REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXIV - Nº 322 Bogotá, D. C., viernes, 22 de mayo de 2015 EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 107 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual se *flexibiliza la jornada de trabajo de los trabajadores dependientes del comercio y* se *dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., mayo de 2015

Doctor

FABIO RAÚL AMÍN SALEME

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación de la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, rindo ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 107 de 2013 Cámara,** *por medio de la cual* se *flexibiliza la jornada de trabajo de los trabajadores dependientes del comercio y* se *dictan otras disposiciones.*

OBJETO DEL PROYECTO

Según la exposición de motivos, el proyecto de ley tiene por objeto *"es flexibilizar las jornadas de trabajo de los trabajadores del comercio encaminado a reconocer la compatibilidad entre la actividad laboral y la vida familiar del trabajador, esto es, de asegurar, por un lado, que las jornadas de trabajo de los dependientes de comercio durante los periodos de alto consumo se extiendan dentro de los límites legales, pero que los días 24 y 31 de diciembre permita a los trabajadores del sector compartir las festividades de navidad y año nuevo junto a sus familias, asegurando de esta manera una conciliación entre la actividad laboral y la vida familiar".*

MARCO JURÍDICO

El artículo 25 de la Constitución Política, frente al derecho al trabajo expresa:

"El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas".

A su vez, el artículo 42 de la Constitución Política establece que:

"La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

"El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e *inembargable.".*

El Convenio 30 de 1930, adoptado en la reunión 14 de la Organización Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra, relativo a la reglamentación de las horas de trabajo en el comercio y oficinas, expresa lo siguiente:

*"**Artículo 3°.** Las horas de trabajo del personal al que se aplique el presente Convenio no podrán exceder de cuarenta y ocho por semana y ocho por día, reserva de las disposiciones de los artículos siguientes".*

*"**Artículo 4°.** Las horas de trabajo por semana previstas en el artículo 3° podrán ser distribuidas de suerte que el trabajo de cada día no exceda de diez horas".*

Respecto a la jornada máxima legal, el Código Sustantivo del Trabajo establece lo siguiente:

*"**Artículo 158. Jornada ordinaria.** La jornada ordinaria de trabajo es la que convengan a las partes,* o *a falta de convenio, la máxima legal.*

Y.

*"**Artículo 161. Duración.** <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente. La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de ocho (8) horas al día cuarenta y ocho (48) a la semana, salvo las siguientes excepciones.".*

"a) En las labores que sean especialmente insalubres o peligrosas, el gobierno puede ordenar la reduc-

ción de la jornada de trabajo de acuerdo con dictámenes al respecto,"

"b) <Literal modificado por el artículo 114 de la Ley 098 de 2006. El nuevo texto es el siguiente. La duración máxima de la jornada laboral de los adolescentes autorizados para trabajar, se sujetará a las siguientes reglas:

"1. Los adolescentes mayores de 15 y menores de 17 años, solo podrán trabajar en jornada diurna máxima de seis horas diarias y treinta horas a la semana y hasta las 6:00 de la tarde.

"2. Los adolescentes mayores de diecisiete (17) años, solo podrán trabajar en una jornada máxima de ocho horas diarias y 40 horas a la semana y hasta las 8:00 de la noche.

"c) Inciso modificado por el artículo 51 de la Ley 789 de 2002. El nuevo texto es el siguiente. El empleador y el trabajador pueden acordar temporal o *indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empresa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis (6) horas al día y treinta y seis (36) a la semana;*

"En este caso no habrá a lugar a recargo nocturno ni al previsto para el trabajo dominical o festivo, pero el trabajador devengará el salario correspondiente a la jornada ordinaria de trabajo, respetando siempre el mínimo legal o convencional y tendrá derecho a un día de descanso remunerado.

"d) <Literal adicionado por el artículo 51 de la Ley 789 de 2002. El nuevo texto es el siguiente. El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. En este, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana y podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro de la jornada ordinaria de 6 a.m. a 10 p.m.

*"**Parágrafo.** El empleador no podrá aun con el consentimiento del trabajador, contratarlo para la ejecución de dos turnos en el mismo día, salvo en labores de supervisión, dirección, confianza o manejo".*

***Artículo 486. Atribuciones y sanciones.** <Artículo subrogado por el artículo 41 del Decreto 2351 de 1965. El nuevo texto es el siguiente.*

"l. Numeral modificado por el artículo 20 de la Ley 584 de 2000. El nuevo texto es el siguiente: Los funcionarios del Ministerio de Trabajo podrán hacer comparecer a sus respectivos despachos a los empleadores, para exigirles las informaciones pertinentes a su misión, la exhibición de libros, registros, planillas y demás documentos, la obtención de copias o extractos de los mismos. Así mismo, podrán entrar sin previo aviso, y en cualquier momento mediante su identificación como tales, en toda empresa con el mismo fin y ordenar las medidas preventivas que consideren necesarias, asesorándose de peritos como lo crean conveniente para impedir que se violen las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y del derecho de libre asociación sindical. Tales medidas tendrán aplicación inmediata sin perjuicio de los recursos y acciones legales consignadas en ellos. Dichos funcionarios no quedan facultados, sin embargo, para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión esté atribuida a los jueces, aunque sí para actuar en esos casos como conciliadores.

"Los funcionarios del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social tendrán las mismas facultades previstas en el presente numeral respecto de trabajadores, directivos o afiliados a las organizaciones sindicales, siempre y cuando medie solicitud de parte del sindicato y/o de las organizaciones de segundo y tercer grado a las cuales se encuentra afiliada la organización sindical.

"2. <Numeral modificado por el artículo 7° de la Ley 1610 de 2013. El nuevo texto es el siguiente. Los funcionarios del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social que indique el Gobierno, tendrán el carácter de autoridades de policía para lo relacionado con la vigilancia y control de que trata el numeral anterior y están facultados para imponer cada vez multas equivalentes al monto de uno (1) a cinco mil (5.000) veces el salario mínimo mensual vigente según la gravedad de la infracción y mientras esta subsiste, sin perjuicio de las demás sanciones contempladas en la normatividad vigente. Esta multa se destinará al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

"La imposición de multas, de otras sanciones o de otras medidas propias de su función como autoridades de policía laboral por parte de los funcionarios del Ministerio del Trabajo que cumplan funciones de inspección, vigilancia y control, no implican en ningún caso, la declaratoria de derechos individuales o definición de controversias.

"3. Las resoluciones de multas que impongan los funcionarios del Ministerio del Trabajo prestarán mérito ejecutivo. De estas ejecuciones conocerán los jueces del trabajo conforme al procedimiento especial de que trata el Capítulo 6 del Código de Procedimiento del Trabajo". La reforma propuesta desde la órbita constitucional corresponde al desarrollo legislativo de los artículos 8° y 72 que señalan:

"***Artículo 8°.** Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.".*

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

Y en cuanto al trámite que se adelanta, se atiende lo señalado en el artículo 150 numeral primero que dispone:

"***Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes".

Así mismo, la Ley 5ª de 1992 o Reglamento del Congreso en su Capítulo VI, artículos 139 y siguientes señala el trámite legislativo ordinario.

LA CALIDAD DEL EMPLEO EN COLOMBIA

Cuando se trata el tema de la calidad en el empleo son muchas las variables que pueden influir en la definición de un "empleo de calidad". Algunas de ellas están más orientadas hacia las expectativas que tiene el trabajador con respecto a las condiciones en que desarrolla su actividad laboral, mientras que otras pretenden dejar a un lado estas expectativas para capturar las condiciones mínimas que debe tener un empleo para considerarse de buena calidad. En este sentido a las primeras se les adjudica el rótulo de características subjetivas del empleo y a las segundas el de objetivas.[1]

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) enfoca la definición de calidad en el empleo hacia la de "trabajo decente" como "trabajo productivo en Condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que Cuenta con remuneración adecuada y protección social".[2]

En otras declaraciones este mismo Organismo ha señalado que un empleo de calidad debe enfocarse hacia cuatro objetivos:

"a) La promoción de los derechos laborales;

b) La promoción del empleo;

c) La protección social contra las situaciones de vulnerabilidad, y

d) El fomento del diálogo social".

Tenemos entonces que el concepto de calidad en el empleo se refiere a un conjunto de características que determinan la capacidad del empleo de satisfacer ciertas necesidades comúnmente aceptadas.

LA REFORMA PROPUESTA

El objeto del proyecto es flexibilizar las jornadas de trabajo de los trabajadores del comercio y se encamina a reconocer la compatibilidad entre la actividad laboral y la vida familiar del trabajador, además de asegurar las jornadas de trabajo de los dependientes del comercio durante los periodos de alto consumo que se extiendan dentro de los límites legales los días 24 y 31 de diciembre permitiendo a los trabajadores del sector compartir las festividades de navidad y año nuevo junto a sus familias, asegurando de esta manera una conciliación entre la actividad laboral y la vida familiar.

ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 107 de 2013 Cámara, fue presentado ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes por el Representante a la Cámara Laureano Augusto Acuña Díaz el día 26 de septiembre del año 2013 y fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 779 de 2013, enviado por su objeto a la Comisión Séptima de Cámara donde fueron designados ponentes para primer debate, se presentó la respectiva ponencia, se discutió y posteriormente se aprobó por parte de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes el día 25 de marzo de 2014.

El texto aprobado en la Comisión Séptima es el siguiente:

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 107 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual se flexibiliza la jornada de trabajo de los trabajadores dependientes del comercio y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Los trabajadores y trabajadoras dependientes del comercio formal con responsabilidades familiares tendrán derecho, dentro de la jornada semanal de 48 horas, a jornadas flexibles de trabajo, distribuida durante los siete días anteriores a las festividades de Navidad y Año Nuevo y será de máximo diez (10) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario.

Parágrafo 1°. Los trabajadores y trabajadoras a que se refiere el presente artículo, con excepción de quienes trabajen en restaurantes, clubes y discotecas, en ningún caso trabajarán más allá de las 22 horas entre el séptimo y el primer día anteriores a la Navidad y el Año Nuevo. Tampoco lo harán más allá de las 21 horas del día 24 y 31 de diciembre.

Parágrafo 2°. A efectos de la presente ley se entiende por responsabilidades familiares tener a cargo hijos menores de 18 años, o mayores con discapacidad o disminución física, mental, intelectual o sensorial a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás, a quienes además se deba prestar atención de cuidado para garantizar su desarrollo armónico e integral.

Artículo 2°. El desconocimiento a lo dispuesto en la presente ley será sancionado con la pérdida de beneficios tributarios y con multa de 10 smmlv, por cada trabajador afectado con la infracción. Sanción que deberá imponer la DIAN y el Ministerio del Trabajo.

Artículo 3°. Dada su naturaleza y sentido histórico, el 1° de mayo de cada año, día nacional del trabajo, tendrá carácter de obligatorio e irrenunciable, para todos los trabajadores y trabajadoras, incluidos los dependientes del comercio formal.

Artículo 4°. Esta ley rige a partir de su sanción y promulgación.

CONSIDERACIONES ACERCA DE LA INICIATIVA

El siglo XXI y específicamente el comercio moderno impone procesos económicos, sociales y políticos más dinámicos que requieren de condiciones laborales más flexibles, entre otras cosas, porque los espacios de comercio que abandona el comercio formal por reglamentaciones que no se ajustan a las necesidades que van generando las relaciones comerciales hoy en día, son ocupados por la informalidad.

Estas exigencias competitivas deben encontrar eco en los aspectos que enmarcan la flexibilidad laboral que reclama y que es inherente al comercio formal para las épocas decembrinas, periodo del año en que el comercio, sobre todo el de grandes superficies jalona no solo la economía sino que impacta notablemente en los indicadores de empleo formalizado.

En tal sentido, cualquier reforma a la flexibilización laboral de los empleados formales en épocas de alta demanda requiere tomar en cuenta todos los factores

---

1 SOMARRIBA, Noelia, RAMOS Guadalupe, MERINO, María y NEGRO, Ana. (2007). "Un análisis de la calidad en el empleo y la satisfacción laboral: Un estudio para Castilla y León". Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo, ISSN 1576-2904, N° 8, págs. 301-320.

2 OIT. (1999). Trabajo decente, Memoria del Director General a la 87ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT).

sociales y económicos con el fin de lograr un equilibrio entre el factor económico y el factor social evitando así los impactos negativos en cuanto a la generación de empleo y el crecimiento de la economía.

Así, de acuerdo con la época actual y la dinámica comercial que exige el contexto en el cual se desarrolla la economía formal cualquier transformación debe significar el equilibrio real entre los derechos de los trabajadores y la realidad económica del sector comercio.

En otras palabras, no podemos perder de vista que el trabajo en épocas de alta demanda como la de final de año, cumple un papel vital en la dinámica del comercio colombiano, ya que la demanda que se debe satisfacer es de gran magnitud, lo que requiere algún tipo de flexibilidad en cuanto a las relaciones laborales de patronos y empleados del sector comercio.

En este sentido, el trabajo formal que se genera para la temporada de final de año ofrece garantías laborales y adecuadas condiciones para satisfacer la demanda del comercio y para que estos empleados se desarrollen adecuadamente en sus esferas familiares y sociales.

Además, si tenemos en cuenta que la demanda comercial de los colombianos para esta temporada de final de año no va a cambiar estaríamos frente a un desmejoramiento de estos empleados pues este sector que abandona el comercio formal sería ocupado por trabajadores informales quienes laboran en unas condiciones que de ninguna manera se podrían equiparar con el trabajo formal.

En aras de contribuir a una discusión acertada sobre esta iniciativa, a continuación se presentan algunos cálculos que aporta el sector del comercio formal agremiado y que nos permiten evaluar el impacto económico de la iniciativa.

Una de las primeras conclusiones es que, actualmente se vende cerca de un billón de pesos y se recaudan casi 120.000 millones de pesos en impuestos en la temporada de final de año, estas cifras se podrían ver afectadas con la aprobación de la iniciativa.

Día	Ventas	IVA	ICA	Recargos + Horas Extras + Bonificaciones**
Diciembre 16 al 23	$ 650.012.883.854	$ 77.806.528.453	$ 6.065.552.321	$ 3.155.027.530
Diciembre 24	$ 117.416.108.195	$ 13.536.796.038	$ 1.106.107.748	$ 2.297.490.194
Diciembre 31	$ 81.284.188.491	$ 9.369.041.225	$ 727.867.869	$ 2.292.659.037
Total Diciembre	$ 848.713.180.540	$ 100.712.365.717	$ 7.899.527.937	$ 7.745.176.761
Mayo 1	$ 67.505.435.077	$ 7.728.737.657	$ 2.056.662.854	$ 2.665.933.732
Gran Total	$ 916.218.615.618	$ 108.441.103.373	$ 9.956.190.791	$ 10.411.110.493

*Cálculos FENALCO con información de 9 cadenas de grandes superficies

**La información del 1° de Mayo sólo se encuentra disponible para 5 de las 9 cadenas

Así mismo, los empleados se benefician por recargos, horas extras y bonificaciones en casi 10.500 millones de pesos, estos beneficios laborales se perderían si la demanda del sector comercio a finales de año es absorbida por el comercio informal.

Día	Número de empleados de planta	Número de empleados temporales	Trabajadores con hijos menores de 18 años y/o en situación de discapacidad
Diciembre 16 al 23	67.852	4.448	53,78%
Diciembre 24	67.298	2.989	54,38%
Diciembre 31	67.245	3.461	54,41%

*Cálculos FENALCO con información de 9 cadenas de grandes superficies

En conclusión, la iniciativa aunque loable, implica una reducción de la fuerza de trabajo y ampliación de la informalidad lo que supone una serie de condiciones precarias para los trabajadores en lo relacionado con la estabilidad y las buenas condiciones físicas donde desempeñan su trabajo.

PROPOSICIÓN

Con base en las consideraciones que anteceden, me permito proponer a la plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, **archivar** en segundo debate el **Proyecto de ley número 107 de 2013 Cámara,** *por medio de la cual se flexibiliza la jornada de trabajo de los trabajadores dependientes del comercio y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

CRISTOBAL RODRIGUEZ HERNANDEZ
H. REPRESENTANTE A LA CÁMARA – BOYACÁ
Integrante comisión Séptima Presidente Comisión Legal de Cuentas

Bogotá, D. C., 12 de mayo de 2015

Doctor

VÍCTOR RAÚL YEPES FLÓREZ

Secretario Comisión Séptima

Ciudad.

Asunto: Adhesión a ponencia de archivo del Proyecto ley número 107 de 2013 Cámara.

Apreciado doctor Yepes:

Con la presente me permito informarle que me adhiero a la ponencia para primer debate presentada por el honorable Representante Cristóbal Rodríguez Hernández al **Proyecto de ley número 107 de 2013 Cámara,** *por medio de la cual se flexibiliza la jornada de trabajo de los trabajadores dependientes del comercio y se dictan otras disposiciones.* Autor honorable Representante Laureano Augusto Acuña Díaz.

Cordial saludo,

FABIO RAUL AMIN SALEME
Representante a la Cámara-Depto. Córdoba

SUSTANCIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 107 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual se flexibiliza la jornada de trabajo de los trabajadores dependientes del comercio y se dictan otras disposiciones

El Proyecto de ley número 107 de 2013 Cámara fue radicado en la Comisión el día 2 de octubre de 2013. La Mesa Directiva de esta Comisión designó como ponentes para primer debate del proyecto de ley en mención a los honorables Representantes Martha Cecilia Ramírez Orrego, Amanda Ricardo de Páez y Juan Manuel Valdés Barcha.

El proyecto en mención fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 779 de 2013 y la ponencia para primer debate de Cámara, en la ***Gaceta del Congreso*** número 1039 de 2013. El Proyecto de ley número 107 de 2013 Cámara fue **anunciado** en la sesión del día 18 de marzo de 2014 según Acta número 15.

En la Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes del día 25 de marzo de 2014, de conformidad con las prescripciones constitucionales y legales, especialmente las contenidas en la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), se dio inicio a la discusión del **Proyecto de ley número 107 de 2013 Cámara,** *por medio de la cual se flexibiliza la jornada de trabajo de*

los trabajadores dependientes del comercio y se dictan otras disposiciones. Autor honorable Representante Laureano Augusto Acuña. En esta sesión, es aprobada por unanimidad la proposición con que termina el informe de ponencia por los honorables Representantes.

La Presidencia de la Comisión somete a consideración y aprobación el articulado del Proyecto de ley número 107 de 2013 Cámara que consta de 4 artículos los cuales fueron aprobados en bloque por unanimidad.

Posteriormente se somete a consideración el título de la iniciativa el cual fue aprobado de la siguiente manera *"por medio de la cual se flexibiliza la jornada de trabajo de los trabajadores dependientes del comercio y se dictan otras disposiciones"* con votación positiva de los honorables Representantes.

Igualmente el Presidente pregunta a los honorables Representantes si quieren que este proyecto de ley tenga segundo debate y contestan afirmativamente siendo designados como ponentes para segundo debate los honorables Representantes Martha Cecilia Ramírez Orrego, Amanda Ricardo de Páez y Juan Manuel Valdés Barcha.

La Secretaría deja constancia que este proyecto de ley fue votado por la mayoría que la ley establece. La relación completa de la aprobación en primer debate del **Proyecto de ley número 107 de 2013 Cámara,** *por medio de la cual se flexibiliza la jornada de trabajo de los trabajadores dependientes del comercio y se dictan otras disposiciones.* Consta en el Acta número 16 del (25-03-2014) veinticinco de marzo de dos mil catorce de la Sesión Ordinaria del Segundo Periodo de la Legislatura 2013-2014.

Los anteriores ponentes no fungen como Representantes a la Cámara, luego fueron designados como ponentes para segundo debate los honorables Representantes Cristóbal Rodríguez Hernández y Fabio Raúl Amín Saleme, quienes radicaron ponencia de archivo.

DIDIER BURGOS RAMIREZ
Presidente

ARGENIS VELASQUEZ RAMIREZ
Vicepresidente

VICTOR RAUL YEPES FLOREZ
Secretario Comisión Séptima

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2014 CÁMARA, 107 DE 2013 SENADO

por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones (Rosa Elvira Cely).

Bogotá, D. C.,

Doctores

JAIME BUENAHORA FEBRES

Presidente Comisión Primera

NEFTALÍ SANTOS RAMÍREZ

Vicepresidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado Presidente:

En cumplimiento del encargo impartido por la mesa directiva, nos permitimos presentar el informe de ponencia para segundo debate del **Proyecto de ley número 217 de 2014 Cámara,** *por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones (Rosa Elvira Cely)*.

1. OBJETO DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa tiene como objeto la tipificación e inclusión del feminicidio como tipo penal autónomo en el Código Penal Colombiano, generando un cambio trascendental en la Política Criminal y respondiendo efectivamente a un clamor de la sociedad que requiere mecanismos efectivos de protección a la mujer cuando resultan víctimas por el solo hecho de su condición femenina. Así mismo permite generar lineamientos claros y precisos para la ejecución de los procesos de investigación, juzgamiento y sanción de esta conducta que afecta no solo a la víctima directa, sino a su familia y su entorno social, generando un impacto en la vida, la integridad y la seguridad personal de las mujeres que resulta ser el bien jurídico protegido con la inclusión de este tipo penal en el ordenamiento jurídico, para combatir todas las formas de violencia en lo social, lo económico, lo cultural, lo jurídico y lo político.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

a) Marco constitucional nacional y supranacional

Este proyecto de ley se fundamenta en el artículo 13 Constitucional que consagra: "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica".

El artículo constitucional está directamente vinculado al artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que prescribe: "Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

Se deriva de la literalidad el derecho a no ser discriminado, a no ser objeto de tratos desiguales de forma injustificada, y la especial protección de los grupos minoritarios y/o vulnerables. En esta materia el Congreso de la República ha avanzado con la expedición de la Ley 1482 de 2011, conocida como Ley Antidiscriminación.

La Directora para América Latina y el Caribe de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres, Nadine Gasman en la presentación del informe, expresó:

"*La tipificación de este delito obedece a la obligación de los Estados de adecuar sus legislaciones a los instrumentos internacionales pero también al incremento del número de muertes de mujeres y la crueldad con que la que se producen, a la ausencia de tipos penales especiales para describir adecuadamente el asesinato de mujeres basado en razones de odio, des-*

precio, y relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres, así como a los altos índices de impunidad.

Con la aprobación de estas leyes los países se proponen desarrollar una política criminal con perspectiva de género que fortalezca por un lado, las estrategias de persecución y sanción de los responsables de los hechos de violencia contra las mujeres y, de otro, garantice la reparación y compensación de las víctimas. El objetivo es reducir la impunidad de manera que la justicia penal cumpla con su función de prevención especial y general de la criminalidad"[1].

En este sentido podemos decir que esta tipificación es un medio para visibilizar la violencia extrema que se ejerce contra las mujeres por el hecho de serlo, tal como se hizo en su momento con la violencia doméstica, aunque se sigan presentando episodios muy impactantes de esta tipología violenta, sin embargo es un avance trascendental para lograr desarraigar estas conductas, o que por lo menos exista un juicio de reproche generalizado respecto de los agentes y una solidaridad frente a las víctimas, con la consecuente exigencia institucional de un trato adecuado y oportuno por parte del aparato estatal.

De igual manera observamos que en el marco del informe sobre la Regulación del delito de Femicidio/ Feminicidio en América Latina y El Caribe para la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas UNETE Latinoamérica para poner fin a la violencia contra las mujeres la autora[2] *indica:*

"La violencia contra las mujeres ha tenido, y tiene, distintas manifestaciones según las épocas y los contextos en los cuales se realiza y reproduce. Ante ella, los sistemas de justicia han respondido de forma diversa por múltiples factores: desde la incomprensión de la magnitud de estos hechos como consecuencia de los patrones culturales patriarcales y misóginos prevalecientes en la sociedad, la excesiva burocratización de los procedimientos legales, las dificultades para investigar las complejas y crueles modalidades de esta violencia, hasta la imposibilidad de establecer una caracterización de los responsables, según sean estos miembros del entorno familiar o cercano a las víctimas o pertenezcan a estructuras estatales y/o criminales poderosas.

Las formas convencionales de violencia contra las mujeres, sobre todo las de tipo intrafamiliar y las que se producen en situaciones de conflicto armado[3]*, de desplazamientos o posconflicto, se han expandido a todas las sociedades e incluso tecnificado y se suman, hoy día, a las nuevas expresiones de violencia contra las mujeres (la trata de personas con fines de esclavitud y explotación sexual, la feminización de la pobreza y el feminicidio vinculado) así como a un incremento sin precedentes en cuanto al número y brutalidad con que hoy día son violentadas las mujeres en menoscabo de sus derechos humanos. Es indignante el número y forma en que diariamente mueren las mujeres e igualmente indignante la impunidad social y estatal que se produce alrededor de esos hechos*[4].

Frente a la problemática que se registró en Guatemala, Ana Isabel Garita puntualizó:

"Al respecto, el carácter reiterativo de las violaciones sexuales y la aquiescencia de los mandos superiores ante su perpetración, permite sostener que esta específica modalidad de atentar contra la integridad de las personas… formó parte de una política estatal. El hecho mismo de la violación sexual se vio agravado… por haber utilizado los victimarios métodos extremadamente atroces contra mujeres de toda condición, como niñas, madres embarazadas y ancianas.

Es por ello que a nivel global se exige una actitud positiva de los Estados, quienes al enfrentarse a situaciones de violencia generalizada y arraigada en sus sociedades, bajo la mirada inquisitiva de las organizaciones sociales que exigen el cumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas, correspondiendo a las demandas sociales de prevención y erradicación de todo tipo de violencia contra la mujer.

Desde 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante CEDAW), donde coincidieron en establecer la obligación para todos los Estados Parte, de tomar una serie de medidas y acciones dirigidas a lograr la plena igualdad del hombre y la mujer en todos los aspectos sociales y en general a la satisfacción de otras necesidades en igualdad de condiciones, generando una equivalencia material entre ambos géneros.

En palabras del representante de Solidaridad Internacional Perú, Javier García de la Oliva, refiriéndose al feminicidio, concluye:

"El feminicidio es un problema global que ocurre en todas las sociedades sin distinción de clase, etnia o cultura. Durante siglos ha ocasionado la muerte de miles de mujeres en el mundo, sustentada en relaciones de poder, desigualdad y subordinación; y bajo un sistema patriarcal que explota y trata como inferior a las mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado. Es en este campo precisamente en que ocurre la mayoría de casos de violencia, en los que, por lo general, son los propios familiares (esposos, concubinos, enamorados, padres, tíos, hermanos u otros allegados) los responsables directos.

Esto ha dado lugar a que, tanto la violencia de género como el feminicidio no sean vistos en su real dimensión, permaneciendo la mayor parte de veces en la impunidad.

(…) Es obligación del Estado desarrollar políticas públicas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como es responsabilidad de la sociedad visibilizar esta problemática y trabajar junto al Estado proponiendo normas y vigilando su correcto cumplimiento"[5].

Acogiendo la tesis del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal de México, el Feminicidio es una conducta que se ejerce *"(…) Independientemente de la*

---

1 GARITA, Ana Isabel, La regulación del delito de Femicidio/Feminicidio en América Latina y el Caribe.

2 Ibídem.

3 Estos métodos no tienen siquiera parangón con aquellos que se utilizaban contra el enemigo en los combates del enfrentamiento armado interno. Guatemala Memorias del Silencio. Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Tomo VII, pág. 25. Guatemala, 1999.

4 Op.cit. Garita, Ana Isabel.

5 DADOR TOZZINI Ma. Jennie, Historia de un Debate Inacabado La Penalización del Feminicidio en el Perú- http://www.upc.edu.pe/sites/default/files/page/file/fuente_1_para_el_examen_de_pdn_del_26_de_mayo_del_2013_-_leer_todo_el_documento.pdf - consultado en línea el 23 de agosto de 2014.

edad, escolaridad, clase social, estado civil, religión, raza o etnia, las mujeres se enfrentan a diversas formas de violencia por su condición de género, que adquiere diversas expresiones como la violencia psicológica, física, sexual, económica, patrimonial y feminicida -la que culmina en el homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

El término feminicidio[6] se refiere a los asesinatos de mujeres motivados por el sexismo y la misoginia, porque implican el desprecio y el odio hacia ellas, porque ellos sienten que tienen el derecho de terminar con sus vidas, o por la suposición de propiedad sobre las mujeres.

Los feminicidios son la expresión de la violencia extrema contra las mujeres y niñas. Representa una experiencia de terror continuo, donde figuran humillación, desprecio, maltrato físico y emocional, hostigamiento, violencia sexual, incesto, abandono, sin embargo, es importante precisar que no toda violencia que ocasiona la muerte de una mujer puede ser considerada como feminicidio, porque cuando el género de la víctima es irrelevante para la persona que la asesina, se trata de un asesinato no feminicida.

El Feminicidio muestra que la violencia contra las mujeres es social y generalizada, como resultado de las relaciones de inequidad de género, que no es "natural" y se genera en un contexto social permisible a esa violencia.

En México, el término ha sido trabajado por la doctora Julia Monárrez Fragoso, quien retomando el marco teórico propuesto por Diana Russell afirma que el feminicidio es el resultado de la relación inequitativa entre los géneros; la estructura de poder y el control que tienen los hombres sobre las niñas y mujeres que les permite disponer sobre sus vidas y sus cuerpos, decidiendo ellos el momento de la muerte; los motivos a los que se recurre para justificar el asesinato; los actos violentos que se ejercen en el cuerpo de la víctima; la relación de parentesco entre la víctima y el victimario; los cambios estructurales que se dan en la sociedad; la falta de investigación y procuración de justicia por parte de los aparatos de impartición de justicia; lo que implica necesariamente la responsabilidad y/o complicidad del Estado[7].".

Si bien es cierto son notables los hechos positivos de promoción y protección de los Derechos Humanos en Colombia; no es menos cierto que las mujeres siguen padeciendo los efectos de la discriminación, la exclusión y todas las formas de violencia por la razón de su género, de su condición social, de su etnia y de su edad. La realidad es que las mujeres siguen muriendo a manos de sus parejas, exparejas, familiares, amigos, en la casa, en la calle, por el solo hecho de ser mujeres.

Casos como los de Rosa Elvira Cely y Yanira Rojas Ramírez en el 2012, dieron lugar a una movilización social entorno a estos hechos reprochables contra las mujeres, sin embargo, no se tienen las herramientas jurídicas suficientes para que las autoridades actúen de manera efectiva, logrando no solo el sometimiento a la justicia del responsable, sino una atención integral y oportuna a la víctima y/o su entorno familiar, como medida de reparación.

En noviembre de 2013 la Revista *Semana* publicó un informe titulado CIFRAS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN COLOMBIA, por medio del cual "*la Corporación Sisma Mujer hace un llamado a la reflexión sobre la situación de violencia que viven las mujeres en Colombia.".*

Se transcribe el informe textualmente, teniendo en cuenta la compilación y precisión de los datos ya que no existen fuentes oficiales recientes que puedan ofrecer la información que nos ocupa:

"Las mujeres colombianas son víctimas de una violencia que atraviesa sus hogares, trabajos, universidades y está enmarcada en un conflicto armado que suma más de 50 años. Por ello, Sisma mujer presenta las siguientes cifras, categorizadas en tres temas: La primera de ellas aborda la violencia que viven las mujeres en su vida cotidiana. La segunda se enfoca en la violencia que viven las mujeres en el marco del conflicto armado colombiano. (Se citan estas dos temáticas que son las que más se ajustan a la problemática a tratar).

¿Qué sucede con las mujeres en su vida cotidiana?

Las cifras presentadas en esta sección provienen del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML y CF) pues estas son un referente obligado para caracterizar los distintos tipos de violencia que viven las mujeres colombianas.

1. Violencia por parte de la pareja o expareja

En el 2012, 47.620 mujeres fueron agredidas por su pareja o expareja, así:

- Cada 11 minutos, una mujer fue agredida por su pareja o expareja.

- Cada hora, 5,5 mujeres fueron agredidas por su pareja o expareja.

- Cada dos horas, 10 mujeres fueron agredidas por su pareja o expareja.

- Cada día, 132 mujeres fueron agredidas por su pareja o expareja.

- Cada mes, 3.968 mujeres fueron agredidas por su pareja o expareja.

- Aproximadamente, por cada nueve mujeres que reportan ser víctimas de violencia por parte de su pareja o expareja, solo un hombre reporta lo mismo.

2. Violencia sexual

La violencia sexual es medida por el INML y CF como el número de exámenes médico-legales por presunto delito sexual. En el año 2012 se realizaron 18.100 exámenes médico-legales a mujeres. Esto significa que:

En 2012:

- Cada media hora una mujer fue víctima de violencia sexual en el país.

- Cada día 50 mujeres fueron víctimas de violencia sexual en el país.

- Cada mes 1.508 mujeres fueron víctimas de violencia sexual en el país.

- Aproximadamente por cada hombre víctima de violencia sexual hay cinco mujeres víctimas.

3. Feminicidios

Debido a que el INML y ML no cuantifica en sus informes los feminicidios, Sisma Mujer tomó dos variables independientes contempladas por el INML y CF: circunstancias del hecho y el presunto autor. (Estas variables son una aproximación al feminicidio).

---

6 Russell, Diana (2006). "Definición de Feminicidio y Conceptos Relacionados". En Diana E. Russell y Roberta A. Harmes (Eds.) Feminicidio: una perspectiva global.

7 Monárrez Fragoso, Julia 2005. "Feminicidio sexual sistémico: víctimas y familiares, Ciudad Juárez, 1993-2004", México. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Doctorado en Ciencias Sociales, pp. 91-92.

A continuación se presenta la información separada para cada una de estas variables:

i) Presunto autor

En el 2012, 138 mujeres fueron asesinadas por su pareja o expareja. Así:

- Aproximadamente una mujer cada tres días fue asesinada.

- En el 2012 se registraron aproximadamente 12 asesinatos mensuales de mujeres.

- Mientras que aproximadamente cada tres días fue asesinada una mujer por su pareja o expareja, en el caso de los hombres esto ocurrió cada 15 días.

- Durante el 2012 mientras cada mes aproximadamente 12 mujeres fueron asesinadas a manos de su pareja o expareja, dos hombres fueron víctimas de homicidio por parte de su pareja o expareja.

- Mientras que en el 2011 se presentaron 130 asesinatos de mujeres a manos de sus parejas o exparejas, en el 2012 se registraron 138 casos. Esto representó un aumento del 6,2%.

ii) Circunstancias asociadas

En el 2012, 12 mujeres fueron asesinadas en circunstancias asociadas al delito sexual y 138 en circunstancias asociadas a la violencia de pareja. Esto significa que cada dos días aproximadamente una mujer fue asesinada por estas circunstancias. Así:

- En el 2011, cinco mujeres fueron asesinadas en circunstancias asociadas al delito sexual, y en el 2012 esta cifra ascendió a 12 casos. Esto significa que mientras que en el 2011 se presentó aproximadamente cada dos meses un caso de homicidio de mujer en contextos relacionados al delito sexual, en el 2012 se pasó a registrar un homicidio mensual. El aumento fue del 140%.

- En el 2011, 68 mujeres fueron asesinadas en circunstancias asociadas a la violencia de pareja, mientras que en el 2012 esta cifra llegó a 138 casos. Esto significa que la cifra de mujeres asesinadas en circunstancias de violencia de pareja se duplicó, de manera que mientras que en el 2011 seis mujeres fueron asesinadas cada mes bajo estas circunstancias, en el 2012 fueron 12 víctimas femeninas mensuales. Esto representa un aumento del 103%.

¿Qué violencias viven las mujeres en el conflicto armado colombiano?

Existen dos fuentes de información que se preguntan por la violencia que viven las mujeres en el marco del conflicto armado colombiano. La primera de ellas es el INML y CF, el cual indaga por los casos de violencia sexual que ocurren dentro de la lógica del conflicto. La segunda fuente es el Registro Único de Víctimas, creado por la Ley 1448 de 2011 y encomendado a la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas. Esta es una fuente de información que permite caracterizar de forma más amplia la violencia que viven las mujeres en el conflicto, pues no sólo se enfoca en la violencia sexual, sino que considera otros delitos o hechos victimizantes, como tortura, asesinato, desaparición, entre otros.

Para evitar confusiones, a continuación se presentará la información de cada fuente de forma independiente.

1. La violencia sexual según el INML y CF

- En el 2012 el número de mujeres víctimas de violencia sexual en contextos asociados a la violencia política aumentó en 81,69% comparado con el año 2011, pues mientras que en este año 71 mujeres fueron víctimas de violencia sexual, en el 2012 esta cifra ascendió a 129 mujeres.

- En el año 2011 seis mujeres al mes fueron víctimas de violencia sexual en contextos asociados a la violencia sociopolítica, en el 2012 dicha cifra aumentó a 11 mujeres al mes.

- En el 2012, aproximadamente cada tres días una mujer fue víctima de violencia sexual en contextos asociados a la violencia sociopolítica.

- En el 2012, por cada hombre víctima de violencia sexual en contextos asociados a la violencia sociopolítica, aproximadamente seis mujeres fueron víctimas de este mismo delito.

- En el 2012, de las mujeres que identificaron como presunto agresor a un miembro de un grupo armado, 10 afirmaron que pertenecía a la guerrilla (13,7%), 40 a la fuerza pública (54,8%), 16 a grupos paramilitares y narcotraficantes (21,9%) y siete a grupos de seguridad privada (9,6%).

- En el 2011, 77 mujeres identificaron como presunto agresor a un miembro de un grupo armado, mientras que en el 2012 esta cifra descendió a 73 mujeres. Esto significó una disminución del 5,19% de los casos. Si se compara el porcentaje de casos atribuidos a cada grupo armado, se observa que entre el 2011 y el 2012 el porcentaje de la guerrilla se mantuvo relativamente estable (en el 2011 fue de 13%), disminuyó para la fuerza pública y los grupos de seguridad privada (en el 2011 los porcentajes fueron del 61% y el 16,9%, respectivamente) y aumentó en el caso de los grupos paramilitares (en 2011 el porcentaje de casos atribuido a estos grupos fue de 9,1%).

2. Las violencias que viven las mujeres según el Registro Único de Víctimas

La información analizada a continuación fue tomada de la página de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas. Estas cifras tienen corte el primero de noviembre del 2013.

- Hasta el momento el Registro Único de Víctimas ha reconocido 5.926.774 víctimas, de estas 2.945.559 son mujeres, lo que equivale a un 49,7%.

- En el 2012 se reportaron 165 mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.

- En el 2012, cada dos días aproximadamente una mujer fue víctima de violencia sexual.

- En el 2012, aproximadamente 14 mujeres cada mes fueron víctimas de violencia sexual.

- Para el 2012, las mujeres representan el 89,2% de las víctimas de violencia sexual.

- Hasta el primero de noviembre del 2013, 106 personas han reportado ser víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual. De estos, 90 son mujeres.

- Hasta el primero de noviembre del 2013, las mujeres representan el 84,9% de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado colombiano.

- Las mujeres representan el 51% de las víctimas del desplazamiento forzado, lo que significa que 2.632.427 mujeres colombianas han sido víctimas de este flagelo.

- Las mujeres representan el 51,4% de las víctimas de amenaza en el país.

- Las mujeres representan el 43,8% de las víctimas de tortura en el país.

*- Las mujeres representan el 46,8% de las víctimas de la desaparición forzada en el país.**

*- Las mujeres representan el 46,7% de las víctimas de homicidio en el país.**

** En los casos de desaparición forzada y homicidio las víctimas registradas por el Registro Único de Víctimas incluyen no sólo las víctimas directas, sino también las indirectas. Esto porque el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 estipuló que también deben ser reconocidas como víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida"*[8].

La presentación anterior, nos enfrenta a una realidad colombiana que requiere de esfuerzos unívocos a fin de atender esta situación crítica. Colombia al suscribir instrumentos internacionales ha adquirido una serie de obligaciones que requieren el cambio en los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres y desaparecer de todos los escenarios los criterios negativos de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o exclusiones estereotipadas de hombres y mujeres. La tipificación del feminicidio entonces, constituye una acción afirmativa o discriminación positiva consagrada constitucionalmente, en cumplimiento del artículo 4° de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Considerar el feminicidio como un homicidio más o como un mero crimen pasional, que incluso podría enmarcarse en causales eximentes de responsabilidad, es legitimar y hasta justificar las conductas execrables de violencia que a diario se perpetran contra la vida e integridad de las mujeres.

Por otra parte, el hecho de dar entidad al tipo penal de feminicidio pretende generar un cambio en los operadores judiciales y demás intervinientes en el proceso, logrando una manifestación positiva de cara a la víctima, logrando que sus decisiones y providencias correspondan a las características especiales del hecho delictivo y minimizando la impunidad en estos casos.

Para Ana Carcedo y Montserrat Cabañas[9] la expresión feminicidio es útil toda vez "*(...) que nos indica el carácter social y generalizado de la violencia basada en la inequidad de género y nos aleja de planteamientos individualizantes, naturalizados o patologizados que tienden a culpar a las víctimas, a representar a los agresores como 'locos' o 'fuera de control' o a concebir estas muertes como el resultado de 'problemas pasionales'".* Estas posiciones enquistadas en la sociedad, desconocen la verdadera dimensión del problema, la situación crítica a la que se ven avocadas las víctimas, la responsabilidad de los hombres y de la comunidad en general al permanecer inertes.

De esta forma, los hechos sistemáticos y constantes que terminan en muerte de las mujeres en Colombia, así como la violación, el maltrato físico y emocional, los actos sexuales abusivos, la pornografía, la explotación sexual, la esterilización o la maternidad forzada, entre otras, son distintas expresiones de la opresión hacia las mujeres y no fenómenos aislados, por ello el concepto de feminicidio permite también hacer conexiones entre estas variadas formas de violencia y la muerte de una mujer, convirtiéndose ésta en feminicidio. Es así que cuando nos enfrentamos a la manifestación más extrema de violencia contra la mujer se puede hablar de feminicidio.

Para la académica, antropóloga e investigadora mexicana, representante del feminismo latinoamericano, María Marcela Lagarde inspiradora de esta iniciativa en ese país y modelo para Latinoamérica, el hecho de tipificar el feminicidio, resulta: "*un esfuerzo por colocar el tema en una perspectiva de género analítica, con un enfoque sintetizador de género, integral, que plantea un análisis social, económico, político y cultural de las causas que están tras las desapariciones y los crímenes de niñas y mujeres en cualquier parte del mundo?"*[10].

El feminicidio surge debido a condiciones intrínsecas de una sociedad que históricamente generan o permiten prácticas constitutivas de amenazas y violaciones a la vida, la salud, la integridad, la dignidad y la libertad de las mujeres; independientemente del agente que las provoque sea conocido o desconocido, actuando de manera individual o en grupo, que conduce indefectiblemente a la muerte cruel de las víctimas, situación que es común en diferentes países, de acuerdo con los estudios realizados.

Frecuentemente, aunado a la conducta, el crimen se concreta por la inacción de la justicia frente a las demandas de una vida libre de violencia, de acceso a la justicia, de seguridad en la casa, en el trabajo, en la calle y en el espacio de lo público y político; la falta de reproche social tiende a naturalizar, o por lo menos minimizar, ciertas conductas que ponen en riesgo la integridad física y emocional de las mujeres. De ahí que el feminicidio tiene ocasión cuando el Estado no da garantías a las mujeres y no crea condiciones de seguridad para sus vidas, más aún, cuando las autoridades no realizan con eficiencia y eficacia las funciones de prevención, atención, protección y sanción[11].

La incorporación del feminicidio en el ordenamiento y el establecimiento de la figura como delito autónomo en la Política Criminal y en el Estatuto Penal colombiano, da herramientas positivas a las autoridades para responder efectivamente a combatir este flagelo, por lo tanto es un avance en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado colombiano a nivel internacional y armoniza la legislación con los protocolos de protección eficaz de los Derechos Humanos de las mujeres. También constituye una forma de reparación y de garantía de no repetición fortaleciendo los mecanismos de acceso a la justicia y de atención especializada a las víctimas.

---

8 REVISTA SEMANA, http://www.semana.com/nacion/articulo/cifras-de-la-violencia-contra-la-mujer-en-colombia/366030-3 25 de noviembre de 2013 -consultado en línea- 21 de agosto de 2014.

9 CARCEDO Cabañas, Ana y RODRÍGUEZ Sagot, Montserrat. ¿Feminicidio en Costa Rica. Balance Mortal? En Medicina Legal en Costa Rica. Volumen 19, Heredia, 2002. Ver: www.sielo.sa.cr.

10 LAGARDE y de los Ríos, Marcela. Femicidio. Conferencia en la Universidad de Oviedo, 12 de enero de 2006. Ver: www.ciudaddemujeres.com

11 Ibídem.

Con esta iniciativa se modifica un paradigma en el ordenamiento penal colombiano reconociendo y protegiendo de manera efectiva los derechos de la mujer, así como el acceso a la justicia con la celeridad y el compromiso institucional que requieren tales violaciones, y que las víctimas encuentren en las autoridades el apoyo libre de cualquier cuestionamiento o trato discriminatorio, por su condición femenina.

Al no existir una tipificación adecuada de la conducta, permite que se invisibilicen una serie de hechos que resultan ser continuos y sistemáticos contra la integridad y la vida de las mujeres. En Colombia, la muerte dolosa de la mujer por el simple hecho de ser mujer, no constituye en la actualidad una figura específica diferente a la del homicidio, es por esto que surge la iniciativa de tipificar el feminicidio como un tipo penal autónomo, imponiéndole una pena acorde con la situación fáctica esto es igual a la del homicidio agravado artículo 104 de la Ley 599 de 2000, teniendo en cuenta la particularidad de los ataques hacia ellas, por su condición de ser mujeres.

Esto requiere un trabajo conjunto y coordinado de las instituciones en particular aquellas que estarán a cargo de la atención a las víctimas y de la judicialización de los responsables, así como de un proceso de capacitación y sensibilización para ofrecer un mejor servicio de administración de justicia, con una visión de género. Pero debe partir del legislador el establecimiento de las directrices para el abordaje de la temática eficientemente.

Hay que resaltar que los hechos violentos contra las mujeres y en particular los asesinatos en razón y por causa de su condición, se han incrementado con el correr de los tiempos en Colombia y el mundo, resultando un problema reiterado y sistemático, casos como los de ataques con ácido, los actos sexuales abusivos, el maltrato físico y psicológico evidenciando de parte del agresor una posición dominante y de superioridad, así como en la víctima una posición, infligida por el propio agresor, de inferioridad y sumisión.

Otro elemento que se presenta en Colombia y que diferencia esta problemática a la evidenciada en resto del mundo, es que ante la persistente situación de violencia, que favorece y genera impunidad frente a las violaciones de derechos humanos, ubica a las mujeres en un estado de vulnerabilidad mayor, sobre todo aquellas que directamente han tenido que soportar directamente el impacto de la guerra, por lo que se requiere un análisis consciente y preciso que se ajuste a las particularidades en que se desarrolla la sociedad colombiana.

b) Necesidad de la tipificación del feminicidio como tipo penal autónomo

El tipo penal propuesto en este proyecto tiene como fin facilitar al operador judicial el encuadramiento directo de la conducta de feminicidio, la cual recoge dentro de sus ingredientes constitutivos, una serie de hipótesis que se han decantado como "máximas de la experiencia judicial" en torno a casos paradigmáticos de los denominados delitos de violencia de género. Dichos casos han estremecido a la opinión pública en diferentes latitudes de mundo y han permitido evidenciar cómo aún hoy contra las mujeres -grupo históricamente discriminado- se siguen perpetrando un sinnúmero de actos violentos que de forma directa -los que se pretenden elevar a tipo en este proyecto- e indirecta, conducen dentro del decurso causal, a la muerte de mujeres en razón a su condición de género.

Actualmente, el Código Penal Colombiano recoge el feminicidio como un homicidio agravado (artículos 103 y 104.11 del C.P.) pero el agravante creado por la Ley 1257 de 2008 es en la práctica muy difícil de probar por su redacción:

"**Artículo 103.** ***Homicidio.*** El que matare a otro, incurrirá en prisión de trece (13) a veinticinco (25) años.

Artículo 104. ***Circunstancias de agravación.*** La pena será de veinticinco (25) a cuarenta (40) años de prisión, si la conducta descrita en el artículo anterior se cometiere:

(…)

11. adicionado. Ley 1257 de 2008, art. 26. **Si se cometiere contra una mujer por el hecho de ser mujer."**

Si se analiza el agravante del numeral 11 de artículo 104 citado, se puede evidenciar que el legislador utilizó lo que en Derecho Penal se denominan "elementos subjetivos del tipo" los cuales, como señala el maestro Fernando Velásquez Velásquez son: "*los que suponen en el autor un determinado propósito o intención, una motivación o un impulso, que se suman al conocimiento y voluntad de la realización del tipo (dolo)"*[12]. Es decir, aquellos pensamientos del fuero interno o de la motivación psicológica del individuo, que originan la realización de una determinada conducta punible. Con el fin de hacerlo un poco más entendible se puede recurrir a la vieja diferencia doctrinaria entre dolo genérico y dolo especial[13], siendo entonces el dolo general, la intención de causar la muerte -Homicidio- y el dolo específico, causar la muerte a una mujer por el hecho de ser mujer.

Este, que para efectos pedagógicos hemos llamado "dolo específico", resulta ser bastante problemático a la hora de encuadrar la conducta punible, pues: ¿Es posible acaso introducirse en la mente del criminal para saber si lo que lo motivó a causar la muerte de una mujer es el odio de género hacia ella? La respuesta evidente es que no. Es por esto que se torna necesario crear una descripción típica autónoma del Feminicidio, la cual incluya una serie de elementos objetivos (ciclo de violencia previa, relación de poder entre el autor y la víctima, actos de instrumentalización sexual u opresión etc…) que le permitan a los operados judiciales y al cuerpo técnico investigación criminal, buscar una serie de hechos de los cuales se pueda inferir razonablemente que la intención del autor fue causar la muerte de una mujer por su condición de género.

Lo anterior, tiene además sustento en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la cual al referirse al fenómeno del dolo eventual, el cual -teóricamente- también tiene relación directa con lo que piensa el autor en el momento de cometer el delito, ha recurrido, ante la imposibilidad de conocer lo que realmente pensó o deseó el criminal, la necesidad de recurrir a las circunstancias externas, previas, concomitantes y hasta posteriores del delito, de las cuales se pueda deducir la intención de agente. La corte frente a esto ha dicho:

---

[12] Velásquez, Velásquez, Fernando, ***Derecho Penal Parte General***, Editorial Temis, Tercera Edición, 1997. Pág. 412.

[13] Reyes, Echandía, Alfonso, ***Tipicidad***, Editorial Temis, Sexta Edición, 1999. Pág. 99.

"La determinación procesal del dolo eventual, al igual que sucede con el dolo directo, aunque se puede lograr en ciertos casos a través de la confesión de acusado debidamente respaldada por la realidad acreditada con los demás medios de prueba, en la mayoría de las veces, ***en tanto fenómeno sicológico no objetivable, se alcanza a partir del examen de las circunstancias externas que rodearon los hechos****"*[14].

Los argumentos anteriores, desde una perspectiva teórica penal, corresponden a la razón medular por la cual consideramos necesario tipificar el feminicidio como conducta autónoma, para facilitar y garantizar un enjuiciamiento penal acorde para los delitos de homicidio en los cuales se presenten circunstancias que permitan evidenciar violencia y discriminación contra el género femenino.

3. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley de iniciativa de la honorable Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos y fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República con la coadyuvancia de las honorables Senadoras integrantes de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso, del Centro de Investigación en Justicia y Estudios Críticos del Derecho, CiJusticia, de la Secretaría de la Mujer del Distrito Capital, de la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín, una alianza de personalidades y organizaciones de mujeres de América Latina, Centroamérica y España y el acompañamiento de ONU Mujeres - Colombia, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 773 de 2013.

En la Cámara de Representantes fue radicado el 20 de junio de 2014, primer debate mediante Oficio C.P.C.P-033-2014 de 6 de agosto y recibido el miércoles 13 de agosto de 2014 para rendir el respectivo informe.

El proyecto fue aprobado, con las modificaciones presentadas por la subcomisión nombrada para el efecto, el pasado 5 de mayo de 2015, como consta en el Acta número 45 de la misma fecha. La subcomisión propuso las siguientes modificaciones que fueron aprobadas en su totalidad por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes:

1. Modificación de los elementos constitutivos del tipo penal de feminicidio.

2. Supresión de la definición de violencia feminicida.

3. Modificación de las causales de agravación punitiva del feminicidio.

4. Modificación de la dosimetría penal del delito de feminicidio y de su agravante.

5. Eliminación de la imposición de medida de aseguramiento automática para el delito de feminicidio y limitar los beneficios procesales aplicables.

6. Eliminación de los indicios graves para los procesos de familia.

7. Ampliación de las funciones de la Defensoría del Pueblo para la defensa pública de los intereses de víctimas de feminicidio.

8. Eliminación de la creación especial de la unidad especial de fiscalías para investigar los delitos de violencia contra la mujer.

9. Eliminación de la reasignación de competencias privativas para tribunales en torno al tipo penal de feminicidio.

4. ORIGEN DE LA INICIATIVA

Este proyecto de ley, de origen congresional, se ajusta no sólo a la facultad que la Constitución Política entrega al Congreso de la República a través de la Cláusula General de Competencia, derivada de la interpretación que se le ha dado a los artículos 114 y 150 de la Carta, que da al legislativo el poder para "hacer las leyes" en todos aquellos asuntos que puedan ser materia de legislación y cuya competencia no haya sido atribuida a otra rama del poder.

El asunto que nos ocupa en esta iniciativa resulta ser una respuesta positiva frente a una problemática social materializada en la intervención del Congreso como representante popular ejerciendo el mandato legítimo frente a la temática que se presenta.

Respecto a este tipo de iniciativas parlamentarias, la honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes Sentencias, entre otras, la Sentencia C-553/ de 2001, precisó:

LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN TIPO PENAL- Competencia para creación y supresión de tipos penales

"(...) mientras en el cumplimiento de la función legislativa no resulten contrariados los preceptos fundamentales (...), bien puede el legislador crear o suprimir figuras delictivas, introducir clasificaciones entre ellas, establecer modalidades punitivas, graduar las penas aplicables, fijar la clase y magnitud de estas con arreglo a criterios de agravación o atenuación de los comportamientos penalizados, todo de acuerdo con la apreciación, análisis y ponderación que efectúe acerca de los fenómenos de la vida social y del mayor o menor daño que ciertos comportamientos puedan estar causando o llegar a causar en el conglomerado".[15]

"Desde luego, la discrecionalidad del legislador no puede confundirse con la arbitrariedad. La creación de delitos, así como el señalamiento de penas, pueden ser objeto de examen constitucional, a la luz de los principios y mandatos de la Carta, siendo claro que la Corte tiene la facultad de declarar que tales actos son inexequibles cuando quebranten aquellos, o cuando resulten desproporcionados o irrazonables."[16].

5. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es de precisar que el presente proyecto de ley, no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco fiscal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación, en la medida en que solo busca la creación de un tipo penal dentro de la institucionalidad de administración de justicia existente, entre otras medidas administrativas de prevención del delito de feminicidio.

---

[14] Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Penal, Sentencia de septiembre 8 de 2004, Rad 20373. Magistrado Ponente Yesid Ramírez Bastidas.

[15] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-013 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[16] Cfr. Sentencia C-472 de 1997. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

Es en este contexto que proponemos la presente iniciativa de ley, con el fin de fortalecer la lucha contra la intolerancia en Colombia. Con base en los anteriores argumentos solicito a los honorables congresistas dar aprobación al proyecto de ley.

6. TEXTO PROPUESTO

Atendiendo a la exposición de motivos, nos permitimos poner en consideración de la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, el siguiente texto para su discusión y aprobación en segundo debate.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2014 CAMARA, 107 DE 2013 SENADO

por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones.

"El Congreso de Colombia,

DECRETA:"

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto tipificar el feminicidio como un delito autónomo, para garantizar la investigación y sanción de las violencias contra las mujeres por motivos de género y discriminación, así como prevenir y erradicar dichas violencias y adoptar estrategias de sensibilización de la sociedad colombiana, en orden a garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencias que favorezca su desarrollo integral y su bienestar, de acuerdo con los principios de igualdad y no discriminación.

Artículo 2°. La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo 104A del siguiente tenor:

Artículo 104A. ***Feminicidio.*** Quien causare la muerte a una mujer, por su condición de ser mujer o por motivos de su identidad de género o en donde haya concurrido o antecedido cualquiera de las siguientes circunstancias, incurrirá en prisión de doscientos cincuenta (250) meses a quinientos (500) meses.

a) Tener o haber tenido una relación familiar, íntima o de convivencia con la víctima, de amistad, de compañerismo o de trabajo y ser perpetrador de un ciclo de violencia física, sexual, psicológica o patrimonial que antecedió el crimen contra ella.

b) Ejercer sobre el cuerpo y la vida de la mujer actos de instrumentalización de género o sexual o acciones de opresión y dominio sobre sus decisiones vitales y su sexualidad.

c) Cometer el delito en aprovechamiento de las relaciones de poder ejercidas sobre la mujer, expresado en la jerarquización personal, económica, sexual, militar, política o sociocultural.

d) Cometer el delito para generar terror o humillación a quien se considere enemigo.

e) Que existan antecedentes o indicios de cualquier tipo de violencia o amenaza en el ámbito doméstico, familiar, laboral o escolar por parte del sujeto activo en contra de la víctima o de violencia de género cometida por el autor contra la víctima, independientemente de que el hecho haya sido denunciado o no.

f) Que la víctima haya sido incomunicada o privada de su libertad de locomoción, cualquiera que sea el tiempo previo a la muerte de aquella.

Artículo 3°. La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo 104B del siguiente tenor:

Artículo 104B. ***Circunstancias de agravación punitiva del feminicidio.*** La pena será de quinientos (500) meses a seiscientos (600) meses de prisión, si el feminicidio se cometiere:

a) Cuando el autor tenga la calidad de servidor público y desarrolle la conducta punible aprovechándose de esta calidad.

b) Cuando la conducta punible se cometiere en mujer menor de dieciocho (18) años o mayor de sesenta (60) o mujer en estado de embarazo.

c) Cuando la conducta se cometiere con el concurso de otra u otras personas.

d) Cuando se cometiere en una mujer en situación de discapacidad física, psíquica o sensorial o desplazamiento forzado, condición socioeconómica o por prejuicios relacionados con la condición étnica o la orientación sexual.

e) Cuando la conducta punible fuere cometida en presencia de cualquier persona que integre la unidad doméstica de la víctima.

f) Cuando se cometa el delito con posterioridad a una agresión sexual, a la realización de rituales, actos de mutilación genital o cualquier otro tipo de agresión o sufrimiento físico o psicológico.

g) Por medio de las circunstancias de agravación punitiva descritas en los numerales 1°, 3°, 5°, 6°, 7° y 8° del artículo 104 de este código.

Artículo 4°. Modifíquese el segundo inciso del artículo 119 del Código Penal - Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Cuando las conductas señaladas en los artículos anteriores se cometan en niños y niñas menores de catorce (14) años o en mujer por el hecho de ser mujer, las respectivas penas se aumentarán en el doble.

Artículo 5°. *Preacuerdos*. La persona que incurra en el delito de feminicidio solo se le podrá aplicar un medio del beneficio de que trata el artículo 351 de la Ley 906 de 2004. Igualmente, no podrá celebrarse preacuerdos sobre los hechos imputados y sus consecuencias.

Artículo 6°. *Principios rectores de la debida diligencia en materia de investigación y juzgamiento del delito de feminicidio.* Con el fin de garantizar la realización de una investigación técnica, especializada, exhaustiva, imparcial, ágil, oportuna y efectiva sobre la comisión de delito de feminicidio, así como el juzgamiento sin dilaciones de los presuntos responsables, las autoridades jurisdiccionales competentes deberán actuar con la debida diligencia en todas y cada una de las actuaciones judiciales correspondientes, en acatamiento de los principios de competencia, independencia, imparcialidad, exhaustividad y oportunidad y con miras al respeto del derecho que tienen las víctimas y sus familiares o personas de su entorno social y/o comunitario, a participar y colaborar con la administración de justicia dentro de los procesos de investigación y juzgamiento de la comisión de las conductas punibles de las violencias en contra de las mujeres y, en particular del feminicidio.

Artículo 7°. Actuaciones jurisdiccionales dentro del principio de la diligencia debida para desarrollar las investigaciones y el juzgamiento del delito de feminicidio. Las autoridades jurisdiccionales competentes deberán obrar con la diligencia debida en todas y cada

una de las actuaciones judiciales correspondientes, entre otras:

a) La búsqueda e identificación de la víctima o sus restos cuando haya sido sometida a desaparición forzada o se desconozca su paradero.

b) La indagación sobre los antecedentes del continuum de violencias de que fue víctima la mujer antes de la muerte, aun cuando estos no hayan sido denunciados.

c) La determinación de los elementos subjetivos del tipo penal relacionados con las razones de género que motivaron la comisión del delito de feminicidio.

d) La ejecución de las órdenes de captura y las medidas de detención preventiva contra él o los responsables del delito de feminicidio.

e) El empleo de todos los medios al alcance para la obtención de las pruebas relevantes en orden a determinar las causas de la muerte violenta contra la mujer.

f) La ubicación del contexto en el que se cometió el hecho punible y las peculiaridades de la situación y del tipo de violación que se esté investigando.

g) La eliminación de los obstáculos y mecanismos de hecho y de derecho que conducen a la impunidad de la violencia feminicida.

h) El otorgamiento de garantías de seguridad para los testigos, los familiares de las víctimas de la violencia feminicida, lo mismo que a los operadores de la justicia.

i) La sanción a los responsables del delito de feminicidio mediante el uso eficiente y cuidadoso de los medios al alcance de la jurisdicción penal ordinaria o de las jurisdicciones especiales.

j) La eliminación de los prejuicios basados en género en relación con las violencias contra las mujeres.

Artículo 8°. *Obligatoriedad y características de la investigación del feminicidio.* En los casos de evidencia clara o de sospecha fundada de perpetración de un feminicidio o de una tentativa de feminicidio, las investigaciones deberán iniciarse de oficio y llevarse a cabo inmediatamente y de modo exhaustivo por personal especializado, dotado de los medios logísticos y metodológicos suficientes e indispensables para conducir la identificación del o de los responsables, su judicialización y sanción.

El retiro de una denuncia por una presunta víctima no se constituirá en elemento determinante para el archivo del proceso.

Artículo 9°. *Asistencia técnico legal.* El Estado, a través de la Defensoría del Pueblo garantizará la orientación, asesoría y representación jurídica a mujeres víctimas de las violencias de género y en especial de la violencia feminicida de manera gratuita, inmediata, especializada y prioritaria desde la perspectiva de género y de los derechos humanos de las mujeres, a fin de garantizar su acceso a la administración de justicia, a un recurso judicial efectivo y al otorgamiento de las medidas de protección y atención consagradas en la Ley 1257 de 2008 y en otras instancias administrativas y jurisdiccionales.

Esta asistencia técnico-legal y la representación jurídica de las mujeres víctimas de las violencias de género la podrán realizar las entidades rectoras de políticas públicas para las mujeres y de equidad de género existentes en el ámbito nacional, departamental, distrital y municipal, de conformidad con sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias.

En las entidades territoriales donde no existan o no estén contempladas las instancias y los mecanismos de atención, protección y asistencia técnico legal para las mujeres víctimas de las violencias de género, de conformidad con sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, deberán crear las instancias y los mecanismos pertinentes al cumplimiento de lo previsto en el presente artículo, en concordancia con las disposiciones establecidas en el artículo 9° de la Ley 1257 de 2008.

Parágrafo. El plazo para la creación de dichas instancias y los mecanismos de atención, protección y asistencia técnico legal para las mujeres víctimas de la violencia de género en las entidades territoriales no podrá superar el plazo de un (1) año, contado a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 10. *Sobre la perspectiva de género en la educación preescolar, básica y media.* A partir de la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional dispondrá lo necesario para que las instituciones educativas de preescolar, básica y media incorporen a la malla curricular, la perspectiva de género y las reflexiones alrededor de la misma, en el marco del desarrollo de competencias básicas y ciudadanas, según el ciclo vital y educativo de los estudiantes. Dicha incorporación será realizada a través de proyectos pedagógicos transversales basados en principios de interdisciplinariedad, intersectorialidad, e interinstitucionalidad.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación Nacional, establecerá e implementará los mecanismos de monitoreo y evaluación permanente del proceso de incorporación del enfoque de género en los proyectos pedagógicos y sus resultados, sobre lo cual deberá entregar un informe anual a la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia y a las autoridades que lo requieran.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Educación Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para iniciar el proceso de reglamentación que garantice la efectiva integración del enfoque de género a los procesos y proyectos pedagógicos en todas las instituciones educativas de preescolar, básica y media.

Artículo 11. *Formación de género, derechos humanos o derecho internacional humanitario de los servidores públicos.* A partir de la promulgación de la presente ley, los servidores públicos de la Rama Ejecutiva o Judicial en cualquiera de los órdenes que tengan funciones o competencias en la prevención, investigación, judicialización, sanción y reparación de todas las formas de violencia contra las mujeres, deberán recibir formación en género, derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, en los procesos de inducción y reinducción en los que deban participar, de acuerdo con las normas que regulen sus respectivos empleos.

Artículo 12. *Adopción de un Sistema Nacional de Estadísticas sobre Violencia Basada en Género*. Dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), en coordinación con el Ministerio de Justicia y del De-

recho y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), adoptarán un Sistema Nacional de Recopilación de Datos sobre los hechos relacionados con la violencia de género en el país, en orden a establecer los tipos, ámbitos, modalidades, frecuencia, medios utilizados para ejecutar la violencia, niveles de impacto personal y social, medidas otorgadas, servicios prestados y estado del proceso judicial, para la definición de políticas públicas de prevención, protección, atención y reparación de las víctimas de la violencia de género.

Artículo 13. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el numeral undécimo del artículo 104 del Código Penal - Ley 599 de 2000, así como las demás disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el presente proyecto de ley con modificaciones, el día 5 de mayo de 2015; según consta en el Acta número 45. Así mismo fue anunciado, entre otras fechas, el día 22 de abril de 2015 según Acta número 43 de esa misma fecha.

7. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, proponemos a los miembros de la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, aprobar en segundo debate el **Proyecto de ley número 217 de 2014 Cámara, 107 de 2013 Senado,** *por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones*, con las modificación propuestas en el presente informe.

De lo señores Representantes;

Cordialmente:

MARIA FERNANDA CABAL
Representante a la Cámara

ANGELICA LOZANO CORREA
Representante a la Cámara

CLARA LETICIA ROJAS
Representante a la Cámara

HARRY GONZALEZ GARCIA
Representante a la Cámara

ELBERT DIAZ LOZANO
Representante a la Cámara

RODRIGO LARA RESTREPO
Representante a la Cámara

HUMPHREY ROA SARMIENTO
Representante a la Cámara

GERMAN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara

TEXTOS APROBADOS EN COMISIÓN

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2014 CÁMARA, 107 DE 2013 SENADO

por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones.

"El Congreso de Colombia

DECRETA".

Artículo 1°. *Objeto de la ley*. La presente ley tiene por objeto tipificar el feminicidio como un delito autónomo, para garantizar la investigación y sanción de las violencias contra las mujeres por motivos de género y discriminación, así como prevenir y erradicar dichas violencias y adoptar estrategias de sensibilización de la sociedad colombiana, en orden a garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencias que favorezca su desarrollo integral y su bienestar, de acuerdo con los principios de igualdad y no discriminación.

Artículo 2°. La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo 104A del siguiente tenor:

Artículo 104A. ***Feminicidio***. Quien causare la muerte a una mujer, por su condición de ser mujer o por motivos de su identidad de género o en donde haya concurrido o antecedido cualquiera de las siguientes circunstancias, incurrirá en prisión de doscientos cincuenta (250) meses a quinientos (500) meses.

a) Tener o haber tenido una relación familiar, íntima o de convivencia con la víctima, de amistad, de compañerismo o de trabajo y ser perpetrador de un ciclo de violencia física, sexual, psicológica o patrimonial que antecedió el crimen contra ella;

b) Ejercer sobre el cuerpo y la vida de la mujer actos de instrumentalización de género o sexual o acciones de opresión y dominio sobre sus decisiones vitales y su sexualidad;

c) Cometer el delito en aprovechamiento de las relaciones de poder ejercidas sobre la mujer, expresado en la jerarquización personal, económica, sexual, militar, política o sociocultural;

d) Cometer el delito para generar terror o humillación a quien se considere enemigo;

e) Que existan antecedentes o indicios de cualquier tipo de violencia o amenaza en el ámbito doméstico, familiar, laboral o escolar por parte del sujeto activo en contra de la víctima o de violencia de género cometida por el autor contra la víctima, independientemente de que el hecho haya sido denunciado o no;

f) Que la víctima haya sido incomunicada o privada de su libertad de locomoción, cualquiera que sea el tiempo previo a la muerte de aquella.

Artículo 3°. *La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo 104B del siguiente tenor:*

Artículo 104B. ***Circunstancias de agravación punitiva del feminicidio***. La pena será de quinientos (500) meses a seiscientos (600) meses de prisión, si el feminicidio se cometiere:

a) Cuando el autor tenga la calidad de servidor público y desarrolle la conducta punible aprovechándose de esta calidad;

b) Cuando la conducta punible se cometiere en mujer menor de dieciocho (18) años o mayor de sesenta (60) o mujer en estado de embarazo;

c) Cuando la conducta se cometiere con el concurso de otra u otras personas;

d) Cuando se cometiere en una mujer en situación de discapacidad física, psíquica o sensorial o desplazamiento forzado, condición socioeconómica o por prejuicios relacionados con la condición étnica o la orientación sexual;

e) Cuando la conducta punible fuere cometida en presencia de cualquier persona que integre la unidad doméstica de la víctima;

f) Cuando se cometa el delito con posterioridad a una agresión sexual, a la realización de rituales, actos de mutilación genital o cualquier otro tipo de agresión o sufrimiento físico o psicológico;

g) Por medio de las circunstancias de agravación punitiva descritas en los numerales 1, 3, 5, 6, 7 y 8 del artículo 104 de este Código.

Artículo 4°. Modifíquese el segundo inciso del artículo 119 del Código Penal – Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Cuando las conductas señaladas en los artículos anteriores se cometan en niños y niñas menores de catorce (14) años o en mujer por el hecho de ser mujer, las respectivas penas se aumentarán en el doble.

Artículo 5°. *Preacuerdos.* La persona que incurra en el delito de feminicidio solo se le podrá aplicar un medio del beneficio de que trata el artículo 351 de la Ley 906 de 2004. Igualmente, no podrá celebrarse preacuerdos sobre los hechos imputados y sus consecuencias.

Artículo 6°. *Principios rectores de la debida diligencia en materia de investigación y juzgamiento del delito de feminicidio.* Con el fin de garantizar la realización de una investigación técnica, especializada, exhaustiva, imparcial, ágil, oportuna y efectiva sobre la comisión de delito de feminicidio, así como el juzgamiento sin dilaciones de los presuntos responsables, las autoridades jurisdiccionales competentes deberán actuar con la debida diligencia en todas y cada una de las actuaciones judiciales correspondientes, en acatamiento de los principios de competencia, independencia, imparcialidad, exhaustividad y oportunidad y con miras al respeto del derecho que tienen las víctimas y sus familiares o personas de su entorno social y/o comunitario, a participar y colaborar con la administración de justicia dentro de los procesos de investigación y juzgamiento de la comisión de las conductas punibles de las violencias en contra de las mujeres y, en particular del feminicidio.

Artículo 7°. *Actuaciones jurisdiccionales dentro del principio de la diligencia debida para desarrollar las investigaciones y el juzgamiento del delito de feminicidio*. Las autoridades jurisdiccionales competentes deberán obrar con la diligencia debida en todas y cada una de las actuaciones judiciales correspondientes, entre otras:

a) La búsqueda e identificación de la víctima o sus restos cuando haya sido sometida a desaparición forzada o se desconozca su paradero;

b) La indagación sobre los antecedentes del continuum de violencias de que fue víctima la mujer antes de la muerte, aun cuando estos no hayan sido denunciados;

c) La determinación de los elementos subjetivos del tipo penal relacionados con las razones de género que motivaron la comisión del delito de feminicidio;

d) La ejecución de las órdenes de captura y las medidas de detención preventiva contra él o los responsables del delito de feminicidio;

e) El empleo de todos los medios al alcance para la obtención de las pruebas relevantes en orden a determinar las causas de la muerte violenta contra la mujer;

f) La ubicación del contexto en el que se cometió el hecho punible y las peculiaridades de la situación y del tipo de violación que se esté investigando;

g) La eliminación de los obstáculos y mecanismos de hecho y de derecho que conducen a la impunidad de la violencia feminicida;

h) El otorgamiento de garantías de seguridad para los testigos, los familiares de las víctimas de la violencia feminicida, lo mismo que a los operadores de la justicia;

i) La sanción a los responsables del delito de feminicidio mediante el uso eficiente y cuidadoso de los medios al alcance de la jurisdicción penal ordinaria o de las jurisdicciones especiales;

j) La eliminación de los prejuicios basados en género en relación con las violencias contra las mujeres.

Artículo 8°. *Obligatoriedad y características de la investigación del feminicidio*. En los casos de evidencia clara o de sospecha fundada de perpetración de un feminicidio o de una tentativa de feminicidio, las investigaciones deberán iniciarse de oficio y llevarse a cabo inmediatamente y de modo exhaustivo por personal especializado, dotado de los medios logísticos y metodológicos suficientes e indispensables para conducir la identificación del o de los responsables, su judicialización y sanción.

El retiro de una denuncia por una presunta víctima no se constituirá en elemento determinante para el archivo del proceso.

Artículo 9°. *Asistencia técnico legal*. El Estado, a través de la Defensoría del Pueblo garantizará la orientación, asesoría y representación jurídica a mujeres víctimas de las violencias de género y en especial de la violencia feminicida de manera gratuita, inmediata, especializada y prioritaria desde la perspectiva de género y de los derechos humanos de las mujeres, a fin de garantizar su acceso a la administración de justicia, a un recurso judicial efectivo y al otorgamiento de las medidas de protección y atención consagradas en la Ley 1257 de 2008 y en otras instancias administrativas y jurisdiccionales.

Esta asistencia técnico-legal y la representación jurídica de las mujeres víctimas de las violencias de género la podrán realizar las entidades rectoras de políticas públicas para las mujeres y de equidad de género existentes en el ámbito nacional, departamental, distrital y municipal, de conformidad con sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias.

En las entidades territoriales donde no existan o no estén contempladas las instancias y los mecanismos de atención, protección y asistencia técnico legal para las mujeres víctimas de las violencias de género, de conformidad con sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, deberán crear las instancias y los mecanismos pertinentes al cumplimiento de lo previsto en el presente artículo, en concordancia con las disposiciones establecidas en el artículo 9° de la Ley 1257 de 2008.

Parágrafo. El plazo para la creación de dichas instancias y los mecanismos de atención, protección y asistencia técnico-legal para las mujeres víctimas de la violencia de género en las entidades territoriales no podrá superar el plazo de un (1) año, contado a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 10. *Sobre la perspectiva de género en la educación preescolar, básica y media*. A partir de la

promulgación de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional dispondrá lo necesario para que las instituciones educativas de preescolar, básica y media incorporen a la malla curricular, la perspectiva de género y las reflexiones alrededor de la misma, en el marco del desarrollo de competencias básicas y ciudadanas, según el ciclo vital y educativo de los estudiantes. Dicha incorporación será realizada a través de proyectos pedagógicos transversales basados en principios de interdisciplinariedad, intersectorialidad, e interinstitucionalidad.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación Nacional, establecerá e implementará los mecanismos de monitoreo y evaluación permanente del proceso de incorporación del enfoque de género en los proyectos pedagógicos y sus resultados, sobre lo cual deberá entregar un informe anual a la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia y a las autoridades que lo requieran.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Educación Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para iniciar el proceso de reglamentación que garantice la efectiva integración del enfoque de género a los procesos y proyectos pedagógicos en todas las instituciones educativas de preescolar, básica y media.

Artículo 11. *Formación de género, derechos humanos o derecho internacional humanitario de los servidores públicos*. A partir de la promulgación de la presente ley, los servidores públicos de la Rama Ejecutiva o Judicial en cualquiera de los órdenes que tengan funciones o competencias en la prevención, investigación, judicialización, sanción y reparación de todas las formas de violencia contra las mujeres, deberán recibir formación en género, derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, en los procesos de inducción y reinducción en los que deban participar, de acuerdo con las normas que regulen sus respectivos empleos.

Artículo 12. *Adopción de un Sistema Nacional de Estadísticas sobre Violencia Basada en Género*. Dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), adoptarán un Sistema Nacional de Recopilación de Datos sobre los hechos relacionados con la violencia de género en el país, en orden a establecer los tipos, ámbitos, modalidades, frecuencia, medios utilizados para ejecutar la violencia, niveles de impacto personal y social, medidas otorgadas, servicios prestados y estado del proceso judicial, para la definición de políticas públicas de prevención, protección, atención y reparación de las víctimas de la violencia de género.

Artículo 13. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el numeral undécimo del artículo 104 del Código Penal – Ley 599 de 2000, así como las demás disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el presente proyecto de ley con modificaciones, el día 5 de mayo de 2015; según consta en el Acta número 45. Así mismo fue anunciado, entre otras fechas, el día 22 de abril de 2015 según Acta número 43 de esa misma fecha.

MARIA FERNANDA CABAL MOLINA
Ponente

JOSE NEFTALI SANTOS RAMIREZ
Vicepresidente

AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO
Secretaria

OBSERVACIONES

OBSERVACIONES DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 200 DE 2015 CÁMARA, 138 DE 2015 SENADO

por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo País".

DE 1184-2015

Bogotá, D.C.,

Señores

HONORABLES REPRESENTANTES A LA CÁMARA

Congreso de la República

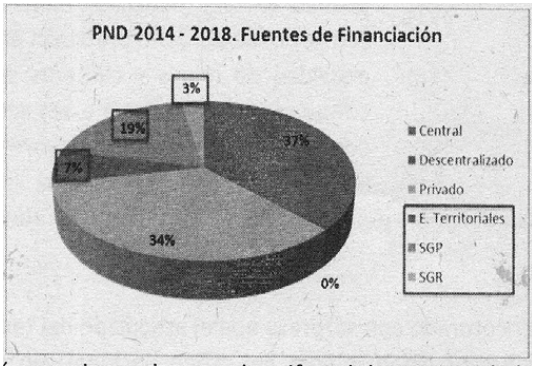
Ciudad

Referencia: Observaciones Proyecto de ley número 200 de 2015 Cámara, 138 de 2015 Senado, *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo País".*

Respetado Representante:

Reciba un caluroso saludo de los Alcaldes y Alcaldesas del país quienes manifiestan su voluntad de colaborar por el logro de un país incluyente, emprendedor y en paz.

La Federación Colombiana de Municipios saluda la iniciativa presentada por el Gobierno nacional como la propuesta de Plan Nacional de Desarrollo con la cual se espera conseguir en los próximos años una Colombia fundamentalmente más equitativa. Las entidades territoriales en esta propuesta son mucho más que simples beneficiarias, son aliadas estratégicas que además de financiar el 30% del plan de inversiones, serán las directas responsables de territorializar las 5 estrategias transversales y 6 estrategias regionales.



Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del Proyecto de ley número 200 de 2015 Cámara.

Justamente, en calidad de aliados que encarnan la institucionalidad democrática en territorio, los alcaldes y alcaldesas se permiten presentar las siguientes inquietudes, observaciones y recomendaciones frente al Proyecto de ley número 200 de 2015 Cámara, 138 de 2015 Senado con el propósito de fortalecer las herramientas jurídicas que les permitan aportar a la construcción de la paz y la equidad desde lo local.

Propuesta finalización período 2012-2015

Comedidamente solicitamos incorporar en el proyecto de Plan de Desarrollo un artículo que habilite al Gobierno nacional y a las entidades territoriales a suscribir convenios interadministrativos aún durante el desarrollo del calendario electoral y de esta manera permitir a los actuales mandatarios el cumplimiento de las diferentes obras para el desarrollo de las comunidades locales. Contrario a las críticas apresuradas de algunos sectores, la restricción de dichos convenios principalmente perjudica a las comunidades locales pues de ellos dependen programas y servicios esenciales para la lucha contra la pobreza extrema y el mejoramiento de las condiciones de vida (vivienda gratuita, atención a población vulnerables, asistencia a población sindicada y recluida en centros carcelarios, atención a primera infancia, alimentación escolar, asignación de policía, dispositivos y cámaras de seguridad, infraestructura cultural y deportiva, proyectos productivos agrícolas y turísticas entre otros).

ES por ello que nos permitimos realizar la siguiente propuesta de inclusión en el Plan de Desarrollo:

Artículo nuevo. Con el objeto de dar celeridad a la ejecución de los recursos del presente Plan de Desarrollo y de contribuir al impulso al crecimiento económico mediante el gasto público territorial, autorícese a las entidades del Estado y privadas que ejercen funciones públicas a suscribir permanentemente convenios interadministrativos con las entidades territoriales.

Competitividad e infraestructuras estratégicas

IPM Municipios extractivos, no extractivos y promedio nacional

Municipios	IPM
Municipios productores de oro	81,6%
Total de municipios analizados	69,8%
Municipios productores de carbón	66,1%
Municipios productores de petróleo	61,8%
Promedio nacional	49,6%

Fuente: Observatorio de las industrias extractivas en Colombia. 2013

Para Colombia ha sido grave la separación artificial con que se ha pretendido dar manejo a la industria extractiva: por un lado, el subsuelo como propiedad de la Nación (artículo 332 C. P.) y por otro la determinación municipal sobre los usos del suelo (artículo 313 C. P.), hicieran parecer que es posible extraer petróleo, minerales, o gas sin tocar el territorio. Se ha dado prelación en las últimas décadas a la actividad de minas y canteras sobre el bienestar de las comunidades aledañas a estas actividades. Política que ha contribuido a que los 60 mayores municipios petroleros y mineros del país tengan una incidencia de la pobreza multidimensional hasta casi del doble del promedio nacional como lo muestran las cifras del cuadro a la izquierda.

En este contexto hemos encontrado con sorpresa que el articulado del texto en comento mantiene la preminencia de la institucionalidad minera del orden nacional, sin dar cabida a la obligada concertación intergubernamental. Por lo que reiteramos a los honorables Congresistas que es indispensable ofrecer a los mandatarios locales las herramientas de política que les permitan fungir como líderes de las comunidades locales para lograr el necesario equilibrio social y ambiental frente a las actividades extractivas. Cuando estas empresas se desarrollan sin la necesaria licencia social, los problemas de gobernabilidad desatados en territorio ponen en riesgo la institucionalidad local, se convierten en caldo de cultivo para la protesta social violenta, para la infiltración de grupos armados ilegales y bandas delincuenciales.

Es por ello, que consideramos pertinente que el Congreso tome en consideración las siguientes sugerencias respetuosas frente a este tema:

Artículo 20. Áreas de reserva para el desarrollo minero. Las áreas de reserva para el desarrollo minero serán las siguientes:

Áreas de Reserva Estratégica Mineras: La Autoridad Minera Nacional determinará los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales, con base en la información geocientífica disponible, podrá delimitar indefinidamente áreas especiales que se encuentren libres.

Estas áreas serán objeto de evaluación sobre su potencial minero **y de concertación con las autoridades locales según sus planes de ordenamiento territorial y de desarrollo**, para lo cual se deberán adelantar estudios geológicos mineros por parte del Servicio Geológico Colombiano y/o por terceros contratados por la Autoridad Minera Nacional. Con base en dicha evaluación **y en la concertación con las autoridades locales**, esta Autoridad seleccionará las áreas que presenten un alto potencial minero.

(...)

Áreas de reserva para el desarrollo minero-energético: El Ministerio de Minas y Energía **en concertación con las autoridades territoriales y ambientales** delimitará las zonas estratégicas para el desarrollo minero-energético en un término no mayor de doce (12) meses, contados a partir de la entrada fin vigencia de la presente ley. Estas zonas se declaran por un término de dos (2) años prorrogables por el mismo término y su objetivo es permitir el manejo ordenado de los recursos naturales no renovables propendiendo por la maximización del uso de los recursos ajustándose a las mejores prácticas internacionalmente aceptadas.

(...)

Artículo 22. ***Capacidad económica y gestión social.*** La Autoridad Minera Nacional para el otorgamiento de títulos mineros y cesiones de derechos y de áreas requerirá a los interesados acreditar la capacidad económica para la exploración, explotación, desarrollo y ejecución del proyecto minero.

(...)

En los contratos de concesión que suscriba la Autoridad Minera Nacional a partir de la vigencia de la presente ley, se deberá incluir la obligación del concesionario de elaborar y ejecutar Planes de Gestión Social que contengan los programas, proyectos y actividades que serán determinados por ~~la autoridad minera~~ **el gobierno municipal siempre que estén enmarcados en el plan municipal de desarrollo, el plan de ordenamiento territorial y demás instrumentos de planificación vigentes**, de acuerdo a la escala de producción y capacidad técnica y económica de los titulares. La verificación del cumplimiento de esta obligación por parte de la Autoridad Minera hará parte del proceso de fiscalización y podrá financiarse con las mismas fuentes.

Por otro lado, a las expectativas que se abren frente a la mejora en materia de transporte la Federación la iniciativa de apoyar a los organismos de tránsito a través de la Agencia de Seguridad Vial y además pone a disposición del Congreso la experiencia desarrollada en el Sistema Integrado de Multas e Infracciones de Tránsito. El SIMIT en aproximadamente doce años de existencia ha logrado consolidar información disponible de todo el territorio nacional y de fácil acceso para todas las autoridades y actores del tránsito y transporte en el país logrando: 1. Que la información de los infractores de tránsito pueda ser consultada las 24 horas del día, los 7 días de la semana. 2. Que no se puedan realizar trámites de tránsito si la persona está en mora por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito. 3. Que el recaudo de multas por infracciones de tránsito sea una fuente importante de ingresos para la seguridad vial en el país. 4. Que todas las autoridades de tránsito, cuenten con información y estadísticas de las infracciones a las normas de tránsito lo que facilita la formulación de las políticas de seguridad vial. Teniendo una herramienta valiosa, efectiva y eficiente al servicio del país cuyo éxito ha sido reconocido en diferentes instancias, el legislador puede servirse de dicha experiencia para apalancar el apoyo a los organismos de tránsito territoriales, dando aplicación al siguiente texto sugerido respetuosamente:

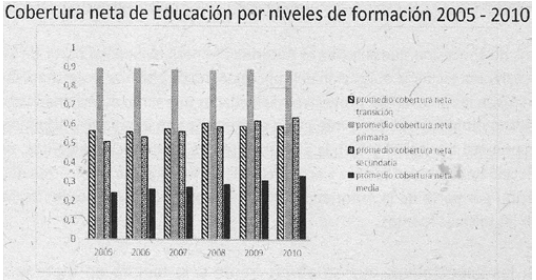
Artículo 30. *Determinación de tarifas y tasa por servicios que presten los organismos de apoyo*. Modifíquese el artículo 20 de la Ley 1702 de 2013, el cual quedará así:

(...)

Parágrafo 1°. La Agencia Nacional de Seguridad Vial, con cargo a los recursos mencionados en el presente artículo y los demás ingresos del Fondo Nacional de Seguridad Vial, **y particulares que desempeñen funciones públicas en materia de tránsito**, ~~podrá~~ **apoyarán** a las autoridades de tránsito que requieran intervención con base en sus indicadores de seguridad vial, así como a la Policía Nacional a través de convenios que tendrán por objeto, tanto las acciones de fortalecimiento institucional, como las preventivas y de control, incluyendo, cuando proceda, el uso de dispositivos de detección de aquellas infracciones de tránsito que generen mayor riesgo de accidente.

Movilidad social

En buena hora el Gobierno nacional ha decidido priorizar el cierre, de brechas en materia educativa como una herramienta de cambios sustanciales en materia de movilidad social. En este sentido, aunque la cobertura neta llega a más del 80% de los colombianos, la educación solo logra estos niveles en el ámbito urbano y en el nivel de formación primaria. Como se refleja en la gráfica de abajo, los mayores retos se encuentran en los extremos de la formación preescolar y media.



Con una cobertura neta en educación media de 41% según el estudio contratado por el Ministerio de Educación en 2012, llegar al 50% equivaldría a abrir aproximadamente 153 mil nuevos cupos. A un costo por alumno de $2.023.000 (dos millones veintitrés mil pesos) –resultado de promediar la canasta educativa urbana y rural del nivel medio en el Conpes 178 de 2015– el costo fiscal de esta política se aproxima a los 310 mil millones de pesos.

Varias inquietudes surgen en este contexto ¿será este costo cargado nuevamente al Sistema General de Participaciones, es decir, a las entidades territoriales? No hay que olvidar que los más de 400 mil millones de pesos anuales de la prima de servicios autorizada desde el 2014 al personal docente y directivo fue cargado en su totalidad al SGP (artículo 4° Decreto número 1545 de 2015). ¿Será este entonces una nueva responsabilidad para la ya sobrecargada bolsa de educación que actualmente se destina en un 90% al pago de personal docente, directivo y administrativo? ¿Será realista pensar que con un monto inferior a lo que cuesta la prima de servicios es posible financiar 150 mil nuevos cupos?

Ahora bien, el documento de Bases del Plan enfatiza en que el esfuerzo se concentrará en la brecha rural, en donde sin duda es urgente la acción del Estado. Ello conlleva a indagar acerca de los recursos que con seguridad serán necesarios para ampliación de infraestructura, y que probablemente se apalanquen con el fondo creado en el artículo 55 fondo. Fondo cuyos recursos realmente nuevos únicamente serían los asignados por los OCAD del SGR, a través de la designación del Ministerio de Educación como ejecutor. Sin duda, este constituye uno de los mayores riesgos de recentralización del Plan.

Similares dudas se presentan con la ampliación de la jornada única. Economistas dentro de los que se encuentran Alejandro Ome y otros, quienes han estudiado los efectos positivos de la jornada única, señalan que lograr tales cambios depende de cómo se implemente la política, en particular "el factor que más atención debe recibir es el aumento de las horas docentes. Este aumento podría darse a partir de un aumento de la planta de personal, o un incremento de la jornada laboral de los docentes actualmente activos". ¿En función de lo anterior, cuál es el costo estimado de la política? Y en especial ¿cuál es su fuente de financiación? Ni el documento de bases ni el articulado lo señalan de manera expresa.

Así mismo, teniendo en cuenta que los recursos de todo tipo son limitados, resulta preocupante que los esfuerzos impulsados desde el nivel nacional orienten los recursos a la educación media al mismo tiempo que la Procuraduría General exige cada vez con mayor rigurosidad en la inversión para lograr la efectividad de los derechos de la primera infancia y la niñez, entre ellos la educación. Justamente como se mencionó arriba, la educación preescolar es otro de los extremos en donde Colombia presenta fuertes retos.

La dificultad para las entidades territoriales es estar sometidos a una y otra presten, sin las herramientas financieras y competenciales para atender ambas, y ante todo, sin autonomía real para decidir democráticamente cuál de las políticas debe ser prioritaria según su propia realidad. Panorama que se complementa con la restricción presupuestal prevista en el artículo 23 de la Ley 715 de 2001, mismo que prohíbe a las entidades territoriales contratar docentes, directivos docentes o em-

pleados administrativos, con recursos diferentes de los del Sistema General de Participaciones, sin contar con los ingresos corrientes de libre destinación necesarios para financiar sus salarios de manera integral y para la totalidad de las cohortes involucradas.

Con estas enormes preocupaciones, pero con el firme propósito de encontrar alternativas viables, ponemos a consideración del honorable Congreso de la República las siguientes modificaciones.

Artículo 56. *Obligatoriedad de la educación media*. La educación media será obligatoria, para lo cual el Estado adelantará las acciones tendientes a asegurar la cobertura hasta el grado once (11) en todos los establecimientos educativos. El Ministerio de Educación Nacional definirá los mecanismos para hacer exigible la atención hasta el grado once (11), de manera progresiva, en todos los establecimientos educativos, incluyendo el traslado de los recursos del Presupuesto General de la Nación necesarios para la financiación de los nuevos cupos previstos por las metas del plan.

(...)

Artículo 57. *Educación inicial.* La educación inicial es un derecho impostergable de los niños y las niñas menores de cinco (5) años de edad.

El Gobierno nacional reglamentará su articulación con el servicio educativo en el marco de la Atención Integral considerando como mínimo los siguientes aspectos:

(...)

Literal nuevo La definición de nuevas fuentes de financiación para la apertura de los cupos requeridos en función de las metas propuestas por el Plan.

(...)

Parágrafo 2°. Los niños y niñas entre los 5 y 6 años tienen el derecho a ingresar al grado obligatorio de transición, el cual para los casos en que se ha ofrecido por instituciones educativas estatales se sujetará a las ~~reglas que establece la Ley 715 de 2001 o la norma que lo modifique o sustituya~~ **los planes concertados entre el Ministerio y las entidades territoriales de acuerdo con lo previsto en este artículo.**

Artículo 58. ***Jornadas en los establecimientos educativos.*** Modifíquese el artículo 85 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

(...)

Parágrafo. El Gobierno nacional **asignará a las entidades territoriales las fuentes de financiación que garanticen la sostenibilidad de los nuevos cupos requeridos para cumplir la meta del Plan, con base en las cuales el Ministerio de Educación** y las entidades territoriales ~~certificadas en educación~~, diseñarán planes para la implementación, de forma gradual, de la jornada única en un plazo que no supere al año 2025 en las zonas urbanas y el 2030 para las zonas rurales. En el proceso de diseño, las facultades de educación del país, las juntas de asociación de padres de familias y los docentes podrán ser consultados".

Artículo 60. ***Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa, Preescolar, Básica y Media.*** Créese el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa, Preescolar, Básica y Media, sin personería jurídica, como una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional.

(...)

El Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa será administrado por una Junta cuya estructura y funcionamiento será definida por el Gobierno nacional **y contará con representación de municipios y departamentos**.

Los recursos del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media provendrán de las siguientes fuentes:

a) Los recursos provenientes del recaudo establecido en el artículo 11 de la Ley 21 de 1982,

destinados al Ministerio de Educación Nacional;

b) Las partidas que se le asignen en el Presupuesto Nacional y estén contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gastos de Mediano Plazo;

c) Los rendimientos financieros derivados de la inversión de sus recursos.

Así mismo, los proyectos de infraestructura educativa que se desarrollen a través del Fondo, podrán contar con recursos provenientes de:

~~d~~) El Sistema General de Regalías destinados a **proyectos de** ~~la~~ infraestructura educativa **aprobados** por los OCAD, ~~en los casos en que el OCAD designe al Ministerio de Educación Nacional como ejecutor de los mismos~~;

e) Los recursos de cooperación internacional o cooperación de privados que este gestiones o se gestionen a su favor;

f) Aportes de los Departamentos, Distritos y Municipios, y

g) Participación del sector privado mediante proyectos de Asociaciones Público Privadas;

h) Excedentes de los recursos del Sistema General de Participaciones en Educación de las entidades territoriales certificadas en las vigencias anteriores, una vez garantizados los recursos para: 1. Saneamiento de deudas que resulten del reconocimiento de los costos del servicio educativo siempre que tengan amparo constitucional y legal y estén certificadas por el Ministerio de Educación y la prestación del servicio educativo, y 2. El pago de nómina y contratación de la prestación del servicio educativo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 715 de 2001 y las normas reglamentarias correspondientes.

Para cerrar los comentarios referidos al sector educativo, nos permitimos llamar la atención de los honorables Congresistas frente a la política propuesta en materia de calidad educativa, por cuya virtud desaparecen los municipios no certificados de las estrategias de fortalecimiento de la educación. Como se colige del artículo 61, los recursos del sector están en dos extremos: las entidades territoriales certificadas (solo el 5,7% de los municipios son certificados) y las instituciones educativas oficiales. De esta manera la política ignora que son los alcaldes quienes, a pesar de no tener ni la competencia y contar con muy escasos recursos (2,5% de la bolsa de educación), deben enfrentar los problemas de falta de asignación de docentes, retrasos en el inicio del calendario escolar, coordinación de la alimentación y el transporte escolar como herramientas de retención educativa, entre otros. Los municipios siguen siendo vitales en el sistema educativo y es indispensable que todas las entidades territoriales, incluyendo las no certificadas, concurran en los esfuerzos del estado por mejorar la calidad. Por ello sugerimos respetuosamente la siguiente modificación.

Artículo 61. ***Programa para el Estímulo a la Calidad Educativa y la Implementación de la Jornada Única.*** Créase el Programa para la Implementación de la Jornada Única y el mejoramiento de la calidad de la educación básica y media, el cual se constituirá como un fondo cuenta de la Nación, adscrito al Ministerio de Educación Nacional. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará la implementación del programa, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, podrá utilizar los recursos de este programa para otorgar estímulos a las entidades territoriales ~~certificadas~~ en educación y a los establecimientos educativos **de manera individual o asociada**, para el mejoramiento de la calidad de la educación básica y media y los procesos de capacitación y actualización de docentes. Los estímulos se otorgarán de conformidad con lo establecido en los acuerdos de desempeño firmados entre la respectiva entidad territorial y/o el establecimiento educativo y el Ministerio de Educación Nacional.

Adicionalmente con cargo a los recursos de este programa, el Ministerio de Educación Nacional transferirá recursos a las entidades territoriales certificadas en educación, para la implementación de la Jornada Única de conformidad con lo establecido en los acuerdos que al efecto se suscriban.

(...)

En materia de salud, resulta alentador que se faculte al Gobierno nacional para diseñar modelos de atención que se ajusten a la heterogeneidad local, tal como viene concurriendo con el modelo para zonas dispersas, pero también deben considerarse realidades radicalmente distintas como las de zonas urbanas de alta densidad. Por lo cual consideramos pertinente incluir una especificación referente a las localidades y comunas.

En todo, con referencia a la reorganización de los flujos financieros del sistema es un paso importante que el Congreso haya logrado conciliar una redacción que respeta la titularidad de las entidades territoriales sobre los recursos del Sistema General de Participaciones y su destinación a promoción y prevención y gastos no cubiertos por los subsidios a la demanda. En todo caso, en aras de respetar la destinación específica que el Constituyente ordenó para estos recursos, solicitamos respetuosamente que el SGP sea retirado de las fuentes de financiación de la administración de la nueva entidad. Desde la perspectiva de los gobiernos locales, no resulta conveniente financiar estructuras operativas nacionales con recursos locales, dado que la mayor capacidad de financiamiento público está justamente en el nivel nacional.

Por otro lado, llamamos la atención sobre la intención de cobrar copagos por las prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del régimen contributivo. Es de recordar, que Colombia es uno de los países de América Latina con más alto "gasto de bolsillo" en salud. Lo que en últimas atenta contra la equidad del sistema, pues proporcionalmente son los habitantes más pobres los que soportan mayor carga de este problema, con respecto a sus ingresos. Razón por la cual, en un plan de desarrollo enfocado en el cierre de brechas, sería inconveniente incluir tal disposición.

Con estas consideraciones proponemos respetuosamente las siguientes modificaciones.

Artículo 66. ***Política de Atención Integral en Salud.***

(...)

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) realizará la adaptación de esta política en los ámbitos territoriales con población dispersa, rural y urbana diferenciando a los municipios y distritos que tengan más de un millón de habitantes **en los cuales se entenderá como municipio de residencia la localidad o comuna**. Para zonas con población dispersa y rural, se podrá determinar la existencia de uno o varios aseguradores. Si se trata de un único asegurador, el MSPS establecerá las condiciones para su selección.

Artículo 67. ***Del manejo unificado de los recursos destinados a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).***

(...)

Los recursos administrados por la Entidad harán unidad de caja, excepto los recursos de propiedad de las entidades territoriales **y sus rendimientos financieros**, los cuales conservarán **la titularidad territorial**, su destinación específica y se manejarán en contabilidad separada. La estructuración del presupuesto de gastos se hará por conceptos, dando prioridad al aseguramiento en salud. La presupuestación y contabilización de los recursos administrados no se hará por subcuentas.

La Entidad tendrá domicilio en Bogotá, D. C., sus ingresos estarán conformados por los aportes del Presupuesto General de la Nación definidos a través de la sección presupuestal del Ministerio de Salud y Protección Social, los activos transferidos por la Nación y por otras entidades públicas del orden nacional y territorial y los demás ingresos que a cualquier título perciba. Los recursos recibidos en administración no harán parte del patrimonio de la Entidad. Los gastos requeridos para el desarrollo del objeto de la Entidad **incluidos los costos de recaudo y administración de la información** se financiarán con un porcentaje de hasta el uno por ciento (1%) de los recursos administrados con situación de fondos, **excluidos los de propiedad de las entidades territoriales**.

Son órganos de dirección y administración de la Entidad el Director General y la Junta Directiva. El Director General será de dedicación exclusiva, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y actuará como representante legal; como tal, ejercerá las funciones que le correspondan y que le sean asignadas por el decreto de estructura de la Entidad. La Junta Directiva formulará los criterios generales para su adecuada administración y ejercerá las funciones que le señalen su propio reglamento. Estará integrada por siete (7) miembros así: el Ministro de Salud y Protección Social, quien la presidirá; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien podrá delegar su participación en sus viceministros; el Director del Departamento Nacional de Planeación, quien podrá delegar su participación en sus subdirectores generales; dos (2) delegados del Presidente de la República; un (1) representante de los gobernadores y ~~un (1)~~ **dos (2)** representantes de los alcaldes de municipios y distritos **uno de ellos capital, elegidos por las agremiaciones nacionales respectivas** ~~los cuales serán elegidos de conformidad con el mecanismo que establezca el Gobierno nacional~~.

(...)

Artículo 68. ***Recursos que administrará la Entidad administradora de los recursos del Sistema General***

de Seguridad Social en Salud. La entidad administrará los siguientes recursos:

(...)

~~m) Los copagos que por concepto de prestaciones No incluidas en el Plan de Beneficios del Régimen Contributivo paguen los destinatarios de tales servicios.~~

n) Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del sistema y sus excedentes. **Los rendimientos de las cuentas de las entidades territoriales se identificarán y manejarán en las respectivas cuentas.**

Parágrafo nuevo. Las entidades territoriales que cofinancian el régimen subido pararán a las EPS girando directamente a las IPS localizadas en su territorio.

Estos recursos se destinarán a:

(...)

a) El fortalecimiento **físico, tecnológico y el mejoramiento de la accesibilidad de las comunidades a los servicios de salud** de la Red Nacional de Urgencias. Este gasto se hará siempre y cuando en la respectiva vigencia se encuentre garantizada la financiación del aseguramiento en salud;

(…)

Literal Nuevo. Pago de primas de promoción y prevención régimen contributivo, programas de promoción y prevención que se desarrollan con las entidades territoriales.

Los recursos a que hace referencia este artículo harán unidad de caja en el fondo, excepto los recursos propiedad de las entidades territoriales, los cuales conservarán su destinación específica y se manejarán en contabilidad separada dentro del fondo. En la estructuración del presupuesto de gastos se dará prioridad al componente de aseguramiento en salud de la población del país **y a garantizar la dotación física y humana necesaria para que el acceso a servicios básicos en el municipio de residencia sea efectiva**.

Los artículos subsiguientes consignan la voluntad del Gobierno nacional de propender por avanzar en temas álgidos para la equidad tales como la política de discapacidad, de atención a primera infancia, de prevención de embarazo adolescente. Y aunque en todos estos temas los alcaldes y gobernadores son referenciados como responsables y como aliados, en ninguno de ellos están consignadas las fuentes de financiación que harán realidad estas propuestas. Esperamos que a través del honorable Congreso sea posible recordar que no es posible pretender construir soluciones efectivas en estos campos únicamente con base en asistencia técnica ofrecida a las entidades territoriales. Las capacitaciones, las cartillas y los reportes distan enormemente del trabajo en campo que los equipos de trabajo locales deben operativizar y materializar para que estas políticas sean efectivas. Y siendo el embarazo adolescente el problema de mayor complejidad dentro de los anotados, nos permitimos proponer la siguiente redacción:

Artículo 85. ***Estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia.*** El Gobierno nacional bajo la coordinación Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y del Ministerio de Salud y Protección Social, en el marco de la Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos, realizará asistencia técnica conjunta a los entes territoriales del país **y cofinanciará junto con estos las iniciativas** para que los alcaldes y gobernadores incluyan indicadores, políticas, programas y proyectos de derechos sexuales y reproductivos vinculados con la política de prevención del embarazo en la adolescencia en los respectivos planes de desarrollo.

A continuación, el artículo 90 otorga al Gobierno nacional la facultad de tener iniciativa para formular y ejecutar actuaciones urbanas integrales, lo que resulta contrario a las disposiciones constitucionales en la materia, tal como se puede deducir de la lectura de la Sentencia C-149 de 2010:

Como se ha puesto de presente, en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, obras de infraestructura y política de vivienda, la Constitución asigna competencias concurrentes a órganos del orden nacional y territorial, sin delimitar de manera rígida su ámbito material, ni atribuir funciones específicas. Así, para desarrollar la Constitución y articular la concurrencia de competencias, el legislador goza de una amplia potestad configurativa, la cual, sin embargo, debe sujetarse a diversos parámetros constitucionales. Para efectos de la decisión que corresponde adoptar a la Corte en esta oportunidad, deben tenerse en cuenta los siguientes parámetros. En primer lugar, la articulación del sistema debe propender por la efectividad de la política pública de vivienda y, más ampliamente, por la efectividad del derecho constitucional a la vivienda digna. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, la regulación del ordenamiento territorial y los usos del suelo corresponden a las autoridades municipales y distritales. ***De este modo, la concurrencia de competencias entre las autoridades de distinto orden territorial en esta materia debe obedecer a criterios que no desconozcan el reducto mínimo de la autonomía, ni impliquen un vaciamiento de las competencias de los entes territoriales para la decisión de los asuntos que les conciernen.***

De manera general, puede señalarse que, para las actividades que el Estado realiza en procura de los fines que le son propios, existe un marco normativo, cuya estructura y articulación se define en la ley y que, de acuerdo con un criterio jerárquico, rige las competencias de ejecución de las distintas entidades estatales. Así, por ejemplo, para el caso que ahora es objeto de examen por la Corte, en materia de vivienda hay un marco normativo que comprende disposiciones legales y reglamentarias del orden nacional, así como disposiciones reglamentarias en el orden municipal y distrital e, incluso, en menor medida, en el ámbito departamental. Dentro de ese marco, es posible que los distintos niveles del gobierno adelanten programas en materia de vivienda de interés social, pero es claro que, en principio, dichas medidas de ejecución de las políticas plasmadas en la ley, deben llevarse a cabo con estricta sujeción a los parámetros normativos fijados en las distintas instancias del Estado. Así ***como ha ocurrido con los distintos instrumentos de intervención que en materia de vivienda se han previsto en el país, los proyectos de vivienda de interés social adelantados por entidades del orden nacional, deben sujetarse a las disposiciones de los respectivos planes de ordenamiento territorial y a las demás normas urbanísticas del municipio o distrito en el que hayan de desarrollarse.*** *(Negrilla fuera del texto original).*

La misma Sentencia recuerda que en el artículo 8° de la Ley 388 de 1997 se dispone que *"... la función pública del ordenamiento del territorio municipal o*

distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distrito les y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo". Adicionalmente, en el parágrafo de la misma disposición se establece que esa acción urbanística deberá estar contenida o autorizada en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen. De manera pues que la ejecución de actuaciones urbanísticas son la herramienta por medio de la cual los municipios ejercen su competencia en materia de desarrollo urbano, y hacerlo así se enmarca dentro del núcleo inviolable de derechos de las entidades territoriales consagrados en el artículo 288 de la Constitución Política.

Es consecuencia, pedimos respetuosamente al Honorable Congreso de la República que el citado artículo se modifique respetando los límites constitucionales para lo cual se propone la siguiente redacción:

Artículo 90. *Sistemas de Ciudades.* Se adiciona el parágrafo 2° del artículo 1112 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:

"Parágrafo 2°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, teniendo en cuenta el principio de autonomía territorial, también podrá ~~tener la iniciativa para la~~ **promover ante la administración municipal correspondiente la** formulación y ejecución de las actuaciones urbanas integrales de que tratan los artículos 113 y 114 de la Ley 388 de 1997, y podrá financiarlas siempre que sean necesarias para la implementación de proyectos estratégicos de iniciativa de la Nación, que promuevan el desarrollo del Sistema de Ciudades y los corredores urbanos regionales.

Estas actuaciones deberán delimitarse y definirse en estudios técnicos que seguirán el procedimiento establecido en los artículos 24, 25 y 26 de la misma ley, y se constituirán en determinantes del ordenamiento territorial **siempre que las modificaciones para ello requeridas sean adoptadas por el respectivo concejo municipal**. ~~El Gobierno nacional reglamentará los lineamientos generales para la formulación de estas actuaciones estratégicas con la participación de las diferentes entidades nacionales, así como la coordinación público privada.~~

Seguridad, justicia y democracia

Pareciera inexplicable, o cuando menos insólito, que las autoridades gubernamentales, la sociedad civil, la academia, los medios de comunicación concuerden con el postulado según el cual el posconflicto se construirá de manera efectiva en los territorios, y que estos no sean tenidos en cuenta dentro de la estructura de funcionamiento del Consejo Interministerial del Posconflicto más que como meros invitados. La participación de las entidades territoriales en esta instancia debe ser central, protagónica e indispensable, por lo que sugerimos respetuosamente a los honorables congresistas la siguiente redacción.

Artículo 129. ***Consejo Interinstitucional del Posconflicto.***

(...)

El Consejo estará integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro del Interior, el Ministerio de Defensa, el Ministro Consejero de Gobierno y Sector Privado, el Alto Comisionado para la Paz, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director del Departamento para la Prosperidad Social, y el Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, quien lo presidirá y **dos representantes de los departamentos y cuatro representantes de los municipios y distritos, elegidos por sus respectivas agremiaciones.** ~~Podrán ser invitados otros miembros del Gobierno nacional y entidades territoriales, cuando así lo decida el Consejo.~~

Buen Gobierno

Los alcaldes y alcaldesas ven con mucha preocupación la obligación de manejar todos los recursos del SGP a través de cuentas maestras. Con base en la experiencia del sector salud, los mandatarios afirman que no se generan ganancias sustanciales en materia de transparencia y rendición de cuentas a través de estos mecanismo, y por el contrario si aumenta exponencialmente el trámite de por sí engorroso y lento de la ejecución de los recursos y los pagos y giros a quienes legítima y legalmente han prestado un bien o servicio al municipio. Esto resulta contrario al espíritu anti trámites que ha defendido el Congreso de la República en años recientes y genera mayor carga administrativa a la ya sobredimensionada responsabilidad de los entes locales. Por tanto, pedimos respetuosamente que **se elimine el artículo 142**, que no cuenta con el criterio de consecutividad requerido por mandato constitucional:

~~**Artículo 142.** ***Cuentas maestras.*** Los recursos del Sistema General de Participaciones se manejarán a través de cuentas bancarias debidamente registradas que solo acepten operaciones de débitos por transferencia electrónica a aquellas cuentas bancarias que pertenecen a beneficiarios naturales o jurídicos identificados formalmente como receptores de estos recursos.~~

~~La apertura de las cuentas maestras por parte de las entidades territoriales se efectuará conforme la metodología que para el efecto determine cada Ministerio Sectorial que gira los recursos.~~

~~Los saldos excedentes de estas cuentas se destinarán a los usos previstos legalmente para estos recursos en cada sector. En el caso de los excedentes del régimen subsidiado de salud del Sistema General de Participaciones, podrán también ser utilizados, en su orden así: i) para el saneamiento de Empresas Sociales del Estado del nivel territorial mediante programas de saneamiento fiscal a cargo de Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la Superintendencia de Salud; financiar procesos de liquidación de Empresas Sociales del Estado del nivel territorial involucradas en el programa de reorganización y modernización de la red pública de las entidades territoriales; y ii) la modernización de la infraestructura y dotación hospitalaria.~~

En relación al ejercicio de presupuesto por resultados, mismo que resulta indispensable para una administración pública centrada en el ciudadano y en el cumplimiento de los fines del Estado, ponemos de presente que la iniciativa del Formulario Único Territorial ha sido una promesa de larga data, y a pesar de los avances que presenta en materia presupuestal, aún para 2015 los municipios deben cumplir con 248 reportes en un año, a distintas entidades, lo que es equivalente a un promedio de 20 reportes mensuales, o en otras palabras uno por día hábil. Este hecho que se constituye en un verdadero obstáculo para equipos de trabajo que cuentan a penas con dos s o tres personas por área de trabajo, y deficiencias en acceso a tecnología y conectividad. Es por ello que para no recrudecer este complejo panorama, sugerimos que el reporte de información para

el presupuesto por resultados de parte de las entidades territoriales se realice en el marco del Formulario Único Territorial, reafirmando el mandato del artículo 192 del mismo proyecto.

Artículo 151. ***Orientación de la inversión a resultados.***

(...)

Parágrafo. Con el propósito de articular y consolidar las diferentes fuentes de financiación de la inversión pública, las entidades territoriales, a más tardar el 1° de enero de 2017, deberán registrar la información de la inversión, conforme a los lineamientos que determine el Departamento Nacional de Planeación **a través del Comité Técnico del Formulario Único Territorial**.

Las mismas consideraciones son pertinentes para el Portal Central de Transparencia Fiscal.

Artículo Nuevo 243. ***Portal Central de Transparencia Fiscal (PCTF).***

(...)

La obligación de suministro de la información cobrará vigencia seis (6) meses después de la reglamentación para las entidades del Gobierno nacional, y doce (12) meses después para las entidades territoriales **quienes cumplirán con este reporte a través del Formulario Único Territorial**.

Crecimiento verde

La Federación Colombiana de Municipios aplaude y acompaña la iniciativa del Gobierno nacional de introducir el crecimiento verde como una estrategia transversal, de cara a la nueva agenda de desarrollo que empieza a implementarse en el 2015 y que se orienta por el desarrollo sostenible.

En este marco, fortalecer las medidas de protección sobre ecosistemas estratégicos como páramos y humedales resulta de la mayor prioridad para que Colombia, como país en desarrollo altamente vulnerable al cambio climático dada su posición geográfica, enfrente los retos del cambio ambiental global. No obstante, los modelos de conservación tradicionales (aquellos que intentan conservar paisajes prístinos) parecen no ser los adecuados en territorios donde comunidades locales altamente vulnerables dependen para su supervivencia del acceso y uso a los recursos y servicios de tales ecosistemas. Encontrar el adecuado balance es justamente el propósito del desarrollo sostenible. Por eso, en previendo la necesidad de generar nuevos modelos de habitabilidad, interacción y protección en los 20 millones de hectáreas que ocupan los 31.702 humedales colombianos distribuidos en 1.124 municipios, y que los 36 páramos ocupan a su vez tres millones de hectáreas más, consideramos pertinente poner a consideración del honorable Congreso de la República las siguientes modificaciones:

Artículo 176. ***Protección de humedales.***

(...)

Parágrafo nuevo. Los municipios en donde se localicen comunidades que tradicionalmente hayan habitado humedales o sus zonas de influencia, recibirán apoyo técnico y financiero de los departamentos, las corporaciones autónomas regionales, los Ministerios de Agricultura, Comercio Industria y Turismo y Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, para generar alternativas que permitan a estos habitantes bien sea recibir compensaciones por la protección del ecosistema o bien sea generar formas de auto sostenimiento económico rentables, equitativas y amigables para el medio ambiente.

Artículo 177. ***Protección y delimitación de páramos.***

(...)

Parágrafo nuevo. Los municipios en donde se localicen comunidades que tradicionalmente hayan habitado humedales o sus zonas de influencia, recibirán apoyo técnico y financiero de los departamentos, las corporaciones autónomas regionales, los Ministerios de Agricultura, Comercio Industria y Turismo y Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, para generar alternativas que permitan a estos habitantes bien sea recibir compensaciones por la protección del ecosistema o bien sea generar formas de auto sostenimiento económico rentables, equitativas y amigables para el medio ambiente.

Estrategia territorial

La propuesta de un programa nacional de delegación de competencias diferenciadas es sin duda una apuesta innovadora que flexibiliza el ordenamiento jurídico en favor de la profundización de la descentralización. Lastimosamente circunscribirlo a los municipios con más de 500 mil habitantes significa limitarlo a 9 ciudades: Medellín, Barranquilla, Soledad, Bogotá, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué y Cali. Por el contrario, la OCDE, ONU-Hábitat y la Misión de Ciudades encontraron que 153 municipios del país hacen parte del Sistema de Ciudades, bien sea por ser aglomeraciones funciones, con más de cien mil habitantes, o con menos de esta población pero cumplir funciones de capital departamental o de servicios subregionales (Documentos Conpes 3819). Estos municipios, son prometedores sujetos del programa de delegación de competencias porque tienen mayores capacidades institucionales, potencial tributario, y en especial son estructuras eficientes en la reducción de la pobreza. Lo que necesitan es más autonomía, razón por la cual sugerimos respetuosamente incorporarlas mediante la siguiente redacción:

Artículo 184. ***Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas.***

(...)

Parágrafo 2°. Serán susceptibles de delegación, conforme a la normatividad vigente, aquellas competencias y funciones de nivel nacional en políticas y estrategias con impacto territorial tendientes al cierre de brechas socioeconómicas, intra e interregionales que promuevan la convergencia regional, como aquellas dirigidas a promover el desarrollo productivo, la competitividad e infraestructura física y social, la generación de ingresos, la planificación y la gestión territorial, incluida la formación, actualización, conservación catastral e implementación de catastros multipropósito descentralizados; de que trata la presente ley, en municipios, distritos y áreas metropolitanas **pertenecientes al Sistema de Ciudades definido a través del Conpes** ~~con población superior a 500.000 habitantes~~.

Parágrafo 4°. En todo caso, la duración de una competencia delegada no podrá **ser de menos de 4 años ni** exceder de ~~4~~ años **10 años**, ~~salvo que~~, previa la evaluación del cumplimiento de los requisitos para su ejecución, el Gobierno nacional **determinará si** ~~determine que~~ la delegación de la respectiva competencia podrá efectuarse de manera permanente. En este evento, el Gobierno nacional presentará a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley, en el cual

se determinarán las condiciones para la transferencia de la competencia, incluyendo los recursos técnicos y financieros requeridos para el efecto, así como las condiciones de ejercicio, los niveles de cobertura, calidad y continuidad de los servicios públicos asociados a la competencia que se transfiere y los eventos de reasunción de la misma en el evento en que no se cumplan tales requisitos.

Frente al desarrollo de autoridades regionales de transporte, si bien las mismas resultan pertinentes justamente para generar eficiencias entre centros urbanos, es inaceptable, en un Estado con autonomía de sus entidades territoriales, que la conformación de instancias supraterritoriales quede supeditada a la iniciativa del Gobierno nacional. El papel de la instancia nacional debe ser de acompañamiento y apoyo, razón por la que ponemos a su consideración la siguiente modificación

Artículo 187. ***Autoridades regionales de transporte***. ~~El Gobierno Nacional, a solicitud de~~ las entidades territoriales, podrá**n** crear y fortalecer Autoridades Regionales de Transporte en las aglomeraciones urbanas o en aquellos municipios cuya movilidad urbana se desarrolle más allá de sus propios límites jurisdiccionales. Para tal efecto, las entidades territoriales interesadas deberán constituir previamente esquemas asociativos territoriales, en concordancia con el artículo 10 de la Ley 1454 de 2011. La Autoridad Regional de Transporte, será la encargada de regular el servicio de transporte público de pasajeros, otorgar permisos y habilitaciones, integrar operacional y tarifariamente los diferentes modos y modalidades, y garantizar la articulación de planes, programas y proyectos contenidos en los Planes Maestros de Movilidad de cada uno de los municipios, así como los incluidos en sus instrumentos de planeación territorial que influyan en la organización de la movilidad y el transporte, de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Trasporte.

(...)

Con respecto a la propuesta del alumbrado público, compartimos la visión según la cual el servicio es esencial y fundamental para el desarrollo y la seguridad ciudadana, por ello es esencial no afectar la estructura de ingresos tributarios del servicio. Sin embargo, crear una nueva regla de imposición sobre la propiedad presenta unas dificultades de carácter técnico, pues la mayoría de los municipios no cuentan con la infraestructura que permita generar una dinámica de cobro tributario paralelo y eficiente con el impuesto predial o inmerso en este, aumentado la carga impositiva y por ende el valor a cargo de los contribuyentes propietarios. El hecho de que sea la base gravable la medida de la imposición a cada contribuyente, va a crear un impacto sobre el difícil recaudo del impuesto predial, pues recaerá sobre el mismo hecho económico y de gestión tributaria. No tienen las autoridades tributarias municipales la capacidad complementaria para provocar un cobro diferido mensual independiente del predial, y en todo caso, tendría de forma autónoma muy bajos porcentajes de recaudo.

Por esta vía el ingreso por la contribución predial de alumbrado de manera autónoma seguramente no cubriría los costos de prestación que mes a mes se causan, con afectación directa sobre las finanzas territoriales. Se deterioraría la suficiencia financiera para atender los costos de prestación a nuestro cargo, como lo son la energía eléctrica con el sector eléctrico colombiano y la inversión, administración, operación y mantenimiento a nuestro cargo.

La norma propone que este cobro se incluya en las facturas de servicios públicos, pero ello también resulta de imposible aplicación, pues la arquitectura informativa de los titulares dé predios no tiene relación alguna con los catastros de usuarios del sector energético, en donde no importa quien tiene titularidad de los mismos para facturarle la energía consumida.

Por lo anterior, ponemos a consideración del honorable Congreso la siguiente propuesta.

Artículo 195. ***Alumbrado Público.***

Es un servicio público esencial, regido por los artículos 56 y 365 de la Constitución Política. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, reglamentará su prestación para que se asegure por parte de autoridades municipales y distritales lo siguiente:

(...)

Los costos y gastos de-todas las actividades asociadas a la prestación del servicio de alumbrado público a cargo del municipio o distrito, serán recuperados **con fundamento en el tributo autorizado a los concejos municipales y distritales con base en las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 el cual se define como**, ~~a través~~ de una contribución especial con destinación específica para la financiación de este servicio, que será propiedad de los municipios o **distritos y el cual tendrá carácter de renta de aplicación exclusiva**.

Serán sujetos pasivos de la contribución del servicio de alumbrado público **quienes realicen consumo de energía eléctrica** ~~los propietarios de los predios y demás sujetos pasivos del impuesto predial que se encuentren~~ dentro de la jurisdicción del respectivo municipio o distrito, teniendo en cuenta los criterios de equidad y progresividad. **Las bases gravables se estructurarán por el Municipio o Distrito con fundamento en este hecho generador, dentro de las competencias de definición y desarrollo de los elementos de la obligación tributaria**.

~~Para la fijación de la tarifa mediante la cual se establezca la distribución del monto a recuperar entre los contribuyentes, por parte ele los concejos municipales o distritales, se deberá tener en cuenta la reglamentación y metodología para calcular los costos de prestación del servicio de alumbrado público que expida el Ministerio de Minas y Energía o a la autoridad que este delegue. En todo caso, la contribución que pague cada contribuyente deberá establecerse como proporción del valor catastral del respectivo predio, teniendo en cuenta el área de influencia del servicio de alumbrado público.~~

~~Los alcaldes municipales o distritales definirán los procedimientos de recaudo, y este podrá realizarse, entre otros, a través de la facturación propia del municipio o distrito, o de las empresas de servicios públicos domiciliarios de su jurisdicción. En todo caso, si la facturación de la contribución se realiza a través de un tercero, este deberá ser remunerado por dicho servicio.~~

Los Municipios y Distritos definirán los procedimientos de imposición, recaudo y fiscalización del tributo

(...)

Retomando las observaciones sobre la política de explotación del subsuelo, la Federación considera que el artículo 196 no cumple con las disposiciones de la Sentencia C-123 de 2014, en la que la Corte Constitucional ordena que autoridades nacionales y territoriales lleguen a una concertación para decidir sobre las actividades de exploración y explotación del subsuelo,

dada la afectación que ello tiene sobre el ordenamiento del suelo. Concertar no es solicitar, ni esperar a que el Gobierno Nacional decida, el verbo necesariamente implica un diálogo de pares, que consideramos se refleja de mejor forma en la siguiente redacción propuesta respetuosamente:

Artículo 196. ***Acuerdos con entidades territoriales.*** El Gobierno nacional ~~establecerá~~ **consultará con los departamentos y los municipios** el procedimiento para que las entidades territoriales ~~puedan proponer al~~ **y el** Ministerio de Minas y Energía **acuerden la adopción de**, ~~con fundamento en estudios técnicos, sociales y ambientales~~; medidas de protección del ambiente sano, las cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera.

Los estudios **técnicos, sociales y ambientales para dichos efectos** ~~antes referidos~~ podrán basarse en los realizados para fundamentar la expedición de los Planes de Ordenamiento Territorial, Esquemas de Ordenamiento Territorial o en los estudios que hayan sido elaborados por las Corporaciones Autónomas Regionales en el ejercicio de sus funciones.

Con referencia a los avances en materia de accesibilidad y conectividad a la tecnología, son de aplaudir los logros que nos han llevado a conectar 1.078 municipios a la red de fibra óptica. Para que los colombianos puedan hacer uso efectivo y provechoso de Internet y de la telefonía móvil, también es indispensable avanzar de manera decidida en el despliegue de infraestructura. La Federación es una abanderada de la importancia que ello tiene para el país y por eso promueve un programa en este sentido. No ovante, los conflictos en las comunidades que se generan por la localización de tales dispositivos deben ser mediados y solucionados por los alcaldes y alcaldesas. No es por la fuerza del silencio administrativo positivo que el país logrará que las poblaciones apartadas o vulnerables entiendan la importancia, beneficios y seguridad de contar con antenas cercanas, sino por la vía de la concertación y el diálogo local. Por ello consideramos pertinente la siguiente sugerencia:

Artículo 197. ***Acceso a las TIC y despliegue de infraestructura.***

(…)

Cualquier autoridad territorial o cualquier persona podrán comunicarle a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) la persistencia de alguno de estos obstáculos. Recibida la comunicación, la CRC deberá constatar la existencia de barreras, prohibiciones o restricciones que transitoria o permanentemente obstruyan el despliegue de infraestructura en un área determinada de la respectiva entidad territorial. Una vez efectuada la constatación por parte de la CRC y en un término no mayor de quince (15) días, esta emitirá un concepto, en el cual informará a las autoridades territoriales **las alternativas de acompañamiento disponibles para superar tales obstáculos** ~~responsables la necesidad de garantizar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones para la realización de los derechos constitucionales en los términos del primer inciso del presente artículo~~.

~~**Parágrafo 2°.** A partir de la radicación de la solicitud de licencia para la construcción, instalación, modificación u operación de cualquier equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones, la autoridad competente para decidir tendrá un plazo de dos (2) meses para el otorgamiento o no de dicho permiso. Transcurridos ese plazo sin que se haya notificado decisión que resuelva la petición, se entenderá concedida la licencia en favor del peticionario en los términos solicitados en razón a que ha operado el silencio administrativo positivo, salvo en los casos señalados por la Corte Constitucional. Dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes al vencimiento del término de los (2) meses, la autoridad competente para la ordenación del territorio, deberá reconocer al peticionario los efectos del silencio administrativo positivo, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.~~

Una de las propuestas más riesgosas para la descentralización contenida en este proyecto de ley de plan de desarrollo es la contenida en el artículo 200, por el cual la Nación tendría iniciativa para presentar proyectos de inversión ante los órganos colegiados del sistema general de regalías. La promesa hecha a los actuales mandatarios locales y seccionales de ser "los alcaldes y gobernadores que más recursos manejarían en la historia", quedó aplazada por cuenta de dos años de montaje y aprendizaje del Sistema, y por un último año completamente ensombrecido por la ejecución retrasada y la destorcida de los mercados internacionales, no solo del petróleo, sino de los principales comodities del subsuelo de los que depende Colombia.

De manera que de las optimistas estimaciones del Ministerio de Hacienda que en 2011 ponía como monto mínimo 10 billones de pesos en regalías anuales, y en aumento, en la actualidad presenciamos un preocupante monto de 8,7 promedio anual y con perspectivas de no mejorar mucho, dados los cambios en las políticas de producción petrolera de Estados Unidos y la posición de la OPEP.

A este deteriorado panorama fiscal ¿habrá que sumarle la competencia del Gobierno nacional por acceder también a recursos del SGR? Cuando se tramitó el Acto Legislativo número 04 de 2011, el entonces Ministro de Hacienda firmó en piedra que las regalías no serían centralizadas. Pero facultar al Gobierno para presentar proyectos por su iniciativa constituye justamente un paso más hacia el menoscabo de la autonomía territorial frente a esta fuente de financiación. Es por ello, que los mandatarios y mandatarias locales apelan a sus representantes en el Congreso de la República para pedir respetuosamente que se elimine el artículo 200.

~~**Artículo 200.** ***Presentación de proyectos en beneficio de las regiones.*** El Gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación podrá presentar a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) proyectos de impacto regional, en beneficio del desarrollo de las regiones en los que concurran distintas fuentes de financiación públicas o privadas y con cargo a las asignaciones de los fondos de desarrollo regional y de compensación regional del Sistema General de Regalías. Estos proyectos en todos los casos deberán cumplir con los criterios de selección, evaluación, viabilidad, priorización y aprobación que establezca el sistema de evaluación basada en puntajes de que trata el artículo 40 de la Ley 1744 de 2014.~~

En concordancia con la propuesta de modificación del artículo 67 del presente proyecto, en donde se incluirían los gastos de recaudo y administración del sistema para el régimen de seguridad social en salud, se propone eliminar el artículo 220.

~~**Artículo 220.** ***Regulación de los costos de administración de información.*** Con base en estudios técnicos se podrán definir mecanismos que optimicen el sistema de recaudo del Sistema General de Seguridad Social, incluyendo la remuneración de la cotización mensual que realice el afiliado al Sistema General de Seguridad Social. Para tal efecto, quien se encuentre prestando los servicios relacionados con los procesos de recaudo de aportes deberá remitir la información de estructura de costos que soporta esta actividad, en las condiciones que para tal fin defina el Gobierno nacional.~~

Finalmente, llama la atención la disposición referida a la intrusión en competencias nacionales por parte de las entidades territoriales, cuando lo que ha tutelado la Corte Constitucional es lo contrario. Por ello, y en armonía con un Estado que busca la adecuada coordinación en lugar del choque entre niveles de gobierno, proponemos respetuosamente la siguiente redacción para la regulación de los conflictos de competencias:

Artículo 235. ***Aclaración de competencias.*** En aquellos casos en que **exista conflicto de competencias entre** los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) ~~contengan~~ **y** disposiciones ~~sobre materias cuya reglamentación sea competencia~~ de la Nación, que impidan la ejecución de los planes y programas de interés nacional establecidos en la presente ley **so en los planes municipales y departamentales de desarrollo, cualquiera de las entidades involucradas** ~~la entidad nacional cabeza del sector correspondiente~~ podrá promover conflicto de competencia administrativa, de conformidad con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a fin de que se decida quién es competente para reglamentar el respectivo asunto. ~~En el evento de que el Consejo de Estado conceptúe que las competencias de la Nación fueron invadidas, las autoridades territoriales deberán aplicar las normas de carácter nacional vigentes sobre la materia~~.

Agradecemos el buen trámite que se le dé a esta iniciativa y esperamos que nuestros comentarios sean bien recibidos para el desarrollo de la misma.

Cordialmente,



GILBERTO TORO GIRALDO
Director Ejecutivo

CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 221 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual la Nación rinde honores a la memoria del periodista Enrique Santos Castillo,

(Radicado 3-2015-005739).

1.1.

Bogotá, D. C.

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representante

Ciudad

Asunto: Comentarios al Proyecto de ley número 221 de 2015 Cámara, *por medio de la cual la Nación rinde honores a la memoria del periodista Enrique Santos Castillo, (Radicado 3-2015-005739),*

Respetado Secretario:

En primer lugar, es pertinente señalar que la realización de los compromisos identificados en el proyecto de ley dependerá de la priorización que de los mismos realice cada una de las entidades o sectores involucrados, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Lo anterior, en virtud del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto número 111 de 1996) que al respecto establece:

"Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".

Las personas jurídicas de derecho público, tienen esa capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley.

Sobre la ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional, ha manifestado:[1]

"El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto, Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado –limitado por los recursos aprobado en la ley de presupuesto–, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)".

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales, y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto, dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal.

[1] Sentencia C-101 de 1996, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Así, correspondería a la entidad competente en el marco de su autonomía priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Aunado a lo anterior, resulta conveniente advertir que si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional, y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, sostuvo lo siguiente:

"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 presupuestarial [1]. 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" (subrayas y negrillas propias).

Asimismo, ha establecido ese Alto Tribunal que *"respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto,* ***pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello*** [2] y que *"la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevar a cabo, (...)* ***igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto*** *(artículo 346 C. P.)"* [3]. (Subrayas y negrillas propias).

Por último y teniendo en cuenta lo manifestado sobre la autonomía de la Rama Ejecutiva en la elaboración del Presupuesto General de la Nación y en la ordenación del gasto, los gastos que guarden relación con el homenaje memoria del periodista Enrique Santos Castillo, solo se incorporarán en la medida que sean priorizados por la entidad competente.

De acuerdo con lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones durante el trámite de la presente iniciativa, no sin antes manifestar nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa en los términos de disciplina y responsabilidad fiscal vigentes.

Cordialmente,

CAROLINA SOTO LOSADA
Viceministra General
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

EMF/MCEC
UJ0901/15

C.C. H.R. JORGE CAMILO ABRIL TARACHE,
H.R. ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA,
H.R. FABIO RAÚL AMÍN SALEME,
H.R. FABIO ALONSO ARROYAVE BOTERO,
H.R. DAVID ALEJANDRO BARGUIL ASSIS,
H.R. LINA MARÍA BARRERA RUEDA,
H.R. MIGUEL ANGÉL BARRETO CASTILLO,
H.R. DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE,
H.R. GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ,
H.R. CARLOS JULIO BONILLA SOTO,
H.R. GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO,
H.R. JOSÉ EDILBERTO CAICEDO SASTOQUE,
H.R. GERMÁN BERNARDO CARLOSAMA LÓPEZ,
H.R. NANCY DENISE CASTILLO GARCÍA,
H.R. VÍCTOR JAVIER CORREA VÉLEZ,
H.R. CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX,
H.R. ALONSO JOSÉ DEL RÍO CABARCAS,
H.R. ANTENOR DURÁN CARRILLO,
H.R. NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN,
H.R. RAFAEL ELIZALDE GÓMEZ,
H.R. CIRO FERNANDEZ NÚÑEZ,
H.R. JULIO EUGENIO GALLARDO ARCHBOLD,
H.R. ALEXANDER GARCÍA RODRÍGUEZ,
H.R. ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA,

1 [1] El artículo 154 de la Constitución señala: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. (Cita dentro de la sentencia).

2 [2] Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2001. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

3 [3] Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 1988.

H.R. ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA,
H.R. CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ,
H.R. INÉS CECILIA LÓPEZ FLÓREZ,
H.R. ÁLVARO LÓPEZ GIL,
H.R. JAIME FELIPE LOZADA POLANCO,
H.R. JUAN CARLOS LOZADA VARGAS,
H.R. NORBEY MARULANDA MUÑOZ,
H.R. ALFREDO GUILLERMO MOLINA TRIANA,
H.R. LUZ ADRIANA MORENO MARMOLEJO,
H.R. CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO,
H.R. ÓSCAR OSPINA QUINTERO,
H.R. ANA CRISTINA PAZ CARDONA,
H.R. TELÉSFORO PEDRAZA ORTEGA,
H.R. HERNÁN PENAGOS GIRALDO,
H.R. FLORA PERDOMO ANDRADE,
H.R. JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA,
H.R. ANTONIO RESTREPO SALAZAR,
H.R. ANA MARÍA RINCÓN HERRERA,
H.R. JUAN CARLOS RIVERA PEÑA,
H.R. HUMPHREY ROA SARMIENTO,
H.R. CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN,
H.R. CANDELARIA PATRICIA ROJAS VERGARA
H.R. JOSÉ NEFTALÍ SANTOS RAMÍREZ,
H.R. FERNANDO SIERRA RAMOS,
H.R. MARÍA EUGENIA TRIANA VARGAS,
H.R. ALIRIO URIBE MUÑOZ,
H.R. LUIS FERNANDO URREGO CARVAJAL,
H.R. ARGENIS VELÁSQUEZ RAMÍREZ,
H.R. ÁNGELO ANTONIO VILLAMIL BENAVIDES,
H.R. ARTURO YEPES ÁLZATE,
H.R. ARMANDO ANTONIO ZABARAIN D ARCE,
H.R. BERNER LEÓN ZAMBRANO ERAZO

CONTENIDO

Gaceta número 322 - Viernes, 22 de mayo de 2015

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Ponencia para segundo debate, texto aprobado al Proyecto de ley número 107 de 2013 Cámara, por medio de la cual se flexibiliza la jornada de trabajo de los trabajadores dependientes del comercio y se dictan otras disposiciones 1

Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 217 de 2014 Cámara, 107 de 2013 Senado, por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones (Rosa Elvira Cely) 5

TEXTOS APROBADOS EN COMISIÓN

Texto aprobado en Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 217 de 2014 Cámara, 107 de 2013 Senado, por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones 14

OBSERVACIONES

Observaciones de la Federación Colombiana de Municipios al Proyecto de ley número 200 de 2015 Cámara, 138 de 2015 Senado, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo País" 16

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 221 de 2015 Cámara, por medio de la cual la Nación rinde honores a la memoria del periodista Enrique Santos Castillo, (Radicado 3-2015-005739)..... 26

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2015