

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2020 SENADO

“POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA LA CORRECTA FOCALIZACIÓN DE LOS SUBSIDIOS, SE PROMUEVE LA MANIFESTACIÓN PÚBLICA Y PACÍFICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. El objeto de la presente ley es establecer mecanismos para garantizar la correcta focalización de los subsidios sociales, con el fin de velar por la preservación del orden público y el equilibrio social, garantizar la convivencia, y salvaguardar los derechos de la sociedad colombiana promoviendo la manifestación pública y pacífica de todas las personas en el Territorio Nacional.

Artículo 2. Familias en Acción. Adiciónese un párrafo al artículo 4 de la ley 1532 de 2012, modificado por el artículo 4 de la ley 1948 de 2019, el cual quedará así:

“Artículo 4. BENEFICIARIOS. (...)

PARÁGRAFO 5o. *La familia beneficiaria o potencialmente beneficiaria, que tenga uno o más de sus miembros condenados por las conductas de daño en bien ajeno y/o violencia contra servidor público, desarrolladas en ejercicio de la manifestación pública, perderá el beneficio y/o no podrá ser considerada para el mismo en los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de la sentencia condenatoria.”*

Artículo 3. Red Unidos. Adiciónese un párrafo al artículo 5 de la ley 1785 de 2016, el cual quedará así:

“Artículo 5. FOCALIZACIÓN DE BENEFICIARIOS. (...)

PARÁGRAFO 4o. *Los hogares beneficiarios o potencialmente beneficiarios, que tenga uno o más de sus miembros condenados por las conductas de daño en bien ajeno y/o violencia contra servidor público, desarrolladas en ejercicio de la manifestación pública, perderá el beneficio y/o no podrá ser considerada para el mismo en los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de la sentencia condenatoria.”*

Artículo 4. Las personas que sean sujeto de condena penal, en dos o más ocasiones, no podrán ser beneficiarios de subsidios por parte del Estado, siempre y cuando dichas condenas se hayan terminado de ejecutar durante los cinco (5) años anteriores a la fecha de radicación de la solicitud del subsidio ante la entidad correspondiente.

Parágrafo. Para la aplicación de la causal contemplada en el presente artículo serán de única ejecución las conductas de daño en bien ajeno y/o violencia contra servidor público, desarrolladas en ejercicio de la manifestación pública, así como las conductas por actos de terrorismo, narcotráfico y comisión de crímenes de lesa humanidad.

Artículo 5. Si durante la ejecución de uno o varios subsidios por parte del Estado el beneficiario fuera sujeto de una condena penal, en dos o más ocasiones, éste perderá tal calidad dando por terminado de manera inmediata la vinculación al programa o proyecto y se aplicarán los efectos jurídicos del artículo 4 de la presente ley.

Parágrafo. Para la aplicación de la causal contemplada en el presente artículo serán de única ejecución las conductas de daño en bien ajeno y/o violencia contra servidor

público, desarrolladas en ejercicio de la manifestación pública, así como las conductas por actos de terrorismo, narcotráfico y comisión de crímenes de lesa humanidad.

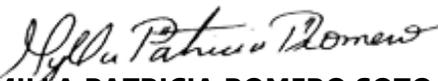
Artículo 6. Las causales contempladas en los artículos 4 y 5 de la presente ley son aplicables para las personas cuyas sanciones y/o condenas sean producto de la comisión concurrente de conductas sancionables y/o de tipos penales y respecto de las cuales se emita una única sentencia judicial.

Artículo 7. Las causales contempladas en los artículos 3, 2, 4, 5 y 6 se harán efectivos como sanción y/o pena accesoria de toda contravención al Código de Policía y tipo penal del Código Penal Colombiano, sin perjuicio de la legislación vigente. Los Jueces de la República darán aplicación a la presente ley en sus actos.

Artículo 8. Incentivo a la Manifestación Pacífica. Las personas que ejerzan el derecho a la manifestación pública, de manera pacífica, podrán ser considerados como potenciales beneficiarios de los programas sociales del Estado, sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos a que haya lugar.

Artículo 9. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



MILIA PATRICIA ROMERO SOTO
Senadora de la República



FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ
Senador de la República



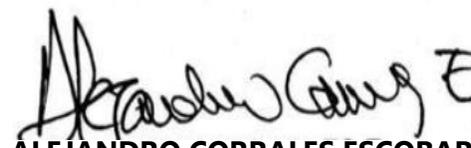
JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN
Representante a la Cámara - Bogotá



EDWIN GILBERTO BALLESTEROS ARCHILA
Representante a la Cámara - Santander



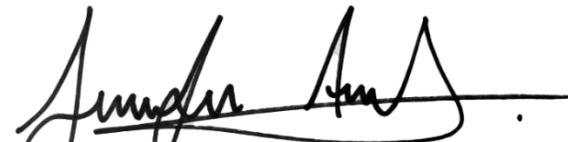
ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara - Bogotá



ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
Senador de la República



CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara - Valle



JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Representante a la Cámara - Meta



JUAN DAVID VÉLEZ T.
Representante a la Cámara - Exterior

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2020 SENADO

“POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA LA CORRECTA FOCALIZACIÓN DE LOS SUBSIDIOS, SE PROMUEVE LA MANIFESTACIÓN PÚBLICA Y PACÍFICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

La Iniciativa tiene por objeto de la presente ley es establecer mecanismos para garantizar la correcta focalización de los subsidios sociales, con el fin de velar por la preservación del orden público y el equilibrio social, garantizar la convivencia, y salvaguardar los derechos de la sociedad colombiana promoviendo la manifestación pública y pacífica de todas las personas en el Territorio Nacional.

2. ESFUERZO FISCAL DEL ESTADO PARA LOS SUBSIDIOS

El Estado colombiano dedica grandes esfuerzos a la atención de su población, especialmente las más vulnerables. Según el Departamento Nacional de Planeación - DNP-, Colombia cuenta con cerca de 50 subsidios ofrecidos por al menos nueve entidades estatales, dentro de las que se cuentan algunos ministerios, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- y el Departamento de Prosperidad Social -DPS-. Los sectores subsidiados son aquellos en los que se observan fallas de mercado o externalidades positivas que surjan ante la insuficiencia de un servicio. En este sentido, algunos de los subsidios ofrecidos por Estado son dirigidos a la atención de la primera infancia, la educación en todos sus niveles, la formación para el trabajo, los servicios públicos, la salud, la vivienda y la pobreza.

Dentro de los sectores más subsidiados se encuentran educación, trabajo y salud. Según las cifras del Presupuesto General de la Nación 2020 los subsidios a la educación básica, media y secundaria ascendieron a cerca de \$24 billones de pesos y a la educación superior a los \$4.5 billones; mientras que para la salud se destinaron recursos por \$19.3 billones, para servicios públicos la asignación fue cercana a los \$5.9 billones de pesos y para pensiones el monto asignado ronda los \$22 billones de pesos. Aunados a todos los demás recursos de asistencia social, en el año 2020 estos subsidios correspondieron al 9,3% del PIB, cifra que se sitúa por encima del 7,5% de México, y se aproxima a la de importantes países de la región como Chile, con un 10,9%, y Argentina, con un 12%.

Tabla 1. Distribución de los subsidios sociales en Colombia según el nivel de ingresos de los beneficiarios

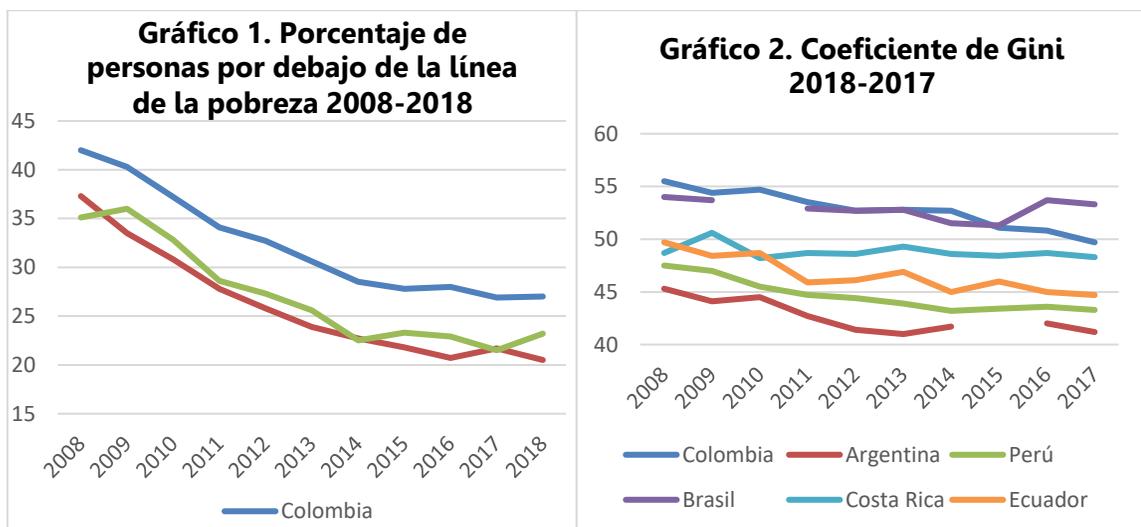
	Size of the programme (%GDP)	Lower income 1 st quintile	2 nd quintile	3 rd quintile	4 th quintile	Higher income 5 th quintile
Education (Inc. job training)	3.0	25.7	23.4	21.4	18.1	11.4
Pensions (Inc. <i>Colombia Mayor</i>)	2.3	4.3	7.8	13.7	23.4	50.8
Health	1.8	33.7	23.6	19.7	15.1	8.0
Public services	0.7	21.8	23.2	22.9	20.4	11.9
Poverty alleviation	0.5	33.4	23.0	15.0	17.2	11.5
Early childhood care	0.4	32.0	27.2	22.1	15.4	3.2
Housing	0.2	11.3	22.5	19.6	26.6	10.0
Other	0.2	48.7	35.7	7.5	5.4	2.6
Total	9.0	22.4	19.9	18.8	18.8	20.2

Fuente: OECD Economic Survey 2018

Así mismo, la Encuesta Económica 2018 de la OCDE expone que, si bien existen algunas disparidades en la distribución del gasto social en relación con el nivel de ingresos de

los beneficiarios, parte importante del gasto social está concentrado en la población más vulnerable. Es el caso de la educación, 49% de cuya asignación se concentra en los dos quintiles más bajos y solo un 11,4% se concentra en la población con más altos ingresos. En el caso de la salud, el 57,3% de los recursos también se concentran en el segmento con los ingresos más bajos, mientras solo el 8% en el de más altos ingresos. En la misma línea se sitúan categorías como servicios públicos, mitigación de la pobreza y cuidado temprano de la niñez, en los que la mayoría de los recursos se destinan a la atención de los quintiles más bajos. Solo el 20,2% del total de los subsidios sociales en Colombia se destinan a la población con más altos ingresos.

Si bien existen retos por asumir, la asignación de los subsidios sociales ha tenido un impacto positivo en indicadores clave. Según cifras del Banco Mundial, entre 2008 y 2018, el porcentaje de personas en Colombia por debajo de la línea de pobreza pasó de 42 a 27 para una reducción de 15 puntos porcentuales (Gráfico 1). Así mismo, el coeficiente de Gini, que aún presenta niveles elevados en relación con países circunvecinos, entre 2008 y 2017 presentó un decrecimiento de 5,8, pasando de 55,5 a 49,7 (Gráfico 2). Lo anterior se complementa con la percepción de la población sobre sus propias condiciones la cual se expresa en la encuesta de calidad de vida del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, la cual, para el 2018, indicó que el nivel de satisfacción promedio de los colombianos con sus condiciones era de 8,26, en una escala del 0 al 10, existiendo mayor grado de satisfacción con los indicadores de salud y seguridad.



Fuente: Banco Mundial

Lo anterior da cuenta de que la sociedad colombiana, a través de la figura del Estado, sostiene el compromiso de garantizar a cada individuo condiciones de vida digna y equidad, a fin preservarse así misma en el marco de la justicia social. Así pues, corresponde a cada individuo contribuir a conservar con su conducta el equilibrio social al que apuntan las acciones del Estado.

A este respecto, el artículo 95 de la Constitución Política de Colombia señala que la calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional y todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. En este sentido, el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución implica responsabilidades, dentro de las que se cuentan respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, y obrar conforme al principio de solidaridad social.

La exigencia del cumplimiento de deberes en contraprestación a la garantía de los derechos es una de las tantas formas que la sociedad ha establecido con el fin de preservar su equilibrio. La justicia es otra de esas formas, según la cual el hombre que rompa con un orden establecido dentro de cualquier grupo humano ha de ser reprendido proporcionalmente a la gravedad de su infracción.

La delimitación de los derechos y deberes sirve a este propósito toda vez que garantiza al goce de tantas libertades como obligaciones se tienen, sin extralimitarse en este ejercicio a expensas de las libertades ajenas. En otras palabras, el ejercicio de los derechos tiene su origen en la noción de justicia, razón por la que sobrepasar el límite de los propios derechos, es decir, generar un desequilibrio, es motivo para que la sociedad naturalmente tienda a reestablecer el equilibrio.

Lo previamente dicho se corresponde con la idea de que el acceso a los derechos y garantías no solo se fundamenta en la necesidad del individuo sino en el mérito que este hubiera hecho para alcanzarlo. Es por esto que, aun cuando el ejercicio pleno de los derechos debe ser garantizado por el Estado, este se encuentra en la facultad de restringirlos cuando se ha configurado razón para ello con el fin de preservar el bienestar de la sociedad. Ejemplos claros de estas restricciones son las penas privativas de la libertad y de extinción de dominio, que aplican bajo el entendido de que la persona tiene derecho a la libertad y a la propiedad privada. En la misma línea, los requisitos migratorios parten de la necesidad de sancionar y restringir libertades a quienes hubieran incurrido en graves atentados contra la estabilidad de determinada sociedad.

Al respecto, desde el derecho penal se afirma que “dar a cada uno lo suyo es una necesidad social y, en la medida en que se cumple, es un hecho social. Este hecho social es deseable y bueno, por lo cual la constante voluntad de realizarlo es una disposición o hábito bueno, que es lo que llamamos una virtud. Hay, pues, una virtud llamada justicia que consiste en la disposición de la voluntad de dar a cada cual lo que es suyo” (J. Hervada, 1982).

En este sentido, la justicia es un anhelo natural que se reputa de recompensar al individuo según sea su proceder dentro de la sociedad y es sano que la sociedad tenga a la justicia como un medio para mantener el orden que la moral, las leyes y las costumbres han establecido. La justicia es, entonces, un medio para preservar el equilibrio social, una forma de reprender a quienes atentan contra ese equilibrio.

Así las cosas, la razón de retirar los subsidios de transferencias condicionadas a quienes reincidan en hacerse objeto de sanciones penales o administrativas obedecen, más en particular, al principio de reciprocidad social. La tendencia natural de la sociedad a la justicia se manifiesta en el establecimiento de deberes y obligaciones al individuo para con su colectivo. Toda acción que vaya en contravía de aquellas obligaciones atenta de forma directa o indirecta contra la sociedad y corresponde a esta hacer justicia privando a los infractores de los beneficios que les ofrece.

Si bien el ejercicio de los derechos debe garantizarse siempre, la sociedad debe tomar medidas disuasivas y correctivas contra quienes no correspondan a la generosidad de la que son objeto, más aún si estas medidas les son aplicables una vez se les ha concedido una nueva oportunidad para reivindicarse con la sociedad por una primera infracción.

Del mismo modo, esta medida atiende al cumplimiento del principio de proporcionalidad. Si bien las infracciones actualmente contempladas en la legislación colombiana poseen a su vez una pena respectiva, dichas penas poseen un valor ejemplarizante ante la sociedad bajo el entendido de que el derecho tiene como principal finalidad no la búsqueda de la perfección individual de las personas sino el orden y la paz social (Belloso N.).

Sin embargo, este enfoque soslaya el carácter privilegiado de la condición de quienes son beneficiarios de subsidios sociales, a quienes la sociedad ha entregado mayores garantías, razón por la que debe también eximir más. Por lo tanto, quienes en condiciones normales atentan contra la sociedad son merecedores de un castigo que penalice la acción y quienes gocen de beneficios del Estado, además de recibir el castigo que

ejemplariza, deben ser separados de tales privilegios con el fin de resarcir el daño causado a la sociedad.

3. MARCO CONSTITUCIONAL

Artículo	Contenido
Artículo 2	<p>Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.</p> <p>Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.</p>
Artículo 6	<p>Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.</p>
Artículo 13	<p>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.</p> <p>El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.</p> <p>El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.</p>
Artículo 22	<p>La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.</p>
Artículo 83	<p>Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.</p>
Artículo 84	<p>Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.</p>
Artículo 91	<p>En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta.</p> <p>Los militares en servicio quedan exceptuados de esta disposición. Respecto de ellos, la responsabilidad recaerá únicamente en el superior que da la orden.</p>
Artículo 95	<p>La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las</p>

	<p>leyes.</p> <p>Son deberes de la persona y del ciudadano:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; 3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales. 4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica; 5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país; 6. Propender al logro y mantenimiento de la paz; 7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia; 8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano; 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.
--	--

4. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y en consecuencia no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

5. DEL CONTENIDO NORMATIVO DE LA INICIATIVA

De lo anterior, es necesario que el Ordenamiento Jurídico de Colombia contemple como medida accesoria a las sanciones administrativas y condenas penales la causal de pérdida de beneficiario de los subsidios por parte del Estado.

Así las cosas, la iniciativa propuesta en su primer artículo se refiere al objeto de la misma, la cual busca establecer mecanismos para garantizar la correcta focalización de los subsidios sociales, con el fin de velar por la preservación del orden público y el equilibrio social, garantizar la convivencia, y salvaguardar los derechos de la sociedad colombiana promoviendo la manifestación pública y pacífica de todas las personas en el Territorio Nacional.

El artículo segundo adiciona una causal para que una familia no pueda ser o deje de ser beneficiaria, por el término de dos años, del programa Familias en Acción cuando medie condena por conductas de daño en bien ajeno y/o violencia contra servidor público, desarrolladas en ejercicio de la manifestación pública contra el titular o uno de los beneficiarios del programa.

El artículo tercero segundo adiciona una causal para que un hogar no pueda ser o deje de ser beneficiario, por el término de dos años, del programa Red Unidos cuando medie condena por conductas de daño en bien ajeno y/o violencia contra servidor público, desarrolladas en ejercicio de la manifestación pública contra el titular o uno de los beneficiarios del programa.

El artículo cuarto establece el límite de ser beneficiario de subsidios por un término de cinco (5) años a quienes hayan sido sancionados o condenados por segunda vez o de manera reiterativa, siempre y cuando haya sentencia judicial.

El artículo quinto, previa ejecución de un subsidio, establece el límite de continuar con la calidad de beneficiario de subsidios por un término de cinco (5) años a quienes sean sancionados o condenados por segunda vez o de manera reiterativa, siempre y cuando haya sentencia judicial.

El artículo sexto, busca limitar el acceso y permanencia de los subsidios a quienes cometan más de un delito de manera concurrente, y se decrete o falle en un solo acto judicial.

El artículo séptimo, determina la naturaleza jurídica de las causales descritas, entendiéndola como una sanción o pena accesoria a la principal. Además, de manera especial, establece que la aplicación de este límite será efectiva por la comisión de única ejecución de actos vandálicos relacionados con la manifestación pública, así como de los delitos de asonadas, homicidio, secuestro, narcotráfico y actos de terrorismo, en cualquier tiempo.

El artículo octavo busca garantizar la participación de todas las personas en la manifestación pública y que su ejercicio se desarrolle manera pacífica manteniendo el orden público.

El artículo noveno es el de la vigencia y derogatorias.

6. CONFLICTO DE INTERÉS

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que los beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto del proyecto versa sobre causales para perder la calidad de beneficiario de subsidios por parte del Estado, ningún congresista califica dentro de esta población.

Sin embargo, si algún familiar dentro de los grados enunciados por la ley pertenece a la población beneficiaria por subsidios del Estado, el Congresista deberá presentar un conflicto de interés, frente del cual se deduce su improcedencia por considerar que esta ley cobijará a toda la población por igual.

Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

En los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, reconociendo la existencia de la necesidad de la garantía del Derecho Fundamental de la Libertad y el deber del Estado de mantener el Orden y la convivencia, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley.

De los Honorables Congresistas,



MILLA PATRICIA ROMERO SOTO
Senadora de la República



FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ
Senador de la República



JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN
Representante a la Cámara - Bogotá



EDWIN GILBERTO BALLESTEROS ARCHILA
Representante a la Cámara - Santander



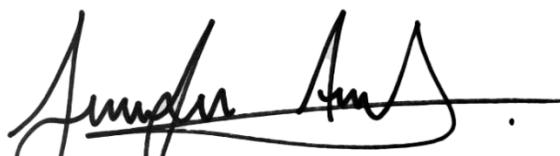
ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara - Bogotá



ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
Senador de la República



CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara - Valle



JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Representante a la Cámara - Meta



JUAN DAVID VÉLEZ T.
Representante a la Cámara - Exterior