO SIGNO DE RECONCILIACIÓN Y DE PAZ, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – LEY EL VOTO NACIONAL"**,

El proyecto de ley fue aprobado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el día 16 de octubre de 2024 y según consta en el Acta N°. 11 de 2024.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del Artículo 8 del Acto Legislativo N° 1 de 2003 para su discusión y votación se hizo en la sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el día 1 de octubre de 2024, Acta 10.

Publicaciones reglamentarias:
Texto P.L. Gaceta 1286/2024
Ponencia 1º Debate Cámara Gaceta del Congreso 1501/24


DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ
Presidente


CAROLINA GIRALDO BOTERO
Vice-presidenta


JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
Secretario
Comisión Segunda Constitucional Permanente

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 057 DE 2024
CÁMARA**

por medio del cual se crea la licencia remunerada por muerte del animal doméstico de compañía y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre de 2024

Honorable Representante

GERARDO YEPES CARO

Presidente de la Comisión Séptima

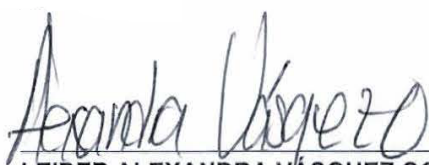
Cámara de Representantes

Ref. Informe de ponencia para primer debate en Cámara del Proyecto de Ley número 057 de 2024 Cámara, por medio del cual se crea la licencia remunerada por muerte del animal doméstico de compañía y se dictan otras disposiciones.

Respetado presidente:

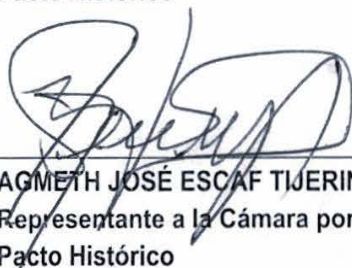
En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y respondiendo la designación hecha por la Mesa Directiva como ponentes de esta iniciativa, rendimos informe de ponencia positiva para primer debate en Cámara del **Proyecto de Ley número 057 de 2024 Cámara, por medio del cual se crea la licencia remunerada por muerte del animal doméstico de compañía y se dictan otras disposiciones.**

Atentamente,



LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA

Representante a la Cámara por Cundinamarca
Pacto Histórico



AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO

Representante a la Cámara por Atlántico
Pacto Histórico

**INFORME DE PONENCIA DE PRIMER
DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 057 DE 2024 CÁMARA**

por medio del cual se crea la licencia remunerada por muerte del animal doméstico de compañía y se dictan otras disposiciones.

El presente informe de ponencia consta de la siguiente estructura:

1. Competencia
2. Trámite de la iniciativa
3. Objeto del proyecto

4. Justificación del proyecto
5. Consideraciones de la ponente
6. Relación de posibles conflictos de interés
7. Pliego de modificaciones
8. Impacto fiscal
9. Proposición
10. Articulado

I. COMPETENCIA

La Comisión Séptima Constitucional Permanente, por disposición normativa, es competente para conocer del presente Proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, por cuanto versa sobre: "estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia". (subrayado por fuera del texto)

II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa legislativa es de coautoría de las y los honorables Congresistas honorable Senadora Yuly Esmeralda Hernández Silva, honorable Representante Leider Alexandra Vásquez Ochoa, honorable Representante Wilmer Yair Castellanos Hernández, honorable Representante Agmeth José Escaf Tijerino y honorable Representante Luis Eduardo Díaz Matéus.

El proyecto de ley fue radicado el 24 de julio de 2024 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1083 de 2024; con posterioridad por medio del oficio CSCP 3.7- 608-2024 del 28 de agosto de 2024 la honorable Representante Leider Alexandra Vásquez Ochoa fue notificada como ponente única para primer debate en Cámara; finalmente, el 8 de octubre de 2024 fue adicionado un ponente a la iniciativa legislativa, quedando como ponente coordinadora la honorable Representante Leider Alexandra Vásquez Ochoa y como ponente el honorable Representante Agmeth José Escaf Tijerino.

III. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto establecer que por la muerte de los animales domésticos de compañía pueda ser reconocida una licencia remunerada para afrontar el duelo. La creación de la licencia por luto de animal doméstico es una medida que tiene como objetivo promover y cuidar la salud mental de las y los trabajadores.

**IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO
DE LEY**

Antiguamente los animales habían sido considerados en el Código Civil como cosas muebles, sin embargo, por los cambios sociales, el Congreso de la República modificó el artículo 655 del Código Civil reconociendo la calidad de seres sintientes a los animales.

Estudios de sociología jurídica han indicado que el rol de los animales en la familia no es novedoso y que la sociedad actualmente está dispuesta a hacer mucho más por ellos¹. Es por ello que, dichos estudios han establecido que para que los animales puedan ser considerados como miembros de la familia, se deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) darles un nombre (atributo de la personalidad), (ii) que las personas lo reconozcan como miembros de esta, (iii) que el animal pueda asumir roles dentro de la misma, (iv) que sean tenidos en cuenta en la toma de decisiones (vacaciones, mudanzas, separaciones).²

Esta iniciativa representa un avance con respecto a las nuevas dinámicas familiares en donde se pone de manifiesto la estrecha relación afectiva y de beneficios mutuos entre animales domésticos de compañía y seres humanos.

Actualmente, en el mundo moderno una familia multiespecie, también llamada familia interespecie, es aquella que está compuesta por seres humanos y otras especies animales como perros, gatos e incluso algunas otras mascotas no convencionales, como roedores, peces, etc.. Estas familias están unidas no por unos lazos sanguíneos, sino por unos vínculos afectivos, de dependencia y de responsabilidad que son recíprocos y tienden a ser bastante fuertes, debido a que se reconocen los beneficios que estas relaciones tienen para ambos individuos, obteniéndose de esta manera una convivencia persona - animal que va marcando la tendencia actual de la sociedad.

En la familia multiespecie, existe cohabitación y colaboración entre individuos de especies diferentes, generando responsabilidades en la relación y evidenciando acciones en pro del bienestar del animal doméstico, como por ejemplo no maltratar o causar sufrimientos a lo largo de su existencia, como lo expresa el diario Chileno:

“Fomentar el conocimiento sobre la tenencia responsable, el cuidado y bienestar animal puede ser un factor clave para observar mejoras en la salud humana, animal y medioambiental. La educación es un eje fundamental para internalizar conceptos de conciencia animal y tenencia responsable, porque es esencial su incorporación desde la primera infancia, siendo una manera efectiva de abordar el tema a nivel social. Se pudo identificar un aumento de las poblaciones caninas y felinas en Chile, información que se condice con la tendencia obtenida del metaanálisis generado para este estudio. La población predominante es la población canina, siendo aproximadamente dos veces la felina. Cabe destacar que la principal razón de la tenencia

de una mascota (perro y/o gato) fue principalmente para tenerla como compañía”.

En Colombia la familia es considerada como el núcleo fundamental de la sociedad³. Acorde a la Constitución y jurisprudencia colombiana podemos interpretar que la familia *“se trata de una comunidad de afecto, cuidado y solidaridad, independiente de su configuración”*⁴. La Corte Constitucional en la Sentencia T-236 de 2024 consideró que:

“Las relaciones humano-animal no pueden ser entendidas solamente en función del servicio o la función prestada por estos. En efecto, las interacciones en el ámbito doméstico se han visto permeadas del afecto y del desarrollo de lazos emocionales a partir del cuidado y la tenencia. Estas relaciones se construyen progresivamente y con base en una intensa interacción: i) como imagen de los humanos mismos y de su estatus, ii) como facilitadores sociales y iii) como compañeros de un plan de vida”. (subrayado por fuera del texto).

Generado este vínculo afectivo entre la persona y su animal de compañía, resulta acertado que a través de la legislación se reconozca la situación de muerte del animal doméstico, como un suceso familiar ya que, puede generar experiencias similares a las de las pérdidas de seres queridos, lo cual requiere de un periodo y/o etapa de duelo para superar la ausencia, que en algunos casos puede durar días, semanas, meses e incluso años.

Como bien se conoce, el duelo contempla varias etapas (negación, ira, negociación, depresión, aceptación, recuerdo, etc), y si llevamos estas situaciones que afectan el estado emocional de la persona al ámbito laboral, se podría ver afectado en grandes proporciones su bienestar emocional y mental, generando impactos en el desempeño de sus labores, pues, la pérdida del animal de compañía puede generar, estrés, tristeza, ansiedad.

Por ende, conceder un permiso laboral en caso de luto por animal de compañía permitiría a los trabajadores tener un tiempo para procesar y vivir los primeros días del duelo, promoviendo en todo caso la salud mental del trabajador y la misma productividad de la empresa a largo plazo.

El legislador debe avanzar en reconocer este vínculo emocional, humanizando el derecho laboral, apoyando el bienestar emocional de los trabajadores y proporcionando tiempos y espacios necesarios para enfrentar estos dolorosos procesos, con medidas acordes a las necesidades de nuestra sociedad teniendo en cuenta que casi la mitad de los hogares colombianos están compuestos por animales de compañía acorde a la Encuesta Multipropósito (2021) del DANE realizada en Bogotá, en la cual se indicó que el 40,2% de los hogares tenía un animal

¹ Condoy Truvenque, Marcia. “Multispecies Families in Latin America”. En: Center for Animal Law Studies. Portland: Lewis & Clark Law School, Estados Unidos. 2021.

² Suárez, Pablo. “Incapaces y familias multiespecie”. En: Revista Latinoamericana de Estudios Críticos Animales. Instituto Latinoamericano de Estudios Críticos Animales. 2017, año 4, vol. 2. p. 67.

³ Constitución Política de Colombia de 1991. De los derechos sociales, económicos y culturales, artículo 18.

⁴ López, D. Cómo se construyen los derechos, cit., 131.

- Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia STC1926-2023.
- Sentencia del Tribunal Superior de Bogotá - Sala Mixta radicado 10013-103027-2023-00229-00 (0327), la cual reconoció la existencia de las familias multiespecie.

4.3. Licencia por luto de animal doméstico de compañía

La licencia por luto de animal doméstico puede interpretarse como la concesión por parte del empleador para que el trabajador pueda ausentarse temporalmente de su puesto de trabajo, y por ende, de las responsabilidades que le corresponden, sin enfrentar sanciones por su ausencia, ya que se considera justificada.

4.4. Viabilidad de la licencia por luto de animal doméstico

La implementación de una licencia por muerte de animal doméstico de compañía en Colombia se justifica en virtud de tener impactos positivos en la salud mental y bienestar de los trabajadores.

Esta licencia por luto de animal doméstico de compañía es esencial para avanzar hacia una sociedad más moderna y justa, donde se reconocen los lazos afectivos que se pueden desarrollar en las familias multiespecie.

4.5. Marco jurídico

4.5.1. Internacional

En el marco Jurídico Internacional, no existe normatividad aprobada en relación con la muerte de animales domésticos, pero sí se encuentran avances en acuerdos, convenios y pactos colectivos entre empresas y sus trabajadores en Brasil, Italia y Francia.

4.5.2. Ordenamiento jurídico colombiano

Dentro de la normatividad laboral, las personas que tienen tenencia de animales domésticos de compañía no cuentan con una licencia remunerada en caso de estar en luto por este. No obstante, el ordenamiento jurídico colombiano ha establecido lo siguiente:

ARTÍCULO 236. LICENCIA EN LA ÉPOCA DEL PARTO E INCENTIVOS PARA LA ADECUADA ATENCIÓN Y CUIDADO DEL RECIÉN NACIDO. “Expresiones “trabajadora”, “madre” y “mujer” **CONDICIONALMENTE** exigibles. Artículo **CONDICIONALMENTE** exigible” “Artículo modificado por el artículo 2º de la Ley 2114 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:”

1. Toda *trabajadora* en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de dieciocho (18) semanas en la época de parto, remunerada con el salario que devengue al momento de iniciar su licencia.
2. Si se tratare de un salario que no sea fijo como en el caso del trabajo a destajo o por tarea, se tomará en cuenta el salario

promedio devengado por la trabajadora en el último año de servicio, o en todo el tiempo si fuere menor.

3. Para los efectos de la licencia de que trata este artículo, la *trabajadora* debe presentar al empleador un certificado médico, en el cual debe constar:
 - a) El estado de embarazo de la *trabajadora*;
 - b) La indicación del día probable del parto, y
 - c) La indicación del día desde el cual debe empezar la licencia, teniendo en cuenta que, por lo menos, ha de iniciarse dos semanas antes del parto.

Los beneficios incluidos en este artículo, y el artículo 239 de la presente ley, no excluyen a los trabajadores del sector público.

[...]

ARTÍCULO 237. DESCANSO REMUNERADO EN CASO DE ABORTO.

1. La *trabajadora* que en el curso del embarazo sufra un aborto o parto prematuro no viable, tiene derecho a una licencia de dos o cuatro semanas, remunerada con el salario que devengaba en el momento de iniciarse el descanso. Si el parto es viable, se aplica lo establecido en el artículo anterior.
2. Para disfrutar de la licencia de que trata este artículo, la *trabajadora* debe presentar al (empleador) un certificado médico sobre lo siguiente:
 - a) La afirmación de que la *trabajadora* a sufrido un aborto o paro prematuro, indicando el día en que haya tenido lugar, y
 - b) La indicación del tiempo de reposo que necesita la *trabajadora*.

Respecto a la **licencia por luto**, la Ley 1280 del 2009 estableció lo siguiente:

Artículo 1º. Adicionar un numeral al artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, en los siguientes términos:

10. Conceder al trabajador en caso de fallecimiento de su cónyuge, compañero o compañera permanente o de un familiar hasta el grado segundo de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil, una licencia remunerada por luto de cinco (5) días hábiles, cualquiera sea su modalidad de contratación o de vinculación laboral. La grave calamidad doméstica no incluye la Licencia por Luto que trata este numeral.

Este hecho deberá demostrarse mediante documento expedido por la autoridad competente, dentro de los treinta (30) días siguientes a su ocurrencia.

V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Las familias multiespecie no son una novedad sino una realidad social cada vez más visible en

Colombia. Los animales domésticos de compañía pueden adoptar un lugar como integrante de la familia, ya que conviven en un mismo espacio y generan lazos afectivos con los humanos.

Esta transformación social se puede apreciar en la forma en la que los humanos tratan ahora a sus animales domésticos. Hoy en día no solo es común que los establecimientos de comercio acepten la entrada de animales a sus instalaciones, sino que también se han vuelto más usuales los servicios funerarios, salud y guardería que se prestan para satisfacer las necesidades en este tipo de vínculos.

En respuesta a esta realidad, el Congreso debe empezar a regular las consecuencias jurídicas que surgen tras la configuración de las familias multiespecie como es el caso de las licencias remuneradas por la muerte del animal doméstico de compañía, el cuidado del animal tras la ruptura de una unión marital de hecho o matrimonio, el régimen de visitas o de custodia, así como las obligaciones de manutención y gastos veterinarios.

En la actualidad, a los jueces de la República les ha tocado resolver situaciones jurídicas en las cuales se involucran familias multiespecie por lo que han tenido que dirimir conflictos de competencia entre los jueces civiles y de familia para conocer este tipo de casos, al igual que el régimen de visitas tras la ruptura de parejas.⁹ Sin embargo, ante la falta de normatividad, los jueces han tenido que acogerse a la doctrina, estudios sociológicos y jurisprudencia comparada con el fin de impartir justicia.

En consecuencia, el legislador colombiano no puede omitir sus funciones y permitir espacios donde los jueces llenen vacíos normativos en sus sentencias con el ánimo de resolver problemas jurídicos.

Ahora bien, descendiendo a la licencia propuesta, el legislador no puede desconocer que en la actualidad existen familias multiespecies que también atraviesan por las mismas etapas del duelo como lo hacen las familias tradicionales.

Si bien la licencia de luto por la muerte de un animal doméstico de compañía no está regulada, el reconocimiento de los lazos afectivos con los animales domésticos está en aumento. Tanto es así que muchas empresas están empezando a considerar este tipo de permisos, reflejando un cambio positivo en la comprensión del bienestar emocional de los trabajadores.

Por ende, el legislador debe ampliar la concepción actual de licencia de luto establecida en el artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, teniendo como base los nuevos vínculos entre humanos y animales, así como los antecedentes jurisprudenciales que han protegido a los tenedores de animales domésticos al amparar sus derechos fundamentales del libre

desarrollo de la personalidad, dignidad humana e intimidad personal y familiar.

VI. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Según lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, corresponde al autor del proyecto y el ponente de un Proyecto de ley enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del Proyecto de ley. En ese sentido, señala el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

“Artículo 1° El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. 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.

- 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.*
- 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*
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”*

Atendiendo el anterior apartado legal, se considera que en el caso de este Proyecto de ley no existen circunstancias que eventualmente puedan generar un conflicto de interés por parte de los Congresistas que participen en el debate y votación. Lo anterior, entendiendo el carácter general de lo propuesto en la iniciativa legislativa.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El texto propuesto contiene las siguientes modificaciones para la ponencia de primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

⁹ Tribunal Superior de Bogotá - Sala Mixta. M. P. Carlos Andrés Guzmán Díaz. Radicado 10013-103027-2023-00229-00 (0327).

TEXTO RADICADO	PLIEGO MODIFICATORIO PRIMER DEBATE - CÁMARA	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
“Por medio del cual se crea la licencia remunerada por muerte del animal doméstico de compañía y se dictan otras disposiciones”.	“Por medio del cual se crea la licencia remunerada por muerte del animal doméstico de compañía y se dictan otras disposiciones”.	Sin modificaciones
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA:	EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA <u>DE COLOMBIA</u> DECRETA:	Se ajusta la redacción
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto establecer la muerte de los animales de compañía domésticos como licencia remunerada.	Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto <u>otorgar establecer una licencia remunerada por la muerte de perros y gatos la muerte de los animales</u> de compañía <u>domésticos como licencia remunerada que convivan con el trabajador.</u>	Se modifica el artículo contemplando a los animales de compañía convencionales.
Artículo 2°. <i>Definiciones.</i> Para efectos de esta Ley, se adoptarán las siguientes definiciones: a) Animal de compañía doméstico: Animal no perteneciente a la fauna silvestre que hace parte del núcleo familiar del ser humano. b) Familia Multiespecie: Es aquella compuesta por el ser humano y otras especies de animales afectivos y sintientes. c) Licencia por luto de animal doméstico: Licencia remunerada de tres (3) días hábiles por fallecimiento del animal de compañía doméstico.	Artículo 2°. <i>Definiciones.</i> Para efectos de esta Ley, se adoptarán las siguientes definiciones: a) Animal de compañía doméstico: Animal no perteneciente a la fauna silvestre que hace parte del núcleo familiar del ser humano. <u>Los animales de compañía dependen del ser humano para su alimentación y cuidado y no tienen un aprovechamiento económico.</u> b) Familia Multiespecie: Es aquella compuesta por el ser humano y otras especies de animales afectivos y sintientes. c) Licencia por luto de <u>perros o gatos animal domésticos:</u> Licencia remunerada de tres (3) días hábiles por fallecimiento del <u>animal perro o gato</u> de compañía <u>doméstico que conviva con el trabajador.</u>	Se ajustan las definiciones para dar claridad sobre el alcance del proyecto.
Artículo 3°. Adiciónese al artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, el siguiente numeral: Artículo 57. Son obligaciones especiales del empleador: [...] 13. Conceder al trabajador en caso de fallecimiento de su animal de compañía doméstico una licencia remunerada por luto de tres (3) días hábiles, cualquiera sea su modalidad de contratación o de vinculación laboral. La licencia le será reconocida al trabajador, siempre y cuando este demuestre el hecho mediante prueba que corrobore la muerte del animal de compañía doméstico. El empleador establecerá las condiciones de esta licencia en el Reglamento Interno del Trabajo, que en todo caso, no podrá ser reconocida más de dos (2) veces por año o vigencia fiscal.	Artículo 3°. Adiciónese al artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, el siguiente numeral: Artículo 57. Son obligaciones especiales del empleador: [...] 13. Conceder al trabajador <u>una licencia remunerada por luto de tres (3) días hábiles siempre y cuando este haya sido previamente registrado ante el empleador como animal de compañía doméstico con el cual convive, y una licencia remunerada por luto de tres (3) días hábiles, cualquiera sea su modalidad de contratación o de vinculación laboral.</u> La licencia le será reconocida al trabajador, siempre y cuando este demuestre el hecho mediante prueba que corrobore la muerte del animal de compañía doméstico, <u>así como la convivencia.</u> El empleador establecerá las condiciones de esta licencia en el Reglamento Interno del Trabajo, que en todo caso, no podrá ser reconocida más de dos (2) veces por año o vigencia fiscal.	Se ajusta la redacción del artículo y se establece como obligación que el perro o gato conviva con el trabajador, esto, para otorgarle más garantías al empleador. Por otro lado, se elimina la parte de “cualquiera sea su modalidad de contratación o de vinculación laboral”, toda vez que se entiende que la licencia se aplicará para los contratos que regula el Código Sustantivo del Trabajo.
Artículo 4°. Adiciónese al artículo 58 del Código Sustantivo del Trabajo, el siguiente numeral: Artículo 58. Obligaciones especiales del trabajador: [...] 9. Comunicar oportunamente al empleador, la existencia en su núcleo familiar de animal de compañía doméstico.	Artículo 4°. Adiciónese al artículo 58 del Código Sustantivo del Trabajo, el siguiente numeral: Artículo 58. Obligaciones especiales del trabajador: [...] 9. Comunicar oportunamente al empleador, la existencia en su núcleo familiar de <u>un perro o gato animal</u> de compañía <u>doméstico con el cual conviva.</u>	Se ajusta el artículo para dar claridad sobre la obligación que tiene el trabajador de informarle al empleador que convive con un animal de compañía.

TEXTO RADICADO	PLIEGO MODIFICATORIO PRIMER DEBATE - CÁMARA	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
Artículo 5°. El Gobierno nacional implementará el mecanismo para la identificación del animal de compañía doméstico en el territorio nacional, para cumplir con lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 57 y el numeral 9 del artículo 58 del Código Sustantivo del Trabajo.	Artículo 5°. El Gobierno nacional <u>en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</u> implementará el mecanismo para la identificación del animal de compañía doméstico en el territorio nacional, para cumplir con lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 57 y el numeral 9 del artículo 58 del Código Sustantivo del Trabajo.	Se ajusta el artículo indicando la entidad competente para la implementación.
Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones

VIII. IMPACTO FISCAL

El cumplimiento de las metas y la ejecución de las medidas establecidas en el Proyecto de ley se hará en el marco de las competencias constitucionales y legales de las entidades involucradas y en concordancia con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Por consiguiente, para continuar con el trámite legislativo, es pertinente tener a consideración la siguiente jurisprudencia¹⁰ de la Corte Constitucional:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último, en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica; empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa,

se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Es relevante mencionar que la Corte Constitucional, en Sentencia C-911 de 2007, señala que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

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

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

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-866 del 3 de noviembre de 2010. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

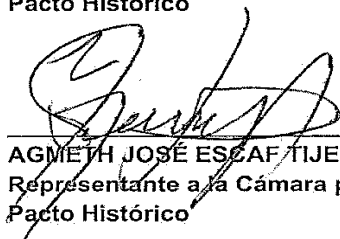
IX. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, y conforme a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia **POSITIVA** de primer debate en la Cámara de Representantes y en consecuencia solicitarles a los miembros de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **APROBAR** en primer debate el **Proyecto de Ley número 057 de 2024 Cámara**, por medio del cual se crea la licencia remunerada por muerte del animal doméstico de compañía y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,



LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA
Representante a la Cámara por Cundinamarca
Pacto Histórico



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

X. ARTICULADO

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 057 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se crea la licencia remunerada por muerte del animal doméstico de compañía y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto otorgar una licencia remunerada por la muerte de perros y gatos de compañía que convivan con el trabajador.

Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de esta Ley, se adoptarán las siguientes definiciones:

- a) **Animal de compañía doméstico:** Animal no perteneciente a la fauna silvestre que hace parte del núcleo familiar del ser humano.

Los animales de compañía dependen del ser humano para su alimentación y cuidado y no tienen un aprovechamiento económico.

- b) **Familia Multiespecie:** Es aquella compuesta por el ser humano y otras especies de animales afectivos y sintientes.

- c) **Licencia por luto de perros o gatos domésticos:** Licencia remunerada de tres (3) días hábiles por fallecimiento del perro o gato de compañía que conviva con el trabajador.

Artículo 3º. Adiciónese al artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, el siguiente numeral:

Artículo 57. Son obligaciones especiales del empleador:

[...]

13. Conceder al trabajador una licencia remunerada por luto de tres (3) días hábiles en caso de fallecimiento de su perro o gato, siempre y cuando este haya sido previamente registrado ante el empleador como animal de compañía doméstico con el cual convive. La licencia le será reconocida al trabajador, siempre y cuando este demuestre el hecho mediante prueba que corrobore la muerte del animal de compañía doméstico, así como la convivencia. El empleador establecerá las condiciones de esta licencia en el Reglamento Interno del Trabajo, que en todo caso, no podrá ser reconocida más de dos (2) veces por año o vigencia fiscal.

Artículo 4º. Adiciónese al artículo 58 del Código Sustantivo del Trabajo, el siguiente numeral:

Artículo 58. Obligaciones especiales del trabajador:

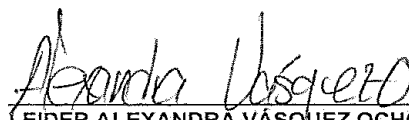
[...]

9. Comunicar oportunamente al empleador, la existencia en su núcleo familiar de un perro o gato de compañía con el cual conviva.

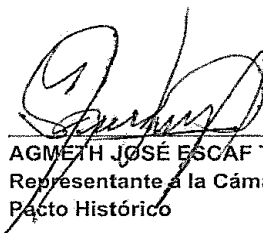
Artículo 5º. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible implementará el mecanismo para la identificación del animal de compañía doméstico en el territorio nacional, para cumplir con lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 57 y el numeral 9 del artículo 58 del Código Sustantivo del Trabajo.

Artículo 6º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA
Representante a la Cámara por Cundinamarca
Pacto Histórico



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

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 214 DE 2024
CÁMARA, 258 DE 2024 SENADO**

*por medio de la cual se modifica el artículo 26 de la
Ley 909 de 2004.*

Bogotá, D. C., 22 de octubre de 2024

Honorable Representante:

GERARDO YEPES CARO

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente


Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia positiva para primer debate en Cámara del Proyecto de Ley número 214 de 2024 Cámara - 258 de 2024 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 26 de la Ley 909 de 2004.

Respetado Presidente:

De acuerdo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, según lo dispuesto en la Constitución Política y en los artículos 150 y 153 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva para PRIMER DEBATE EN CÁMARA al **Proyecto de Ley número 214 de 2024 Cámara, 258 de 2024 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 26 de la Ley 909 de 2004.**

Del Honorable Representante,


GERMAN ROGELIO ROZO ANÍS
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 214 DE 2024 CÁMARA, 258 DE
2024 SENADO**

Con el ánimo de rendir una ponencia comprensible a los Honorables miembros de la Honorable Comisión de la Cámara de Representantes y buscando precisar los objetivos, el alcance y la necesidad del proyecto, procedemos a desarrollar el informe de ponencia en el siguiente orden:

1. Antecedentes y trámite legislativo
2. Objeto del proyecto
3. Exposición de motivos
 - 3.1 Justificación de la iniciativa
 - 3.2 Necesidad del proyecto
4. Contenido del Proyecto de ley
5. Pliego de modificaciones
6. Fundamentos jurídicos
 - 6.1 Marco Constitucional y Legal

6.2 Marco Jurisprudencial

7. Circunstancias o eventos que pueden generar posibles conflictos de intereses
8. Impacto fiscal
9. Proposición
10. Texto propuesto para primer debate

**1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE
LEGISLATIVO**

La iniciativa objeto de estudio es de origen parlamentario, radicada en el Congreso de la República el día 1º de abril de 2024 por los honorables Congresistas honorable Senador *Nicolás Albeiro Echeverry* y honorable Representante *Andrés Felipe Jiménez Vargas*, tal como consta en la *Gaceta del Congreso* número 294 de 2024.

Una vez surtidos los debates en el Senado de la República, conforme a lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, hizo tránsito a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, donde su Mesa Directiva, mediante oficio número 3.7-684-24 del 18 de septiembre de 2024, me designó como ponente único para rendir el presente informe de ponencia para primer debate.

2. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto busca únicamente, **modificar el artículo 26** de la Ley 909 de 2004 Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, así:

Artículo 26. Comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de período. Los empleados de carrera con evaluación del desempeño sobresaliente, tendrán derecho a que se les otorgue comisión hasta por el término de tres (3) años, ~~en períodos continuos o discontinuos~~, pudiendo ser prorrogado por un término igual, para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o por el término correspondiente cuando se trate de empleos de período, para los cuales hubieren sido nombrados o elegidos en la misma entidad a la cual se encuentran vinculados o en otra. ~~En todo caso, la comisión o la suma de ellas no podrá ser superior a seis (6) años, so pena de ser desvinculado del cargo de carrera administrativa en forma automática.~~

Finalizado el término por el cual se otorgó la comisión, el de su prórroga o cuando el empleado renuncie al cargo de libre nombramiento y remoción o sea retirado del mismo antes del vencimiento del término de la comisión, deberá asumir el empleo respecto del cual ostenta derechos de carrera. De no cumplirse lo anterior, la entidad declarará la vacancia de este y lo proveerá en forma definitiva. De estas novedades se informará a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Luego de su reintegro al cargo, al empleado público de carrera administrativa se le podrán conceder nuevas comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción o de período, en las mismas condiciones consagradas en el párrafo primero del presente artículo.

Es facultativo del jefe de la entidad otorgar En estos mismos términos podrá otorgarse comisión a empleados de carrera para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de período a los empleados de carrera que obtengan evaluación del desempeño satisfactoria: cuando su última calificación de servicios haya sido satisfactoria sin alcanzar el nivel sobresaliente.

El jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces, informará sobre estas novedades a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La modificación presentada busca:

1. Permitir que funcionarios de carrera puedan ser nombrados para cargos de período¹, o de libre nombramiento y remoción; sin desmedro o pérdida de su trayectoria como funcionarios de determinada entidad, una vez finalizado el servicio público al que fuesen llamados.
2. Que su renuncia al cargo de período o de libre nombramiento y remoción no resulte en la pérdida de la trayectoria en la carrera administrativa, por medio de la cual haya podido recibir el reconocimiento y la confianza para ejercer dichos encargos.
3. Mantener las condiciones de calificación de servicios² (satisfactoria) para acceder a estos beneficios. Es decir, no podrán ser llamados a encargos contratistas o funcionarios en período de prueba que no lo hayan superado o que no hayan cumplido los requisitos para acceder a la carrera administrativa de la respectiva entidad.

Actualmente, tenemos funcionarios de carrera con pleno dominio, identidad institucional y experiencia en los temas y funciones de la cartera a la que prestan su servicio público; en reconocimiento, son nombrados para cargos de período, de confianza, encargos o comisiones temporales; para asumir responsabilidades como: jefatura de control interno, Personería, Contraloría, el Dirección de Empresa Social del Estado, Profesionales de Servicio Social Obligatorio en las Empresas Sociales del Estado; asesor de despacho, direcciones, viceministerios o Ministerios. No obstante, pueden ser castigados por la normativa actual, ya que se les impone una limitación de tiempo (3 años continuos o discontinuos) y de

¹ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=194521>

² <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209671>

número de comisiones en 6 años; con el riesgo de ser desvinculados; lo cual resulta en una pérdida valiosa para la entidad y en un freno para la expectativa de crecimiento y desarrollo profesional en el marco de la función pública.

El presente proyecto fortalece la identidad institucional, el fortalecimiento y promoción de la función pública; y representa un reconocimiento a los funcionarios que han dedicado su vida a la construcción de nación en servicio de los colombianos.

3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

3.1 JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley busca armonizar, conforme al principio de igualdad, los derechos de los servidores públicos acogidos por la Ley 909 de 2004, extendiendo el período en el cual puedan ocupar cargos en comisión; la regulación se encuentra en consonancia con la evolución de la normativa colombiana en cuanto a edad de retiro forzoso y de pensión de los trabajadores, como es el caso de la Ley 1821 de 2016 que aumentó la edad máxima para el retiro del cargo de las personas que desempeñen funciones públicas. La regulación actual desconoce principios fundantes de nuestro Estado Social de Derecho, tales como (...)”la analogía no es más que el desarrollo de los principios generales del derecho tales como ‘la igualdad jurídica’, ‘las mismas situaciones de hecho deben comportar las mismas sanciones jurídicas’, y ‘donde exista la misma razón, debe ser la misma regla de derecho’(...)

Dicha evolución normativa evidencia la tendencia a que el empleado público pueda permanecer más tiempo al servicio del Estado, en sus diversas modalidades, y precisamente con este proyecto de ley se pretende regular un aumento del tiempo en el cual el servidor puede prestar sus servicios al Estado mediante la figura de la comisión, dado que 6 años para estar en comisión de servicio en toda la vida laboral de un servidor, resulta insuficiente e irrazonable teniendo en cuenta que en el tema pensional, la tendencia es al aumento de la edad y de las semanas cotizadas para adquirir el derecho a la pensión de vejez y no al contrario.

El Presidente de la República mediante el Decreto número 2809 del 4 de agosto de 2010, modificatorio del artículo 43 del Decreto número 1227 de 2005, estableció en uno de los párrafos del artículo primero que:

“Cuando la comisión y sus prórrogas para ejercer empleos de libre nombramiento y remoción o de período se otorguen para ocupar el mismo empleo, la suma de estas no podrá superar los seis (6) años, so pena de que el empleado sea desvinculado del cargo de carrera administrativa en forma automática.

Superado el término señalado en el inciso anterior, al empleado público de carrera

administrativa se le podrán conceder nuevas comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción o de período, para lo cual se podrá tomar la calificación en los términos del artículo 38 de la Ley 909 de 2004, la calificación en el empleo de libre nombramiento y remoción o los resultados del Acuerdo de Gestión del último período evaluado del cargo ocupado en comisión, los cuales deben ser satisfactorios...”

El referido párrafo del artículo primero del Decreto número 2809 de 2010, fue declarado nulo por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, mediante fallo del 15 de mayo de 2014, con radicado 11001032500020110006600, bajo el argumento que el Presidente de la República excedió la potestad reglamentaria otorgada por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, al introducir disposiciones que “desvirtúen la voluntad del legislador”, en cuanto a permitir comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción o de período por un término superior a los seis (6) años. Resultando como razón de la declaratoria de nulidad del párrafo citado que “excede la potestad reglamentaria conferida al Presidente de la República”.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-175 de 2007 aborda el estudio de constitucionalidad del artículo 26 y 44 de la Ley 909 de 2004. Con respecto al artículo 26 se estudian cargos por presunta violación al debido proceso y al principio de legalidad, por consagrar que se puede desvincular de manera automática al empleado de carrera con base en una excepción no consagrada en el artículo 125 de la Carta. Lo analizado por la Corte en la citada providencia, expone la postura constitucional con respecto a la potestad del legislador para regular lo concerniente a los empleos en órganos y entidades del Estado en cuanto a los “requisitos y condiciones que se deban observar cuando sea necesario determinar los méritos y calidades de los aspirantes a ingresar a los cargos de carrera y a ascender en ellos, para señalar algunas otras excepciones al sistema que explícitamente alude en el glosado artículo 125, a la calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo y a la violación del régimen disciplinario”.

En la providencia anteriormente citada, la alta Corporación define como límite a la facultad del legislador “la configuración constitucional del sistema”; al analizar la postura de la Corte en relación a la regulación propuesta en el presente proyecto de ley es preciso recordar que el artículo 125 de la Constitución (el cual es el referente constitucional respecto a los empleos de carrera administrativa y libre nombramiento y remoción) determina que los empleos en órganos y entidades del Estado, el ingreso, ascenso y retiro de ellos serán establecidos por la ley. De lo anterior se concluye que desde la Constitución se faculta al legislador para regular el tema propuesto en el presente proyecto de ley.

En materia constitucional se considera que el legislador cuenta con facultad de configuración al expedir las leyes, pero “le está vedado desnaturalizar la regla general de que los empleos en los órganos y entidades del Estado deben proveerse por el sistema de carrera” dado que “la competencia que en ese campo se le ha conferido no puede entrar en contradicción con a la esencia misma del sistema de carrera”.

Mediante el presente proyecto de ley el legislador determina la posibilidad de que los empleados de carrera administrativa con evaluación sobresaliente puedan acceder a empleos de libre nombramiento y remoción o de período como estímulo y beneficio derivado precisamente de dicha evaluación superior para que le sirva de premio a su gestión y que al mismo tiempo el Estado se beneficie en los cargos de naturaleza gerencial de servidores con alto nivel de desempeño.

En Sentencia C-175 de 2007 la Corte indica que “los derechos que orientan la carrera administrativa contribuyen a fijarle condiciones al ejercicio de la competencia reconocida al legislador”, se desprende de la Ley 909 de 2004 que la carrera administrativa busca otorgar estímulos y beneficios a los empleados de carrera destacados en el desempeño de sus funciones.

El presente proyecto de ley busca garantizar el cumplimiento de los principios establecidos en las normas de carrera administrativa y se encuentra dentro de los límites a la configuración legislativa definidos por la Corte Constitucional, ajustándose por tanto a la Constitución.

Con el proyecto se garantiza el derecho a la igualdad en los empleos de carrera administrativa, el cual es pasado por alto en la normatividad vigente. El vacío generado por el fallo del Consejo de Estado que declara la nulidad del párrafo del artículo primero del Decreto número 2809 de 2010 (anteriormente citado) deja en desequilibrio a los servidores públicos acogidos por dicha ley, dado que solo permite la comisión por el término máximo de 6 años, lo cual al ser comparado con otras normas como el Decreto número 021 de 2014, la Ley 270 de 1996 o el Decreto número 1278 de junio 19 de 2002, deja en evidencia la falta de aplicación de este principio constitucional, como se pasará a explicar.

El Decreto número 021 de 2014 por el cual se expide el régimen de las situaciones administrativas en las que se pueden encontrar los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas, en su artículo 35 se refiere al término que podrá durar una comisión:

“ARTÍCULO 35. TÉRMINO. El término de la comisión podrá ser hasta por tres (3) años, en periodos continuos o discontinuos, pudiendo ser prorrogado por un término igual, para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o por

el término correspondiente cuando se trate de empleos de período.

Superado el término señalado en el inciso anterior, al servidor público de carrera administrativa se le podrán conceder nuevas comisiones para desempeñar otros cargos de libre nombramiento y remoción o de período, a juicio del jefe del organismo”.

Por su parte la ley Estatutaria de la Administración de Justicia, 270 de 1996, en relación con los empleados de la Rama Judicial consagra en el parágrafo del artículo 142:

“PARÁGRAFO. Los funcionarios y empleados en Carrera también tienen derecho a licencia, cuando hallándose en propiedad pasen a ejercer hasta por el término de dos años, un cargo vacante transitoriamente en la Rama Judicial”.

Con respecto a esta norma se ha pronunciado el Consejo de Estado de la siguiente manera:

“(…) En materia de derechos laborales de los servidores de carrera de la Rama Judicial, en punto de la situación administrativa denominada Licencias no Remuneradas, el parágrafo del artículo 142 de la precitada ley estatutaria de la administración de justicia, 270 de 1996, consagró que ... Los funcionarios y empleados en carrera también tienen derecho a licencia, cuando hallándose en propiedad pasen a ejercer hasta por el término de dos años, un cargo vacante transitoriamente en la Rama Judicial. La citada norma no consagró expresión alguna de restricción en el tiempo para su aplicación, es decir, no previó la posibilidad de que el servidor de carrera durante toda su vinculación tan sólo pudiese hacer uso de ella por única vez y, menos aún, otorgó facultades a otra autoridad para imponerle restricciones, limitaciones, excepciones o prohibiciones, por lo que cualquier interpretación y aplicación diferente a su literal es totalmente ilegal.

Ahora bien: nótese como el Decreto número 1278 de junio 19 de 2002, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente, tampoco consagra un límite de tiempo para ejercer el encargo:

“ARTÍCULO 14. Encargos. Hay encargo cuando se designa temporalmente a una persona ya vinculada en propiedad al servicio, para asumir otro empleo vacante por falta temporal o definitiva de su titular, desvinculándose o no de las propias de su cargo. Los cargos directivos docentes vacantes de manera temporal, podrán ser provistos por encargo con personal inscrito en carrera, mientras dure la situación administrativa del titular. Y en caso de vacante definitiva, podrá suplirse por encargo mientras se surte el proceso de selección y se provee de manera definitiva.

Se evidencia en las normas citadas que no existe límite en el tiempo para desempeñar otros cargos para los empleados de carrera administrativa de

la Rama Judicial, como tampoco existe para los docentes que ejercen encargos y se encuentren vinculados por carrera administrativa, por el contrario, en la ley 909 de 2004 tal como quedó luego de ser declarada la nulidad del último párrafo del artículo primero del Decreto número 2809 de 2010, existe el límite de 6 años (término máximo que puede durar la comisión) lo que genera un tratamiento diferenciado injustificado con los empleados de carrera administrativa dentro del Estado.

Es pacífica y reiterada la jurisprudencia constitucional en cuanto a que frente a unos mismos supuestos de hecho debe otorgarse un mismo trato; el proyecto de ley busca corregir el trato desigual otorgado a los empleados de carrera de la rama ejecutiva del poder público frente a los pertenecientes a la rama judicial, respecto del término del derecho a disfrutar de comisión.

Así mismo, si se acude al derecho comparado, en regulaciones como la de Perú, encontramos que se viabiliza que el empleado se pueda desplazar por las diferentes entidades públicas:

“En el Perú, la carrera administrativa es de naturaleza estatutaria. El Decreto número 276 de 1984 establece los artículos que regulan la carrera administrativa. (...) La carrera administrativa se estructura por grupos y niveles, con el propósito de que el servidor público tenga opciones para ocupar diversos puestos en su trayectoria dentro de la Administración pública, posibilidad de desplazarse por las diferentes entidades de la Administración”. Negrillas y subrayas fuera de texto”.

Regulaciones donde queda claro que no tiene ningún sentido limitar de una manera tan extrema la posibilidad de desplazarse por las diferentes entidades de la Administración.

3.2 NECESIDAD DEL PROYECTO

Por lo anterior resulta necesaria la aprobación del presente proyecto, pues este subsana la desigualdad injustificada entre empleados de carrera administrativa generada a partir del fallo de nulidad emitido por el Consejo de Estado.

El presente proyecto de ley motiva a los servidores públicos de la carrera para que cumplan más eficazmente sus funciones con el objeto de lograr un ascenso.

En este sentido, la propia Constitución no ha circunscrito la carrera al ingreso, sino que ha incluido también el ascenso en su artículo 125, pues una de las finalidades de la carrera es tener a su disposición servidores que cuenten con experiencia, conocimiento y dedicación que garanticen los mejores índices de resultados.

De esta manera, en la carrera es esencial realizar una motivación a los funcionarios que permitan garantizar mejores resultados incentivándolos para permanecer y ascender en la misma.

Así mismo se valora la permanencia y se otorga estabilidad a los funcionarios en las entidades públicas, cumpliendo con otra de las funciones esenciales de la carrera que es la preservación de la estabilidad y del derecho de promoción de los trabajadores, garantizando la excelencia en la prestación del servicio y la eficiencia en la Administración pública y de las actividades estatales.

No puede perderse de vista que la razón del servicio público es la adecuada satisfacción de necesidades del ciudadano, en procura de garantizar el interés general, que se satisface de una manera más adecuada cuando es prestado por personal que aquilata una mayor experiencia.

Colombia fue admitida en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ingreso que debe influir en el futuro en diversos campos de las políticas públicas del país, mediante compromisos que se plasmaron en cambios normativos durante el proceso de admisión, que tardó cinco años, y en las siguientes reformas que se emprendan. Este gran suceso impacta de manera favorable la presente iniciativa dado que las posiciones asumidas por la OCDE, ratifican la necesidad de permitir la movilidad de los empleados de carrera administrativa:

“(…)Tampoco puede desconocerse que dentro del documento de revisión preparado en el contexto de la decisión del Consejo de la OCDE del 30 de mayo de 2013 de invitar a Colombia a unirse a dicha organización, actualmente en ejecución, se sostiene que en Colombia no existe movilidad en el empleo, toda vez que los funcionarios son nombrados para un empleo en particular y para lograr un ascenso deben participar en un concurso público, lo que significa que las nuevas necesidades de personal tienen que ser cubiertas mediante la creación de nuevas vacantes que no son provistas mediante la redistribución del personal existente.(…)”.

“(…) Sobre este punto, la OCDE asevera que la situación podría mejorar mediante la creación de posibilidad de movilidad y redistribución del personal dentro y entre las organizaciones, de modo que las nuevas provisiones en los empleos no sea la única manera de llenar las vacantes. Afirma que, al parecer, el principal impedimento es el requisito de llenar cada vacante a través de un concurso de reclutamiento, lo que no permite a los servidores públicos progresar a un nivel salarial más alto, sino solo mediante la selección a través de concurso público abierto, para acceder a un puesto en un grado superior. (...)”.

“(…) En resumen, para la OCDE uno de los aspectos centrales que impiden la consolidación de un modelo eficiente de administración de personal lo constituye la ausencia de regulaciones que permitan el ascenso en la carrera del personal previamente seleccionado por mérito (...)”.

“(…) Solo detallar que en el empleo público actual no hay ningún sistema o régimen de movilidad

salarial horizontal ni vertical, pues el ascenso por concurso externo no puede catalogarse dentro de esa noción, ya que no es propiamente hablando un sistema de promoción interna. Colombia, como se viene señalando, se aleja, así, notablemente de otros países de la región y asimismo de los países de la OCDE, incluso de aquellos que encuadran su función pública dentro de los sistemas de empleo. (...)”

“(…) De otro lado, debe tenerse presente que la movilidad horizontal y vertical en el interior del sistema de carrera produce un impacto positivo en los empleados que de él hacen parte, porque saben que de su rendimiento y desempeño, en comparación con los demás empleados de carrera, dependerán las oportunidades para el ascenso en el sistema y su consecuente mejoramiento laboral, salarial y personal. Esa percepción se desvanece cuando los servidores públicos encuentran que para acceder a un cargo superior deben competir con un número muy superior de candidatos. (...)”

Eliminar restricciones exageradas e injustificadas que permitan a los empleados de carrera administrativa ir a ocupar cargos superiores bajo la figura de comisión de servicios en la misma o en otra entidad diferente a aquella en la cual ostentan derechos de carrera, permite implementar las recomendaciones dadas por la OCDE pues, esta situación viabiliza que la vacante temporal que queda sea cubierta con la redistribución del personal existente y fortalece la movilidad y redistribución del personal dentro y entre las organizaciones porque cuando un empleado de carrera administrativa, en virtud de comisión de servicios se retira temporalmente de su cargo para ocupar otro en la misma o en diferente entidad, además de su beneficio propio, se benefician los demás empleados de carrera administrativa que cumplan requisitos para ocupar el cargo vacante temporalmente, pues tienen derecho preferencial a ser nombrados, frente a cualquier provisional y así se logra una cadena o escala de estímulos a los trabajadores inscritos en carrera administrativa.

4. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de Ley consta de 3 artículos, incluida la vigencia, siendo estos:

- **Artículo 1°.** Objeto.

- **Artículo 2°.** Modificación del artículo 26 de la Ley 909 de 2004, para dar alcance a los objetivos expuestos, de eliminar la barrera a funcionarios de carrera de poder ser nombrados en encargo, comisión o periodo de libre nombramiento y remoción, manteniendo el límite de 6 años, pero habilitando la posibilidad de ejercer distintos cargos en su trayectoria pública con retorno a la carrera, cumpliendo con los requisitos de calificación de servicios

- **Artículo 3°.** Vigencia.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN SENADO	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p>TÍTULO: “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 909 DE 2004” El Congreso de Colombia DECRETA:</p>	<p>TÍTULO: “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 909 DE 2004” El Congreso de Colombia, DECRETA:</p>	<p>Se hace ajuste de forma</p>
<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 26 de la Ley 909 de 2004, con el fin de extender el término para desempeñar comisión de empleos de libre nombramiento y remoción o de periodo.</p>	<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 26 de la Ley 909 de 2004, con el fin de extender el término para desempeñar comisión de empleos de libre nombramiento y remoción o de periodo.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 909 de 2004, el cual quedará así: Artículo 26. COMISIÓN PARA DES-EMPEÑAR EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN O DE PERÍODO. Los empleados de carrera con evaluación del desempeño sobresaliente, tendrán derecho a que el jefe de la entidad a la cual están vinculados, les otorgue, mediante acto administrativo motivado, comisión por el término inicial de tres (3) años, pudiendo ser prorrogado por un término igual, para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o por el término correspondiente, cuando se trate de empleos de periodo, para los cuales hubieren sido nombrados o elegidos en la misma entidad a la cual se encuentran vinculados o en otra. Finalizado el término por el cual se otorgó la comisión, el de su prórroga o cuando el empleado renuncie al cargo de libre nombramiento y remoción o sea retirado del mismo antes del vencimiento del término de la comisión, deberá asumir el empleo respecto del cual ostenta derechos de carrera. De no cumplirse lo anterior, la entidad declarará la vacancia de este y lo proveerá en forma definitiva. De estas novedades se informará a la Comisión Nacional del Servicio Civil. Luego de su reintegro al cargo, al empleado público de carrera administrativa se le podrán conceder nuevas comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción o de periodo, en las mismas condiciones consagradas en el párrafo primero del presente artículo. Es facultativo del jefe de la entidad otorgar comisión a empleados de carrera para ejercer empleos de libre nombramiento y remoción o de periodo, cuando su última calificación de servicios haya sido satisfactoria sin alcanzar el nivel sobresaliente, mediante acto administrativo motivado. El jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces, informará sobre estas novedades a la Comisión Nacional del Servicio Civil.</p>	<p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 909 de 2004, el cual quedará así: Artículo 26. COMISIÓN PARA DES-EMPEÑAR EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN O DE PERÍODO. Los empleados de carrera con evaluación del desempeño sobresaliente, tendrán derecho a que el jefe de la entidad a la cual están vinculados, les otorgue, mediante acto administrativo motivado, comisión por el término inicial de tres (3) años, pudiendo ser prorrogado por un término igual, para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o por el término correspondiente, cuando se trate de empleos de periodo, para los cuales hubieren sido nombrados o elegidos en la misma entidad a la cual se encuentran vinculados o en otra. Finalizado el término por el cual se otorgó la comisión, el de su prórroga o cuando el empleado renuncie al cargo de libre nombramiento y remoción o sea retirado del mismo antes del vencimiento del término de la comisión, deberá asumir el empleo respecto del cual ostenta derechos de carrera. De no cumplirse lo anterior, la entidad declarará la vacancia de este y lo proveerá en forma definitiva. De estas novedades se informará a la Comisión Nacional del Servicio Civil. Luego de su reintegro al cargo, al empleado público de carrera administrativa se le podrán conceder nuevas comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción o de periodo, en las mismas condiciones consagradas en el párrafo primero del presente artículo. Es facultativo del jefe de la entidad otorgar comisión a empleados de carrera para ejercer empleos de libre nombramiento y remoción o de periodo, cuando su última calificación de servicios haya sido satisfactoria sin alcanzar el nivel sobresaliente, mediante acto administrativo motivado. El jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces, informará sobre estas novedades a la Comisión Nacional del Servicio Civil.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p>Artículo 3º. La presente ley rige desde la fecha de su sanción.</p>	<p>Artículo 3º. La presente ley rige desde la fecha de su sanción. <u>a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</u></p>	<p>Se realiza cambios en la vigencia con el fin de que derogue las disposiciones que le sean contrarias.</p>

6. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

6.1 MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Constitución Política de Colombia

Los Artículos 13 y 53 establecen los principios de igualdad entre los ciudadanos y en el marco laboral.

Artículo 124. La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

Parágrafo. Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.

Fundamentos legales

Ley 1821 de 2016 que aumentó la edad máxima para el retiro del cargo de las personas que desempeñen funciones públicas.

6.2 Marco jurisprudencial

Como lo expresa la Corte Constitucional en Sentencia C-288 de 2014 la carrera administrativa constituye un principio del ordenamiento superior y del Estado Social del Derecho y uno de sus objetivos es proteger mediante una regulación legislativa el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política.

Dentro de la libertad de configuración del legislador con respecto a la carrera administrativa ha dicho la Corte Constitucional:

“La Corte ha reconocido que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para diseñar las etapas, pruebas y trámites del concurso y estatuir los requisitos exigibles en cada uno de ellos, y ha resaltado “que los concursos públicos abiertos garantizan la máxima competencia para el ingreso al servicio de los más capaces e idóneos, la libre concurrencia, la igualdad de trato y de oportunidades,

y el derecho fundamental de acceder a la función pública, lo cual redundará, por consiguiente, en el logro de la eficiencia y la eficacia en el servicio administrativo”.

Como vimos anteriormente, el legislador cuenta con libertad de configuración para regular en materia de carrera administrativa y es un mandato constitucional que las normas que expida este órgano garanticen el cumplimiento de principios de rango constitucional como lo es la igualdad de trato y de oportunidades, el cual como se ha explicado se ve afectado con la normatividad vigente consagrada en la Ley 909 de 2004.

El fallo del Consejo de Estado que declara la nulidad del párrafo del artículo primero del Decreto número 2809 de 2010 (anteriormente citado) deja en desequilibrio a los servidores públicos acogidos por dicha ley, dado que solo permite la comisión por el término máximo de 6 años, lo cual al ser comparado con otras normas como el Decreto número 021 de 2014, la Ley 270 de 1996 o el Decreto número 1278 de Junio 19 de 2002, deja en evidencia la falta de aplicación de este principio constitucional, como se pasará a explicar.

El Decreto número 021 de 2014 por el cual se expide el régimen de las situaciones administrativas en las que se pueden encontrar los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas, en su artículo 35 se refiere al término que podrá durar una comisión:

“ARTÍCULO 35. TÉRMINO. El término de la comisión podrá ser hasta por tres (3) años, en períodos continuos o discontinuos, pudiendo ser prorrogado por un término igual, para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o por el término correspondiente cuando se trate de empleos de período.

Superado el término señalado en el inciso anterior, al servidor público de carrera administrativa se le podrán conceder nuevas comisiones para desempeñar otros cargos de libre nombramiento y remoción o de período, a juicio del jefe del organismo”. (Subrayas fuera del texto).

Por su parte la ley Estatutaria de la Administración de Justicia, 270 de 1996, en relación con los empleados de la Rama Judicial consagra en el parágrafo del artículo 142:

“PARÁGRAFO. Los funcionarios y empleados en Carrera también tienen derecho a licencia, cuando hallándose en propiedad pasen a ejercer hasta por el término de dos años, un cargo vacante transitoriamente en la Rama Judicial”.

Con respecto a esta norma se ha pronunciado el Consejo de Estado de la siguiente manera:

“(…) En materia de derechos laborales de los servidores de carrera de la Rama Judicial, en punto de la situación administrativa denominada Licencias no Remuneradas, el parágrafo del artículo 142 de la precitada ley estatutaria de la administración de justicia, 270 de 1996, consagró que ... Los

funcionarios y empleados en carrera también tienen derecho a licencia, cuando hallándose en propiedad pasen a ejercer hasta por el término de dos años, un cargo vacante transitoriamente en la Rama Judicial. La citada norma no consagró expresión alguna de restricción en el tiempo para su aplicación, es decir, no previó la posibilidad de que el servidor de carrera durante toda su vinculación tan solo pudiese hacer uso de ella por única vez y, menos aún, otorgó facultades a otra autoridad para imponerle restricciones, limitaciones, excepciones o prohibiciones, por lo que cualquier interpretación y aplicación diferente a su literal es totalmente ilegal. (subrayas propias).

Ahora bien: nótese como el Decreto número 1278 de junio 19 de 2002, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente, tampoco consagra un límite de tiempo para ejercer el encargo:

“ARTÍCULO 14. Encargos. Hay encargo cuando se designa temporalmente a una persona ya vinculada en propiedad al servicio, para asumir otro empleo vacante por falta temporal o definitiva de su titular, desvinculándose o no de las propias de su cargo. Los cargos directivos docentes vacantes de manera temporal, podrán ser provistos por encargo con personal inscrito en carrera, mientras dure la situación administrativa del titular. Y en caso de vacante definitiva, podrá suplirse por encargo mientras se surte el proceso de selección y se provee de manera definitiva.

Se evidencia en las normas citadas que no existe límite en el tiempo para desempeñar otros cargos para los empleados de carrera administrativa de la Rama Judicial, como tampoco existe para los docentes que ejercen encargos y se encuentran vinculados por carrera administrativa, por el contrario, en la Ley 909 de 2004 tal como quedó luego de ser declarada la nulidad del último párrafo del artículo primero del Decreto número 2809 de 2010, existe el límite de 6 años (término máximo que puede durar la comisión) lo que genera un tratamiento diferenciado injustificado con los empleados de carrera administrativa dentro del Estado.

Sentencia C-175 de 2007 Corte Constitucional, estableció la exequibilidad del artículo en cuestión, reconociendo:

La Corte ha anotado que cuando el funcionario se posesiona en el cargo de libre nombramiento y remoción, pese a no mediar la comisión respectiva, acepta las consecuencias de su decisión y, dentro de ellas, la pérdida de los derechos de carrera, a lo cual cabe agregar que **lo propio acontece cuando finaliza el término de seis (6) años en comisión** y el empleado no asume su cargo de carrera, ya que conociendo la consecuencia que la ley dispone para esa eventualidad, no es desproporcionado ni irrazonable exigirle un mínimo de diligencia para definir su situación y, si no se reintegra, es factible entender que su decisión voluntaria es, precisamente, la de no reintegrarse y la de asumir las consecuencias de esa decisión, cosa que ha de entenderse, sin

perjuicio de que, en garantía de su derecho al debido proceso, se le comunique la iniciación de las actuaciones orientadas a declarar vacante el cargo y a producir el retiro, a fin de que, según lo apuntado, tenga la oportunidad de controvertir las razones alegadas por la entidad, que no pueden ser otras que la superación del lapso indicado en la ley y la circunstancia de no haber asumido su cargo de carrera.

PRINCIPIO DE ESTABILIDAD LABORAL EN CAUSAL DE RETIRO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA-No vulneración por desvinculación cuando la comisión supera 6 años

Aun cuando la estabilidad es un importante derecho, ni siquiera en el régimen de carrera administrativa puede ser asimilado a la inmovilidad total y absoluta del empleado, motivo por el cual no se opone a la posibilidad de consagrar causales de separación de la carrera en aquellos casos previstos en la ley, que constituyan razón suficiente que justifique la adopción de la medida, tal como sucede tratándose de la causal de retiro prevista en el artículo 26 de la Ley 909 de 2004, que está inspirada en propósitos de interés general que consisten en la necesidad de darle continuidad al servicio evitando riesgos y traumatismos, así como en asegurar el predominio de la carrera administrativa en cuanto regla general para la vinculación al servicio público y la permanencia en él. La razonabilidad de esta causal a la luz del derecho a la estabilidad resulta nítida si se tiene en cuenta que el término de seis años, al cabo de los cuales se le exige al empleado asumir su cargo de carrera, constituye una parte considerable de la vida laboral de una persona y es lógico, entonces, que si la carrera prevalece se busque asegurar que la mayor parte de ese desempeño se cumpla en el cargo que corresponda a este régimen y que, además, **no se prolongue una situación de provisionalidad hasta el punto de hacer de la carrera un sistema excepcional**, en forma contraria a sus principios y fines constitucionales.

7. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PUEDEN GENERAR POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 en su artículo 291, estableciendo la obligación al autor del proyecto de presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

En este sentido, con el fin de ilustrar en el análisis frente a los posibles impedimentos que podrían derivar en conflictos de intereses producto de la actividad legislativa realizada, se citarán textualmente los criterios determinados en el artículo 1° de la ley 2003 de 2019:

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. 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.

- 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.*
- 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.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) *Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*
- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c) *Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- e) *“Literal INEXEQUIBLE”*
- f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

PARÁGRAFO 1°. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los Congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los Congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

PARÁGRAFO 3°. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 (...).”

No obstante, la Ley 2003 de 2019, establece que para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés “Cuando el Congresista participe, discuta, vote un Proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores”, situación que puede acontecer con el presente Proyecto de ley.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista que, en su esfera privada, identifique causales adicionales que a su juicio considere pertinentes y exponerlas durante el trámite correspondiente.

8. IMPACTO FISCAL

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

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

Lo anterior, en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con

el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso haya valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo". (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

En consecuencia, sin perjuicio de que el Proyecto de ley continúe su trámite en la Honorable Cámara de Representantes el ponente considera que, al tratarse de una medida de modificación del orden administrativo, no representa en sus disposiciones ordenamiento de gastos ni implica acciones que requieran autorización de presupuesto para el marco fiscal de mediano plazo.

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente. Es relevante mencionar para el caso en concreto, que no obstante lo anterior, tenemos se cuenta con un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

9. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir **PONENCIA POSITIVA** y, en consecuencia, solicitamos de manera respetuosa a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar **PRIMER DEBATE** al Proyecto de Ley número 214 de 2024 Cámara, 258 de 2024 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 26 de la Ley 909 de 2004.

10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 214 DE 2024 CÁMARA, 258 DE 2024 SENADO por medio de la cual se modifica el artículo 26 de la Ley 909 de 2004.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 26 de la Ley 909 de 2004, con el fin de extender el término para desempeñar comisión de empleos de libre nombramiento y remoción o de periodo.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 909 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 26. COMISIÓN PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN O DE PERÍODO.

Los empleados de carrera con evaluación del desempeño sobresaliente, tendrán derecho a que el jefe de la entidad a la cual están vinculados, les otorgue, mediante acto administrativo motivado, comisión por el término inicial de tres (3) años, pudiendo ser prorrogado por un término igual, para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o por el término correspondiente, cuando se trate de empleos de periodo, para los cuales hubieren sido nombrados o elegidos en la misma entidad a la cual se encuentran vinculados o en otra.


Finalizado el término por el cual se otorgó la comisión, el de su prórroga o cuando el empleado renuncie al cargo de libre nombramiento y remoción o sea retirado del mismo antes del vencimiento del término de la comisión, deberá asumir el empleo respecto del cual ostenta derechos de carrera. De no cumplirse lo anterior, la entidad declarará la vacancia de este y lo proveerá en forma definitiva. De estas novedades se informará a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Luego de su reintegro al cargo, al empleado público de carrera administrativa se le podrán conceder nuevas comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción o de periodo, en las mismas condiciones consagradas en el párrafo primero del presente artículo.

Es facultativo del jefe de la entidad otorgar comisión a empleados de carrera para ejercer empleos de libre nombramiento y remoción o de periodo, cuando su última calificación de servicios haya sido satisfactoria sin alcanzar el nivel sobresaliente, mediante acto administrativo motivado.

El jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces, informará sobre estas novedades a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


GERMAN ROGELIO ROZO ANÍS
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 266 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Reporte Público de Secuestrados y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 21 de octubre de 2024

Doctora

ANA PAOLA GARCÍA SOTO.

Presidenta

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes


Asunto: Informe de ponencia NEGATIVA para primer debate del Proyecto de Ley número

266 de 2024 Cámara, por medio de la cual se crea el Reporte Público de Secuestrados y se dictan otras disposiciones.

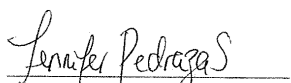
Honorable Representante:

De conformidad con el encargo conferido por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y en consonancia con lo prescrito en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar **informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 266 de 2024 Cámara, por medio de la cual se crea el Reporte Público de Secuestrados y se dictan otras disposiciones.** con base en las siguientes consideraciones:

Número de Proyecto de Ley	266 de 2024 Cámara
Título:	<i>por medio de la cual se crea el Reporte Público de Secuestrados y se dictan otras disposiciones.</i>
Autores:	Honorable Representante <i>José Jaime Uscátegui Pastrana</i> , honorable Representante <i>Carlos Edward Osorio Aguiar</i> , honorable Representante <i>Álvaro Leonel Rueda Caballero</i> , honorable Representante <i>Hugo Danilo Lozano Pimiento</i> , honorable Representante <i>Miguel Abraham Polo Polo</i> , honorable Representante <i>Yulieth Andrea Sánchez Carreño</i> , honorable Representante <i>Eduard Alexis Triana Rincón</i> , honorable Representante <i>Germán Rogelio Rozo Anís</i> , honorable Representante <i>Erika Tatiana Sánchez Pinto</i> , honorable Representante <i>Delcy Esperanza Isaza Buenaventura</i> , honorable Representante <i>Cristian Danilo Avendaño Fino</i> .
Ponentes:	Honorable Representante <i>José Jaime Uscátegui Pastrana-C</i> , honorable Representante <i>Ruth Amelia Caycedo Rosero-C</i> . PONENTES: honorable Representante <i>Pedro José Suárez Vacca</i> , honorable Representante <i>Piedad Correal Rubiano</i> , honorable Representante <i>Jennifer Dalley Pedraza Sandoval</i> , <i>Gersel Luis Pérez Altamiranda</i> , honorable Representante <i>Astrid Sánchez Montes de Oca</i> , honorable Representante <i>Diógenes Quintero Amaya</i> , honorable Representante <i>Luis Alberto Albán Urbano</i> , honorable Representante <i>Marelen Castillo Torres</i> .
Ponencia:	Negativa



PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA
 Representante a la Cámara por Boyacá
 Pacto Histórico.



JENNIFER DALLEY PEDRAZA SANDOVAL
 Representante a la Cámara por Bogotá
 Partido Dignidad y Compromiso.

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 266 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se crea el reporte público de secuestrados y se dictan otras disposiciones.

TABLA DE CONTENIDO

1. TRÁMITE LEGISLATIVO
2. SÍNTESIS DEL PROYECTO
3. JUSTIFICACIÓN DE LA PONENCIA NEGATIVA
4. CONFLICTO DE INTERESES

5. PROPOSICIÓN

1. TRÁMITE LEGISLATIVO

El 29 de agosto de 2024 fue radicado el **Proyecto de Ley 266 de 2024 Cámara, por medio de la cual se crea el reporte público de secuestrados y se dictan otras disposiciones** por los y las Congresistas honorable Representante *José Jaime Uscátegui Pastrana*, honorable Representante *Carlos Edward Osorio Aguiar*, honorable Representante *Álvaro Leonel Rueda caballero*, honorable Representante *Hugo Danilo Lozano Pimiento*, honorable Representante *Miguel Abraham Polo Polo*, honorable Representante *Yulieth Andrea Sánchez Carreño*, honorable Representante *Eduard Alexis Triana Rincón*, honorable Representante *Germán Rogelio Rozo Anís*, honorable Representante *Erika Tatiana Sánchez Pinto*, honorable Representante *Delcy Esperanza Isaza Buenaventura*, honorable Representante *Cristian Danilo Avendaño Fino*.

Posteriormente, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara

de Representantes designó como coordinadores ponentes a los honorables Representantes José Jaime Uscátegui Pastrana y Ruth Amelia Caycedo Rosero, y como ponentes a los honorable Representantes Pedro José Suárez Vacca, Piedad Correal Rubiano, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Astrid Sánchez Montes de Oca, Diógenes Quintero Amaya, Luis Alberto Albán Urbano, Marelen Castillo Torres.

El día 10 y 17 de octubre, los ponentes Pedro Jose Suarez Vacca y Jennifer Dalley Pedraza Sandoval solicitaron los conceptos técnicos-jurídicos sobre el contenido del presente proyecto a las siguientes entidades: La Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Defensoría del Pueblo, el Consejo de Política Criminal, la UARIV, el Centro Nacional de Memoria Histórica y el Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz.

2. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El proyecto de ley consta de 7 artículos, en los cuales se desarrolla el objeto de la iniciativa basado en la creación de un reporte público de secuestrados, que estará a cargo del Ministerio de Defensa en articulación con el Alto Comisionado para la paz, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General, compuesto por dos elementos: El listado de los casos y las cifras de secuestros.

El listado debe contener como mínimo el nombre completo del secuestrado, si la víctima es un civil o un miembro de la fuerza pública, sexo, edad, fecha del secuestro, posible grupo armado o victimario, foto y si este se encuentra en cautiverio o si ya fue liberado. En este componente también se incluyen los secuestros ocurridos en el exterior. Por su parte las cifras segregaran por departamento, mes y año, junto al sexo y edad, etc.

Dicho reporte como se mencionó será público por lo cual, estará publicado en la página web del Ministerio de Defensa, además de que los casos serán difundidos cada 15 días por los medios de comunicación en las franjas con mayor audiencia.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA PONENCIA NEGATIVA

El proyecto de ley propone la creación del Reporte Público de Secuestrados con un objetivo que aunque loable puede presentar serias complicaciones y preocupaciones que no se pueden pasar por alto. Pues aunque la presente iniciativa legislativa busca visibilizar los casos de secuestro y facilitar la pronta liberación de las víctimas, tal como está la propuesta puede conllevar dificultades respecto a la publicidad de la información, la convencionalidad con normas internacionales en materia de Derecho Internacional Humanitario y finalmente su implementación; entre algunas otras que expondremos a continuación y que justifican la presente ponencia negativa.

3.1 Vulneración del principio legal de la información y el derecho a la intimidad

En primer lugar, es crucial destacar que la publicación de información sensible sobre las víctimas de secuestro vulnera el principio de reserva legal de la información. Este principio se basa en

la necesidad de proteger la vida, la dignidad y la integridad de las personas afectadas, así como de sus familias. La propuesta de listar públicamente nombres, edades, ubicaciones y detalles del secuestro no sólo despoja a las víctimas de su privacidad, sino que también puede poner en riesgo su seguridad personal y la de su familia, al exponerles en todos los medios.

La divulgación de datos tan delicados transforma a las víctimas en objetos de exhibición, lo que es profundamente deshumanizante. Al hacer pública esta información, estamos no sólo violando su derecho a la intimidad, sino también potencialmente incrementando el riesgo de represalias por parte de los captores, quienes podrían verse motivados a actuar con mayor violencia o a cambiar sus tácticas ante la presión mediática y pública.

Adicionalmente, esta iniciativa afecta gravemente a las familias de las víctimas. La exposición pública de su sufrimiento no solo agrava el trauma que ya están experimentando, sino que también puede aumentar la estigmatización social y el riesgo en su seguridad. Las familias merecen espacio para buscar justicia y sanación sin la presión de ser observadas y juzgadas por el público.

Asimismo, la propuesta carece de mecanismos adecuados que garanticen la protección de la información personal. A pesar de los buenos deseos de los entes responsables, la realidad es que la filtración y el mal uso de datos sensibles son problemas comunes en la era digital. Una vez que esta información esté disponible públicamente, se torna casi imposible controlar su difusión y uso.

Así las cosas, aunque la intención de aumentar la visibilidad de los casos de secuestro es comprensible, el método propuesto resulta sumamente inconveniente y perjudicial. La protección de la privacidad y la dignidad de las víctimas debe ser la prioridad en cualquier esfuerzo para abordar esta problemática. Instamos a reconsiderar esta iniciativa y a explorar alternativas que permitan visibilizar el problema sin poner en riesgo a quienes ya han sufrido tanto. La entrega de información biográfica de personas que podrían estar atravesando momentos difíciles puede llevar a una revictimización. Por lo tanto, es fundamental asegurar que esta información no sea difundida ni entregada de manera indiscriminada.

Conforme a lo anterior, la publicidad de archivos relacionados con personas secuestradas vulnera el principio de reserva legal, ya que la información contenida en dichos archivos puede afectar el derecho a la intimidad de las personas potencialmente vinculadas al delito, así como el de terceros. En cumplimiento del deber de garantizar este derecho fundamental, tal como lo establece la Ley 594 de 2000, conocida como la “Ley General de Archivos”, en su artículo 27, así como los demás derechos consagrados en la Constitución y la legislación vigente, afirmamos que esta información debe ser considerada como protegida por una reserva legal.

Esto se debe a que la información en cuestión tiene un alto grado de sensibilidad, ya que forma parte de la intimidad de las personas que presuntamente están siendo víctimas del flagelo del secuestro. Este derecho está especialmente protegido por el artículo 15 de la Constitución Política de Colombia, que establece: “Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, **y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar**” (negrillas y subrayado fuera del texto original).

Asimismo, la Constitución Nacional en su artículo 74 establece que “*Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.*”

Lo cual es concordante con las diferentes disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que citamos a continuación:

“(…) Artículo 3°. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. (...)”

8. En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, **salvo reserva legal.** (...)”

Artículo 5°. Derechos de las personas ante las autoridades. En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a: (...)”

2. Conocer, **salvo expresa reserva legal**, el estado de cualquier actuación o trámite y obtener copias, a su costa, de los respectivos documentos.
3. **Salvo reserva legal**, obtener información que repose en los registros y archivos públicos en los términos previstos por la Constitución y las leyes.

Artículo 36. Formación y examen de expedientes. Los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación se organizarán en un solo expediente, al cual se acumularán, con el fin de evitar decisiones contradictorias, de oficio o a petición de interesado, cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad.

Si las actuaciones se **tramitaren** ante distintas autoridades, la acumulación se hará en la entidad u organismo donde se realizó la primera actuación. Si alguna de ellas se opone a la acumulación, podrá acudir, sin más trámite, al mecanismo de definición de competencias administrativas.

Con los documentos que por mandato de la Constitución Política o de la ley tengan el carácter de reservados y obren dentro de un expediente, se hará cuaderno separado.

Cualquier persona tendrá derecho a examinar los expedientes en el estado en que se encuentren,

salvo los documentos o cuadernos sujetos a reserva y a obtener copias y certificaciones sobre los mismos, las cuales se entregarán en los plazos señalados en el artículo 14”. (Resaltado por fuera de texto).

En este sentido, lo anteriormente expuesto sugiere que todos los archivos relacionados con la intimidad de las personas en el contexto del flagelo del secuestro están protegidos por una Reserva Legal especial. Esta reserva es estricta, lo que significa que no se trata de una simple Reserva Legal, sino que abarca un nivel de protección más profundo y riguroso.

En ese contexto es importante traer a colación lo estipulado en la Ley 1755 de 2015, en donde en su artículo 24 establece:

“(…) Artículo 24. **Informaciones y documentos reservados.** Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución o la ley, y en **ESPECIAL:**

1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.
2. Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.
3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.
4. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.
5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.
6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.
7. Los amparados por el secreto profesional.
8. Los datos genéticos humanos.

Entonces el articulado reitera y reafirma la especial reserva legal que ostenta los documentos y la información relacionada con datos sensibles de las posibles víctimas del secuestro y sus familiares, es así como por el numeral 3° del citado artículo, es decir, aparte de ser **estricta es especial.** (...)”

De la misma forma, el artículo 25 de la mencionada ley establece la manera en que deben ser contestadas las solicitudes de información y documentos reservados de la siguiente forma:

“(…) **Artículo 25. Rechazo de las peticiones de información por motivo de reserva.** Toda decisión que rechace la petición de informaciones o documentos será motivada, indicará en forma precisa las disposiciones legales que impiden la entrega de información o documentos pertinentes y deberá notificarse al peticionario. Contra la decisión que rechace la petición de informaciones o documentos por motivos de reserva legal, no procede recurso alguno, salvo lo previsto en el artículo siguiente.

La restricción por reserva legal no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella. (…)”.

Asimismo, el artículo 27 de la aludida ley **estipula las excepciones a la reserva legal** de la siguiente forma:

“(…) **Artículo 27. Inaplicabilidad de las excepciones.** El carácter reservado de una información o de determinados documentos, no será oponible a las autoridades judiciales, legislativas, ni a las autoridades administrativas que, siendo constitucional o legalmente competentes para ello, los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo. (…)

En igual sentido, la Ley 1712 de 2014 “...por medio de la cual se creó la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones...”, señaló:

“...Artículo 18. Información exceptuada por daño de derechos a personas naturales o jurídicas. Es toda aquella información pública clasificada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que el acceso pudiere causar un daño a los siguientes derechos:

- a) El derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público, en concordancia con lo estipulado.
- b) El derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad...”.

Al analizar la vulneración del derecho fundamental a la intimidad de la víctima y su familia, consagrado en el artículo 15 de la Carta Magna, el cual establece “el derecho de todas las personas a gozar de un espacio personal y familiar sin la injerencia o el conocimiento de ajenos” según lo estipulado en la Sentencia SU- 355/ 2022, donde se explica que este derecho incluye la facultad para mantener en secreto lo que sucede en su vida privada y de ejercer control sobre la información que lo podría afectar o a su familia. Además, de resaltar que dicha información está sujeta a reserva. Lo cual se transgrede con la creación del reporte público al divulgar datos personales sensibles tales como el nombre completo de la víctima junto a la foto, la edad y el sexo, y cierta información del secuestro como es la fecha, el lugar y el nombre del

posible victimario. Dichos datos hacen parte de la vida personal de la víctima y de su familia, donde confluye una experiencia traumática y personal como es el secuestro, además, de que al revelar su identidad como se mencionó anteriormente se podría colocar en peligro su integridad y seguridad debido a las represalias que podría tomar los grupos armados o los victimarios.

Ahora bien, es menester recordar que este derecho se encuentra intrínsecamente ligado a principios como la dignidad humana y al derecho del *habeas data*, este último, es concebido como el derecho que tiene toda persona a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivo, que se encuentra consagrado en el mismo artículo del derecho a la intimidad y que son regulados en la ley estatutaria 1581 del 2012 donde se dictan las disposiciones generales para la protección de los datos personales, estableciendo los principios para el tratamiento de los datos personales tales como el principio de la libertad según el cual el tratamiento de los datos, entendido como la recolección, almacenamiento, uso, circulación o supresión de los datos personales, solo puede ejercerse con el consentimiento previo, expreso e informado del titular; el principio de finalidad, en el que se enmarca que el tratamiento de los datos debe obedecer a una finalidad legítima de acuerdo a la constitución, y el principio de acceso y circulación restringido donde se estipula que los datos personales, a excepción de los que sean de públicos, no podrán estar disponibles en internet u otros medios de divulgación masiva.

Atendiendo a lo anterior, el reporte público que propone el proyecto de ley contravendría la norma y los pronunciamientos de la Corte Constitucional mencionados anteriormente, en el sentido de que el tratamiento de los datos recopilados en el reporte requerirán la autorización previa, consentida e informada lo cual no se contempla en la iniciativa, ya que se entiende como algo intrínseco a la denuncia, anudado al hecho de que al ser datos personales propios de la esfera de la privacidad como se enunció, cuentan con reserva por lo que no podrán ser divulgados por medios de comunicación u otras esferas en la que el acceso no sea técnicamente controlable.

En segundo lugar, es necesario hablar de las implicaciones adicionales que traería la creación del reporte público de secuestrado, las cuales se encuentran ligadas a la vulneración del derecho a la intimidad expuesto anteriormente. Estas implicaciones podrían resultar contraproducentes a las problemáticas que pretende solucionar la iniciativa tales como atacar el subregistro de los casos y visibilizar a las víctimas para abogar por su liberación y la protección de su integridad. La divulgación y difusión de las listas de casos de secuestros en los medios de comunicación cada 15 días en la franja horaria de mayor audiencia, donde se contemplarán los datos mínimos señalados en el articulado como la foto, podría ocasionar la segunda

victimización también llamada revictimización junto a la tercera victimización tanto para la víctima como su familia.

Es menester resaltar que las familias de los secuestrados también son concebidas como víctimas por el artículo 3° de la Ley 1448 del 2011, debido a los efectos psicológicos que experimentan durante y después del secuestro, que llegan a ser asimilables con los de la víctima principal. Es así, como las familias experimentan un evento traumático crónico causado por la incertidumbre que se vive sobre el estado del secuestrado, proceso llamado “muerte suspendida” junto a la “traumatización secundaria” enmarcada en el desarrollo de síntomas de estrés postraumático a causa de conocer la experiencia traumática de un ser querido (Figley & Kleber, 1995). Además, de que tal como lo señala Navia y Ossa (2001) mientras que la persona secuestrada se encuentra privada de la libertad bajo el control arbitrario de los secuestradores, su familia está virtualmente cautiva al tener que enfrentarse constantemente a las amenazas de los raptos, la negociación del pago, etc. Todo esto, desencadena una serie de secuelas como la depresión, la ansiedad fóbica y la obsesión debido al estado de soledad y desconfianza, al dudar de todas las personas que lo rodean como el posible enemigo o raptor.

Ahora bien, se entiende como revictimización aquella situación o proceso en la que la víctima a causa de la exposición o experiencia derivada de la victimización primaria experimenta una nueva violación a sus derechos, reviviendo las experiencias traumáticas, asumiendo reiteradamente el papel de víctima, lo cual trae consigo impactos psicológicos, sociales, judiciales, económicas, etc. Dicha revictimización no solo es ocasionada por las instituciones estatales, también por los medios de comunicación quienes suelen revelar detalles íntimos de las víctimas junto a la divulgación insensible de estos.

Es así como en el caso concreto del reporte, la exposición pública de la intimidad del secuestrado y de su familia, que se hará de forma constante al estipularse que se realizará cada 15 días, exacerbaría en primer lugar la angustia de las familias, causando sufrimientos adicionales, al temer por las represalias que puedan tomar los grupos armados o el victimario, seguido, del hecho de que las víctimas podrían revivir continuamente las experiencias traumáticas, al ver las fotos, los nombres de sus seres queridos y los detalles del secuestro, por lo cual se estaría dando paso a la revictimización.

A esto, se le agrega la preocupación de que dichos datos al ser “públicos” puedan ser empleados por los medios de comunicación y/o terceros para generar sensacionalismo al provocar el morbo sobre la situación afectando aún más a las víctimas, junto a la posible manipulación de estos, mediante narrativas alteradas y/o erróneas, que replicarán los estereotipos y la estigmatización que ya se posee en la sociedad colombiana alrededor de los secuestrados. Lo anterior en razón, de que en la iniciativa no se

reglamenta ni se designa la reglamentación de la difusión mediática y solo se menciona que se “deberá hacer difusión de las personas que continúan secuestradas” facilitando el empleo de los datos a su conveniencia y abriendo de nuevo los debates acerca de la libre expresión vs la responsabilidad ética.

Lo cierto es que esto, también podría dar lugar a la victimización terciaria definida como “señalamiento de la sociedad hacia la víctima, el olvido del Estado hacia la misma (dilatación del proceso, reparación, etc.); es el prolongamiento de los procesos, en el cual no se proporciona respuesta de resultados a las víctimas” (Mantilla, 2015) ya que la exposición pública de datos tan sensibles e íntimos en especial de un acontecimiento como el secuestro podría ocasionar la discriminación y el estigma hacia las víctimas, es así, como estas ya no sólo tendrían que lidiar con el evento traumático sino también con los señalamientos y comentarios de los demás que aumentarían la presencia de patologías como la ansiedad. Además, de que el hecho de que la información se haga pública no garantiza la celeridad ni eficacia del proceso de respuesta institucional o la mejora de las medidas de investigación, ya que por el contrario, podría colocar en riesgo la investigación, al exhibir la denuncia de la familia de la víctima y los datos recolectados en el desarrollo de la investigación.

No obstante, las implicaciones que traería el reporte no se limitan sólo a los tipos de violencia. Al tener en el listado datos como el lugar y la fecha del secuestro, junto al grupo armado responsable o victimario, que serán divulgados mediante el enlace y en los medios de comunicación, daría lugar a diversos manejos de la información por parte de terceros, como grupos armados y podría ocasionar la intensificación del conflicto. Dentro de ellas se enmarca, la posibilidad de que grupos armados distintos a los que poseen privado de la libertad al secuestrado, empleen los datos para amenazar y chantajear a la familia haciéndoles creer que son los responsables del secuestro, lo cual terminaría siendo perjudicial para el proceso de la investigación y de la negociación.

Al analizar la pertinencia de la iniciativa a la luz de todo lo expuesto anteriormente, es posible evidenciar que el hecho de que el reporte sea público podría ocasionar la disminución de las denuncias por secuestrados, a causa del temor a la represalias, fenómeno que ya sucede en la actualidad y que se exacerbaría con la idea de que la denuncia sea divulgada en medios de comunicación, ocasionando la creación de un mayor número de subregistros, instrumento que se pretende mitigar con la iniciativa. Además, de que la divulgación de la información conjuntamente a los impactos ya mencionados, podría afectar el desarrollo adecuado de la investigación y del proceso de negociación, perjudicando la administración de justicia y la pronta liberación del secuestrado, contrario a la premisa de que la visibilización abogaría por su pronta liberación.

Conjuntamente, al establecer que el reporte estaría en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, el Alto Comisionado para la paz, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Defensa se estaría dando lugar a la duplicidad de funciones de dichas entidades. Sumado al hecho de que la divulgación del reporte implicaría un impacto fiscal que no se encuentra contemplado a mediano ni largo plazo. Anudado al hecho de que si bien, se comprende la necesidad de obtener cifras y datos claros y unificados, esto se podría realizar mediante un decreto donde se desarrolle un registro de cifras confidencial y unificado de las víctimas, cuyo acceso sea restringido.

3.2 Lo que dicta el Derecho Internacional Humanitario y algunos casos internacionales

Colombia ha ratificado los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, donde se dispone claramente que el secuestro o toma de rehenes, es considerado en el marco de un conflicto armado, un crimen de guerra y debe ser condenado por el Estado y por la sociedad. Asimismo, insta a los Grupos Armados Organizados a respetar las normas del Derecho Internacional Humanitario que buscan los menores daños a la población civil en el contexto de guerra y por ende, a evitar este tipo de actuaciones que constituyen infracciones graves al DIH.

Específicamente en el marco de un Conflicto Armado No internacional (CANI) las normas que prohíben la toma de rehenes son, la 96 de las normas consuetudinarias del DIH¹, el artículo 3° Común de los Convenios de Ginebra de 1949 y en el artículo 4° del Protocolo II adicional de 1977. “Además, en este Protocolo se introducen disposiciones para proteger a las personas civiles, influyendo en la conducción misma de las hostilidades. A este respecto, en el párrafo segundo del artículo 13 titulado “Protección de la población civil”, se estipula que ‘quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil’” (CICR, p.223).

Respecto al deber del Estado estos instrumentos han buscado ser orientadores a partir de sus principios y normas, en ese sentido se encuentran:

Norma 158. Los Estados deberán investigar los crímenes de guerra presuntamente cometidos por sus ciudadanos o sus fuerzas armadas, así como en su territorio, y encausar, si procede, a los imputados. Deberán asimismo investigar otros crímenes de guerra que sean de su competencia y encausar, si procede, a los imputados. [CAI/CANI]

Norma 161. Los Estados se esforzarán en cooperar todo lo posible entre ellos a fin de facilitar la investigación de los crímenes de guerra y el enjuiciamiento de los imputados. [CAI/CANI].

Es importante anotar, que los instrumentos del DIH que abordan los CANI, dedican su articulado especialmente a la protección de la población civil

en el contexto de la guerra; por lo cual especifica las infracciones graves que se deben evitar cometer por las partes del conflicto. Y aunque no disponen un sistema de enjuiciamiento o investigación de las infracciones graves en un conflicto interno, sí es un marco normativo de protección a las personas civiles en el marco de la guerra complementario a lo dispuesto por la ratificada Convención Internacional Contra la Toma de Rehenes”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el diecisiete (17) de diciembre de mil novecientos setenta y nueve (1979) y ratificada por Colombia en el 2003:

“**Artículo 1°.** Toda persona que se apodere de otra (que en adelante se denominará “el rehén”) o la detenga, y amenace con matarla, hierirla o mantenerla detenida a fin de obligar a un tercero, a saber, un Estado, una organización internacional intergubernamental, una persona natural o jurídica o un grupo de personas, a una acción u omisión como condición explícita o implícita para la liberación del rehén, comete el delito de toma de rehenes en el sentido de la presente convención”.

De igual forma, en el Artículo 18 del Protocolo II Adicional dispone que se emprenderán acciones de socorro y ayuda humanitaria siempre y cuando se considere pertinente. Al respecto:

“ante una violación del derecho internacional humanitario, como es el caso de la toma de rehenes, el CICR determina, en cada caso, la actitud que ha de adoptar, esencialmente según un criterio; el interés de las víctimas que está encargado de **proteger y asistir**. Su cometido específico de intermediario neutral entre las partes en un conflicto, su deber de tratar sin discriminación a todas las víctimas de conflictos armados, obligan al CICR, ante violaciones comprobadas o supuestas contra el derecho internacional humanitario, a no actuar antes de haber calculado cuidadosamente las consecuencias que su reacción pueda tener para las víctimas”. (CICR, p.227).

El Comité Internacional de la Cruz Roja ha intervenido humanitariamente en algunos resonantes actos de toma de rehenes, como el caso ocurrido en la embajada de República Dominicana en Bogotá, donde fungieron como visitantes de las condiciones humanitarias de los rehenes y posteriormente mediadores en la negociación manteniendo su estatuto imparcial y facilitando la liberación. Si bien el Comité, no especifica un protocolo de liberación de los rehenes, en sus comunicaciones y documentos, ponen de manifiesto la rigurosidad de cada paso que adelantan en aras de proteger a las personas civiles y de garantizarles su seguridad así como la de sus familias.

Todo lo anterior para decir que el deber del Estado interpretado a la luz de lo dispuesto por el DIH, debe ser la difusión y el despliegue de los medios necesarios para el cumplimiento y respeto de las normas anteriormente mencionadas por los Grupos Armados Estatales y No Estatales. El

¹ Bases de datos del CICR sobre las normas consuetudinarias del DIH <https://ihl-databases.icrc.org/es/customary-ihl/v1>

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y Amnistía Internacional, han emitido numerosas recomendaciones para abordar el problema del secuestro. Estas recomendaciones se basan en los principios fundamentales del derecho internacional humanitario, los derechos humanos y la justicia internacional.

- **Condena inequívoca del secuestro:** Las organizaciones internacionales condenan el secuestro en todas sus formas, ya que constituye una grave violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
- **Protección de las víctimas:** Se enfatiza la necesidad de brindar protección a las víctimas de secuestro, tanto físicas como psicológicas. Esto incluye garantizar su seguridad, acceso a atención médica y asistencia legal.
- **Investigación y enjuiciamiento de los responsables:** Se insta a los Estados a investigar de manera exhaustiva todos los casos de secuestro y a enjuiciar a los responsables ante tribunales civiles o militares, según corresponda.
- **Prevención del secuestro:** Se promueven medidas para prevenir el secuestro, como el fortalecimiento de las instituciones estatales, la promoción de la cultura de la legalidad y la cooperación internacional.
- **Respeto a los derechos de los detenidos:** En caso de que los secuestradores sean capturados, se debe garantizar que sean tratados de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos, incluyendo el derecho a un juicio justo.
- **Cooperación internacional:** Se fomenta la cooperación entre los Estados para combatir el secuestro, a través del intercambio de información, la asistencia mutua en materia de investigación y el fortalecimiento de los mecanismos de extradición.

En conclusión, las organizaciones internacionales de derechos humanos desempeñan un papel fundamental en la lucha contra el secuestro como orientadores o como mediadores si es el caso. Sus recomendaciones ofrecen un marco de referencia para que los Estados adopten medidas efectivas para prevenir y combatir este delito, y garantizar la protección de las víctimas; sin embargo, en toda la revisión de las normas y de la literatura, no se encuentran recomendaciones orientadas a la publicación de la información relacionada a los casos de secuestro y menos de manera sistemática a través de los medios públicos. Por lo que, puede interpretarse que no cumple el principio de protección de la población civil que no participa en las hostilidades, pues la medida del presente PL puede poner en riesgo las víctimas, sus familias y la población civil que se encuentra en medio de los enfrentamientos entre las partes.

3.3 Las limitaciones institucionales para su implementación

Se ha abordado anteriormente los argumentos que ponen en tela de juicio la pertinencia de la iniciativa en materia jurídica por una posible violación al principio de reserva de la información legal, así como del derecho a la intimidad; como por su falta de alineación con las recomendaciones emitidas por las autoridades en materia humanitaria a nivel internacional. No obstante, cabe mencionar que surgen también preocupaciones en cuanto a la implementación y aplicación a través de la institucionalidad actual, pues al buscar los conceptos de las entidades llamadas a encargarse del registro público, se advierte que NO hay aún un concepto solicitado ni del Ministerio de Defensa, ni de la Defensoría del Pueblo, ni de la Fiscalía General de la Nación; lo que refleja una falta de armonización y coordinación interinstitucional en la construcción de la propuesta y por ende, una falla para su posible implementación.

De igual forma, en el informe de ponencia para primer debate lo(a)s autores argumentan que hay un alto subregistro de los casos de secuestro o toma de rehenes en el marco del conflicto armado, no obstante, no anotan que se explica fundamentalmente por el miedo de las familias de las víctimas de represalias o de afectaciones en su seguridad; es decir, se abstienen de reportar los casos. (Defensoría del Pueblo, 2023) En ese sentido resultaría más lógico en lugar de promover su publicidad y su exposición, aumentar los mecanismos y los recursos necesarios para garantizar a las familias de las víctimas, protección y acompañamiento para su denuncia. La Defensoría del Pueblo a través de sus delegadas, pero específicamente, a través del Sistema de Alertas Tempranas, tiene activo un observatorio permanente que monitorea en territorio las infracciones al DIDH y al DIH²; existe ya una institucionalidad que registra de manera constante las cifras sobre secuestro, pero nada permite afirmar que la publicación de los casos reportados promueva un reporte más oportuno de las familias de las víctimas que se han abstenido, y en cambio sí puede tener el efecto contrario.

Es importante anotar que este flagelo tiene un carácter complejo y no puede considerarse un simple asunto de cifras o registros, por el contrario, se saben de sobremano las consecuencias que deja en las víctimas y en sus familiares este delito. De ese modo, no puede abordarse a la ligera, ni de manera superficial, es fundamental encontrar consensos entre las organizaciones internacionales humanitarias, las entidades públicas relacionadas, las organizaciones de víctimas y demás ONG dedicadas a su estudio o atención; respecto a las nuevas medidas que pueda adoptar el Estado colombiano para combatirlo, prevenirlo y sancionarlo. La Comisión de la Verdad anota sobre el secuestro: “La victimización y el dolor no

² Defensoría del Pueblo en *El Espectador* (2023) <https://www.elespectador.com/judicial/defensoria-del-pueblo-alerta-sobre-aumento-de-secuestros-en-colombia/>

cesan el día de la liberación, el canje o la fuga” precisamente, porque las secuelas son mayores y por ende, la movilización institucional debe centrarse en la seguridad y el acompañamiento de las víctimas y sus familias, más que en la exhibición de las cifras en los medios públicos.

Finalmente, no sobra decir que persisten preocupaciones en cuanto a la efectividad de la medida que propone el PL para el problema que significa el secuestro en el país. Pues no hay argumentos para afirmar que tendría efectos positivos y efectivos en cuanto al objeto que persigue. Se halla a través del monitoreo de prensa, un pequeño reporte de la Fundación Gabo sobre el tema, donde se le pregunta a varios periodistas qué opinan sobre la exposición de información sobre el secuestro, y ellos mismos conciben que el derecho primario en un caso de secuestro es el de la seguridad de la víctima, sobre el de la información de la gente.³

Respuesta de Gumersindo Lafuente

En casos de secuestro, los periodistas tenemos la obligación de extremar nuestra responsabilidad. Por encima de la obtención de una ventaja periodística sobre la competencia siempre debería estar la seguridad de la víctima. Esta apelación incluye a las autoridades y a la policía, que no siempre cumplen las reglas de discreción, que evitarían filtraciones indeseadas.

4. CONFLICTO DE INTERESES

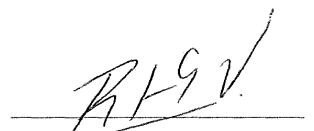
Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista. 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. 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 c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.

Atendiendo el anterior apartado legal, se considera que en el caso de esta ponencia no existen circunstancias que eventualmente puedan generar un conflicto de interés por parte de los Congresistas que participen de la discusión y votación. Lo anterior, entendiendo que el carácter de lo propuesto por la iniciativa legislativa resulta en un efecto general.

³ ¿Debe la prensa dar información sobre casos de secuestro mientras son investigados? (2018) <https://fundaciongabo.org/es/consultorio-etico/consulta/1929>

5. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, presentamos **PONENCIA NEGATIVA** y solicitamos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR el Proyecto de Ley 266 del 2024 Cámara, por medio de la cual se crea el Reporte Público de Secuestrados y se dictan otras disposiciones.**


 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA
 Representante a la Cámara por Boyacá
 Pacto Histórico.


 JENNIFER DALLEY PEDRAZA SANDOVAL
 Representante a la Cámara por Bogotá
 Partido Dignidad y Compromiso

REFERENCIAS

C. R Figley, y R. J. Kleber, “Beyond the “Victim”: Secondary Traumatic Stress”, en *Beyond Trauma. Cultural and Societal Dynamics*, N. Y., Plenum Press, 1995.

CICR, (1989) *Revista Internacional de la Cruz Roja* , Volume 14 , Issue 93 , pp. 210 - 232 DOI: <https://doi.org/10.1017/S0250569X00015466>

CICR (2005) Lista de normas consuetudinarias del Derecho Internacional Humanitario.

Mantilla S. La revictimización como causal del silencio de la víctima. *Rev. cienc. forenses Honduras*. 2015; 1(2): 3-12

Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. (1978)

Navia, C. E. & Ossa, M. (2001). El secuestro, un trauma psico-social. *Revista de Estudios Sociales*, 9, 67-63.

CONTENIDO

Gaceta número 1796 - Jueves, 24 de octubre de 2024
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 PONENCIAS

	Págs.
Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Segunda en la Cámara de Representantes de la República al Proyecto de Ley número 255 de 2024 Cámara, por medio de la cual la República de Colombia rinde público homenaje a las víctimas de la Guerra de los Mil Días, se exalta la Basílica Menor del Voto Nacional como signo de reconciliación y de paz, y se dictan otras disposiciones – Ley el Voto Nacional.....	1
Informe de ponencia Positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto en Cámara del proyecto de Ley número 057 de 2024 Cámara, por medio del cual se crea la licencia remunerada por muerte del animal doméstico de compañía y se dictan otras disposiciones	10
Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto en Cámara del proyecto de Ley número 214 de 2024 Cámara, 258 de 2024 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 26 de l a Ley 909 de 2004	18
Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley número 266 de 2024 Cámara, por medio de la cual se crea el Reporte Público de Secuestrados y se dictan otras disposiciones.....	28