



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 711

Bogotá, D. C., martes, 6 de septiembre de 2016

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN SEGUNDA DE RELACIONES  
EXTERIORES SEGURIDAD DEFENSA NACIONAL  
Y HONORES

#### RESOLUCIÓN NÚMERO 01 DE 2016

(agosto 1º)

*por la cual se derogan las Resoluciones números 001 del 29 de septiembre de 2008, 23 del 10 de diciembre de 2012 y 08 del 5 de noviembre de 2013.*

La Mesa Directiva de la Comisión Segunda de Relaciones Exteriores, Seguridad, Defensa Nacional y Honores de la Cámara de Representantes,

CONSIDERANDO:

A) Que la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes viene, desde el año 2000, otorgando la condecoración “ORDEN, DIGNIDAD Y PATRIA”.

B) Que el espíritu con el cual se creó dicha condecoración en razón de las funciones propias de esta célula legislativa tiene como objetivo fundamental resaltar los valores, las virtudes y los aportes realizados por organizaciones civiles, ciudadanos colombianos y extranjeros en todos los campos.

C) Que la Condecoración “ORDEN, DIGNIDAD Y PATRIA” es un reconocimiento a las personas naturales o jurídicas u organizaciones no gubernamentales que con su trabajo y dedicación promuevan el mejoramiento de la calidad de vida, los valores cívicos, la defensa de los derechos humanos, el nacionalismo y los valores democráticos.

D) Que es necesario verificar las condiciones morales y éticas de las personas naturales o jurídicas u organizaciones no gubernamentales, propuestas para el reconocimiento con la condecoración “ORDEN, DIGNIDAD Y PATRIA”.

E) Que hay que tener presente los diferentes grados de jerarquización que existen para la condecoración “ORDEN, DIGNIDAD Y PATRIA”, teniendo en cuenta que este es un mecanismo para preservar la importancia de la misma,

RESUELVE:

Artículo 1º. La Condecoración “Orden, Dignidad y Patria” es un reconocimiento a las personas naturales o jurídicas u organizaciones no gubernamentales que con su trabajo y dedicación promuevan el mejoramiento de la calidad de vida, los valores cívicos, la defensa de los Derechos Humanos, el nacionalismo y los valores democráticos.

Artículo 2º. La condecoración “Orden, Dignidad y Patria” será otorgada a los ciudadanos y ciudadanas colombianos o extranjeros, y personas naturales o jurídicas u organizaciones no gubernamentales:

a) Que en el país o en el extranjero velen por la defensa de la soberanía de la nación colombiana, de nuestra seguridad interna y externa y de la paz y conciliación entre todos los colombianos;

b) Que resalten los valores de la nacionalidad en el país y ante la Comunidad de las Naciones en las áreas científica, deportiva, académica, tecnológica, artística, social, gremial, comunitaria, política, religiosa, democrática, periodística, medioambiental, y que promuevan los valores culturales y educativos dentro y fuera del país;

c) Que se hayan destacado, nacionales y extranjeros, por impulsar el desarrollo económico y fortalecido la productividad interna y el intercambio comercial del país con el resto del mundo;

d) Que impulsen y defiendan los valores democráticos y participativos dentro y fuera del territorio patrio.

Artículo 3º. La condecoración “Orden, Dignidad y Patria” consta de los siguientes grados:

A. Gran Compromiso

B. Gran Solidaridad

C. Gran Carácter

Artículo 4º. La condecoración “Orden, Dignidad y Patria”, será entregada de acuerdo a sus grados así:

A. Grado Gran Compromiso, será otorgada a los ciudadanos colombianos o extranjeros, personas naturales o jurídicas, Oficiales subalternos y Superiores, Suboficiales, Soldados e Infantes de Marina de las Fuerzas Militares y de Policía. Asimismo, el Personal del Nivel Ejecutivo y Auxiliares de Policía Nacional, Organizaciones No Gubernamentales y demás personalidades que se destaquen en el exterior o en Colombia y sirvan de ejemplo a las nuevas Generaciones.

B. Grado Gran Solidaridad, será otorgada a los ciudadanos colombianos y extranjeros, personas naturales o Jurídicas, Ministros de Despacho, Viceministros, Oficiales Generales y de Insignia de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, Directores de Organismos Internacionales y similares, que hayan contribuido a los temas propios de esta Comisión, Rectores de Establecimientos de Educación, Directores de Institutos o similares.

C. Grado Gran Carácter, será otorgada a Jefes de Estado y de Gobierno, Vicepresidentes de la República, Ministros de Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Comercio, Industria y Turismo, Embajadores, Comandante General de las Fuerzas Militares, Jefe del Estado Mayor Conjunto, Comandante del Ejército Nacional, Comandante de la Armada Nacional, Comandante de la Fuerza Aérea, Director General de la Policía Nacional. Los Acreedores podrán ser nacionales o extranjeros.

Artículo 5°. *Características Generales de las Insignias otorgadas en cada uno de los grados de la condecoración "Orden, Dignidad y Patria":*

*Grado Gran Compromiso:* Este grado está compuesto por una Cruz de Malta de cuatro brazos bifurcados con esmalte al fuego vítreo en color rojo orlada por una corona de laureles de 40 mm de diámetro, el escudo de Colombia en alto relieve y alrededor la leyenda "Orden, Dignidad y Patria" sobre fondo de esmalte de color rojo, la cruz tiene una medida de 53 mm y será en baño de oro, sostenida por una cinta 40 mm de ancho color tricolor y 12 cm de largo la cual pende de una barra al pecho, estuche en pana azul.

Réplica: Medalla de 1.8 mm, con una barra pequeña de la cual prende con escudo central.

Botón de Solapa: botón central con el escudo de Colombia.

Diploma, en pergamino de cuero, de reconocimiento con el texto de la resolución escrito en letra de estilo.

La cual será entregada a los suboficiales y soldados de las Fuerzas Militares y también a los Suboficiales y Auxiliares de la Policía Nacional.

A los señores oficiales les será entregada:

Una medalla especial de 60 milímetros con baño en plata brillante, con una cruz de malta de 12 puntas y disco sobrepuesto de 22 milímetros con baño en plata brillante y esmalte al fuego rojo con la leyenda: **Cámara de Representantes Comisión Segunda** "Orden, Dignidad y Patria", más el **Escudo de Colombia**, sostenida por una cinta de 40 mm de ancho color tricolor y 12 cm de largo, la cual pende de una barra al pecho, acompañado de una réplica y botón de solapa y el pergamino en cuero de chivo, de reconocimiento con el texto de la resolución escrito en letra de estilo con medidas de 28 por 40 cm y un portapergamino en cuerina color vinotinto.

*Grado Gran Solidaridad:* Este grado está compuesto por una medalla especial de 60 milímetros en baño de oro de 24 quilates conformado por una Cruz de malta de 8 puntas y disco sobrepuesto de 3 centímetros con baño de oro de 24 quilates y esmalte rojo con la leyenda: **Cámara de Representantes Comisión Segunda** "Orden, Dignidad y Patria", más el escudo de Colombia, sostenida por una cinta al cuello de 50 centímetros de largo con el tricolor nacional, acompañado de una réplica, botón de solapa y el pergamino en cuero de chivo, de reconocimiento con el texto de la resolución escrito en letra de estilo con medidas de 28 por 40 cm y un portapergamino en cuerina color vinotinto.

*Grado Gran Carácter:* Este grado está compuesto por una cucarda estrellada convexa con baño de oro de 24 quilates de 7.5 centímetros, lleva sobrepuesta una Cruz de Malta de 5 centímetros y 8 puntas y disco sobrepuesto de 2.5 centímetros con baño de oro de 24 quilates y esmalte al fuego rojo con la leyenda: Comisión Segunda "Orden, Dignidad y Patria", más el Escudo de Colombia, banda tricolor de 12 cm de ancho y 180 cm de largo con los colores del tricolor nacional, de la cual penderá una medalla especial de 60 mm con baño de oro de 24 quilates conformado por una Cruz de Malta de 8 puntas y disco sobrepuesto de 3 cm con baño de oro de 24 quilates y esmalte al fuego rojo con la leyenda "Orden, Dignidad y Patria" Comisión Segunda, más el escudo de Colombia y al dorso un botón con la réplica del Capitolio Nacional y la leyenda Cámara de Representantes, se impondrá terciándola del hombro derecho al costado izquierdo, acompañado de una réplica, botón de solapa y el pergamino en cuero de chivo, de reconocimiento con el texto de la resolución escrito en letra de estilo con medidas de 28 por 40 cm y un portapergamino en cuerina color vinotinto.

Artículo 5°. El Consejo de la orden está constituido por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y el Secretario de la Comisión.

Artículo 6°. La Condecoración "ORDEN, DIGNIDAD Y PATRIA" solo podrá ser solicitada por los Honorables Representantes integrantes de esta célula legislativa y por su Secretario.

Artículo 7°. Los Honorables Representantes y el Secretario que propongan a personas naturales o jurídicas u organizaciones no gubernamentales para el reconocimiento con la condecoración "ORDEN, DIGNIDAD Y PATRIA", deberán informar a estos la obligación de allegar, además de la hoja de vida, copia de los certificados de antecedentes penales, disciplinario y de la Contraloría General de la Nación.

Artículo 8°. Los Honorables Representantes y el Secretario, en sus postulaciones, observarán el compromiso de la verificación de la información aportada por los postulados y darán fe del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1° de la presente resolución.

Artículo 9°. Por Secretaría de la Comisión Segunda se verificará existencia de tales documentos, como requisito para la inclusión en la propuesta respectiva.

Artículo 10. La condecoración se impondrá en sesión formal de la comisión por el señor Presidente o por delegación, en la persona del congresista postulante, en acto especial o en el lugar que este defina conveniente.

Artículo 11. Los costos de cada condecoración serán asumidos por el honorable Representante o el Se-

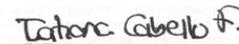
cretario que postule al candidato a la presea merecedor de tal distinción.

Artículo 11. Para los efectos legales publíquese en la **Gaceta del Congreso**.

Artículo 12. La presente resolución regirá desde su promulgación, publicación en la **Gaceta del Congreso**.

Dada en Bogotá, D. C., a 1° de agosto de 2016.

  
JOSE LUIS PÉREZ OYUELA  
Presidente Comisión segunda  
Cámara de Representantes

  
TATIANA CABELLO FLOREZ  
Vicepresidente Comisión Segunda  
Cámara de Representantes

  
BENJAMÍN NIÑO FLOREZ  
Secretario General Comisión Segunda  
Cámara de Representantes

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 136 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual concede un estímulo sobre el impuesto de vehículos automotores a los contribuyentes ejemplares en el incremento de la seguridad vial y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El propietario o poseedor de uno o varios vehículos, que no haya incurrido en multas por infracciones a las normas de tránsito en el año inmediatamente anterior al año correspondiente al pago del impuesto automotor, o si las ha tenido las haya cancelado en su totalidad en el año en que se cometió la infracción, tendrá derecho a un beneficio consistente en la reducción del 10% del valor del impuesto de que trata el artículo 138 de la Ley 488 de 1998 correspondiente a cada vehículo, en la vigencia siguiente.

Parágrafo 1°. Este beneficio se concederá por el término de diez (10) años y regirá para el pago del impuesto automotor a partir de la vigencia del 2018 en adelante.

Parágrafo 2°. No habrá lugar al goce de esta reducción en el monto del impuesto automotor, cuando se pague el impuesto por un vehículo nuevo.

Artículo 2°. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ordenará incluir en el formulario del impuesto de vehículos automotores de que trata el artículo 146 de la Ley 488 de 1998, las casillas correspondientes para el registro y liquidación del beneficio y la información del SIMIT que certifica que el propietario del vehículo del cual se paga el impuesto no incurrió en contravenciones al tránsito en el año inmediatamente anterior, o está a paz y salvo, casillas que deberán ser diligenciadas cuando el contribuyente desee acogerse a este beneficio.

Artículo 3°. El beneficio creado por la presente ley constituye el único reconocimiento económico que se les otorgue a los sujetos pasivos del impuesto automotor por el buen comportamiento y respeto a las normas de tránsito, sin perjuicio de que los entes territoriales establezcan otras formas de reconocimiento público y estímulo al buen comportamiento vial, como se establece en el artículo 13 del Decreto número 2851 de 2013 que reglamentó la Ley 1503 de 2011, y por pronto pago de las obligaciones.

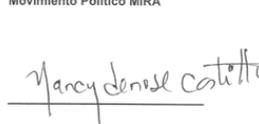
Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

  
GUILLERMINA BRÁVO MONTANO  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca  
Movimiento Político MIRA

  
ANA PAOLA AGÜELO  
Representante a la Cámara por los Colombianos en el Exterior  
Movimiento Político MIRA

  
CARLOS EDUARDO GUEVARA  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Movimiento Político MIRA

  
Nancy Denise Contento

  
Fabio Sanguino

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### I. Antecedentes

Se radicó iniciativa en el mismo sentido el pasado 13 de abril de 2016, publicada en la **Gaceta del Congreso** número 164 de 2016, correspondió por reparto conocer a la Comisión Tercera de Cámara, donde se asignó ponentes a los Honorables Representantes Elda Lucy Contento y Germán Alcides Blanco, quienes rindieron ponencia negativa y positiva respectivamente, las cuales no se alcanzaron a discutir por tránsito de legislatura.

#### II. Consideraciones sobre las ponencias

En la ponencia negativa rendida a la iniciativa presentada en la legislatura anterior, la ponente trae a parte de las intervenciones hechas por el Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT) y de la Procuraduría General de la Nación en la acción de inconstitucionalidad adelantada contra los artículos 146 y 150 de la Ley 488 de 1998 –Sentencia C-720 de 1999–, argumenta razones de inconstitucionalidad de la iniciativa *por ir en contravía a lo establecido en el artículo 294 de la Constitución Política que dispone que la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales, tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317. Asimismo, hace referencia sobre la definición que algunos autores hacen de la autonomía territorial como la capacidad que tienen los entes locales, por mandato constitucional, para gestionar sus respectivos intereses a través de sus propios órganos y bajo su propia responsabilidad; argumentos sobre los cuales debemos hacer algunas consideraciones. En primer lugar*

la Corte indica en la misma sentencia que las entidades territoriales cuentan, en principio, con dos tipos de fuentes de financiación, por una parte la Constitución les confirió el derecho a participar en los recursos del Estado, para lo cual estableció una serie de normas encaminadas a asegurar la transferencia o cesión de rentas nacionales a los departamentos y municipios así como los derechos de participación en las regalías y compensaciones y como lo ha señalado la jurisprudencia, este tipo de fuentes de financiación se denominan fuentes exógenas y admiten una amplia intervención del legislador dado que, en última instancia, se trata de fuentes de financiación nacionales.

Señala la Corte asimismo, que las entidades territoriales no solo se financian con recursos exógenos sino que gozan de una serie de recursos que, en estricto sentido, se denominan *recursos propios*, y que se encuentran constitucionalmente sometidos a una mayor autonomía. Los recursos propios de las entidades territoriales son aquellos que provienen de fuentes de financiación endógenas, es decir, que se originan y producen sus efectos dentro de la respectiva jurisdicción y en virtud de decisiones políticas internas. En consecuencia, son recursos propios tanto los que resultan de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva, como las rentas tributarias que surgen gracias a fuentes tributarias –impuestos, tasas y contribuciones– propias.

Durante el trámite de la demanda la Corte indicó que resultaba fundamental definir si el impuesto de vehículos automotores constituye una fuente endógena o exógena de financiación de las entidades territoriales, pues de ello dependería que el legislador pudiera intervenir en la destinación de un porcentaje de los recursos que era objeto de discusión.

Es importante señalar que la Corte indicó que existen unos criterios para definir si el tributo que no establece si es nacional o territorial pueda clasificarse, como lo son los criterios material, formal, orgánico, siendo este último el que define la situación cuando existe contradicción entre los dos anteriores. Señala la Corte que el criterio orgánico ha sido utilizado por la doctrina y la jurisprudencia incluso antes de la expedición de la Carta de 1991 para identificar la entidad titular de un determinado tributo<sup>1</sup>. Según este criterio, el dato fundamental para identificar si una fuente de financiación es nacional, departamental o municipal reside en identificar los órganos políticos que participan en su creación. Si para perfeccionar un determinado tributo es necesaria una decisión política de los órganos de representación local o regional, es procedente afirmar que se trata de un tributo de las entidades territoriales y no de una fuente nacional de financiación.

En el análisis que hace la Corte en dicha sentencia sobre el impuesto de vehículos creado con la Ley 488 de 1998 manifiesta que puede afirmarse que existe una virtual contradicción entre los criterios formal y material, pues mientras el primero sugiere que se trata de una renta nacional, el segundo permite pensar que constituye una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales. No obstante lo anterior, la contradicción planteada se resuelve acudiendo al tercero de los criterios antes mencionados, es decir, el criterio orgánico. En efecto, en un contexto de incertidumbre

como el planteado, para definir si un tributo constituye una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales es necesario identificar si el perfeccionamiento del régimen del tributo exige una manifestación de los órganos de representación política de dichas entidades.

En dicha sentencia la Corte señaló que “la aplicación del criterio orgánico al caso que se estudia conduce a afirmar que el impuesto de vehículo automotor es un impuesto de carácter nacional. Ciertamente, dicho tributo se encuentra establecido por la Ley 488 de 1998, sin que para su perfeccionamiento se requiera decisión alguna del concejo municipal o de la asamblea departamental. En consecuencia, el impuesto nacional de vehículos constituye una renta nacional cedida a las entidades territoriales en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción”.

Asimismo, sobre la facultad de intervención del legislador en la destinación de las rentas nacionales cedidas a las entidades territoriales la Corte indicó: “Las rentas cedidas anticipadamente a las entidades territoriales son rentas creadas en virtud de una decisión política del nivel central de Gobierno que no constituyen, *strictu sensu*, recursos propios de las entidades territoriales. En consecuencia, como fue explicado anteriormente (ver *supra* F.J. 10) el legislador puede intervenir en el proceso de asignación de las mencionadas rentas, mientras persiga un fin constitucionalmente importante directamente relacionado con los intereses propios de la entidad territorial beneficiada, y siempre que no afecte, de manera desproporcionada, la autonomía de las entidades territoriales en cuya jurisdicción se realiza el recaudo.

En segundo lugar, a juicio de la Corte, algunos de los intervinientes en la demanda de inconstitucionalidad, como lo es el caso del Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT) y la Procuraduría se ocupan de establecer si los impuestos sustituidos por el impuesto de vehículos automotores eran o son rentas propias de las entidades territoriales o rentas nacionales cedidas a aquellas, e indica que el Instituto concluye que el impuesto estudiado es de carácter territorial y después de hacer un análisis extenso sobre si se puede considerar que un tributo tiene un derecho de propiedad o no, señala la Corte: “En consecuencia, a la luz del ordenamiento constitucional vigente, no es posible sostener que expedida la norma que crea un tributo a favor de las entidades territoriales nazca, a favor de estas últimas, un derecho similar al derecho de propiedad privada que limita la capacidad del legislador para modificar o derogar la disposición que crea el tributo. Como lo ha señalado la Corporación, ‘nada en el artículo 362 estudiado, conduce a que el intérprete de la Carta, pueda sacrificar completamente el principio democrático en nombre de la estabilidad de los fiscos territoriales’<sup>2</sup>.”

<sup>1</sup> Corte Suprema de Justicia, Corte Plena, sentencia de 4 de diciembre de 1925. Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia de 26 de febrero de 1973.

<sup>2</sup> C-219 de 1997 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz). A este respecto la jurisprudencia citada indicó: “De otra parte, una interpretación amplia del artículo 362 de la C. P., terminaría por sacrificar el interés general insito en la defensa de una política económica nacional coherente, estable y sana. En efecto, el impacto de la política tributaria en las funciones estabilizadoras y de redistribución de la hacienda pública, hace que las decisiones fiscales que, en un momento histórico, parezcan oportunas, deban poder ser revisadas si, con el paso del tiempo, cambian las circunstancias y resulta imperativo modificar tal decisión para la implementación de un nuevo modelo o, simplemente, para realizar la función estabilizadora o de redistribución, de la que se ha hablado. En estas condiciones, no parece ajustado a los

Asimismo, la Corte en la referida sentencia indicó: “Como lo ha reiterado esta Corporación, ‘el poder tributario del legislador es pleno. Por esta razón, puede crear, modificar y eliminar impuestos, así como regular todo lo pertinente a sus elementos básicos, sin que con ello afecte lo dispuesto en el artículo 362 de la Carta<sup>3</sup>. En este orden de ideas, el Congreso de la República puede modificar el régimen legal de un impuesto territorial, así ello disminuya el recaudo efectivo de recursos por ese concepto, y puede extinguirlo con base en consideraciones de conveniencia u oportunidad<sup>4</sup>, comoquiera que la supresión es una facultad implícita consustancial al ejercicio de la función legislativa en materia tributaria<sup>5</sup>.’<sup>6</sup>”.

Además, se debe tener en cuenta que dichas intervenciones no hacen parte de la parte resolutoria de la sentencia, si bien la Corte hizo sus consideraciones sobre dichas intervenciones, lo cierto es que la Corte después de un riguroso análisis concluye que el impuesto de vehículo automotor es un impuesto de carácter nacional, se encuentra establecido por la Ley 488 de 1998, sin que para su perfeccionamiento se requiera decisión alguna del concejo municipal o de la asamblea departamental. En consecuencia, el impuesto nacional de vehículos constituye una renta nacional cedida a las entidades territoriales en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción.

Ahora bien, en la ponencia positiva radicada en la Secretaría de la Comisión Tercera el 13 de junio de 2016, el ponente trae apartes de la Sentencia C-495 de 1998 en los que la Corte al referirse a las fuentes de ingresos de las entidades territoriales, hizo una clasificación de las rentas territoriales teniendo en cuenta su fuente, esto es, el origen del ingreso y se refirió entonces a rentas internas o externas, en las que la fuente externa o exógena de la renta es aquella que proviene de la nación a título de transferencia como el situado fiscal, las participaciones, los derechos por regalías y compensaciones, las rentas cedidas como el caso del impuesto de vehículos automotor, los recursos transferidos a título de cofinanciación entre otros.

Señaló el ponente que en la Sentencia C-615 de 2013 la Corte encuentra que la autonomía fiscal de los departamentos y municipios, que es subsidiaria, se encuentra adicionalmente determinada por la naturaleza de dichos recursos tributarios, de manera que, en el caso de ser recursos exógenos, el legislador tiene un

amplio margen de maniobrabilidad sobre los mismos; mientras que frente a los recursos endógenos, a pesar de tener una autonomía mayor, el legislador, bajo los criterios constitucionales, puede intervenir en los mismos, excepto en su destinación, manejo y administración. Sin embargo, la Corte ha encontrado que incluso el legislador, de manera excepcional, puede intervenir en la destinación, manejo y administración de los tributos que constituyen recursos endógenos, lo cual debe ser sin embargo, justificado y fundamentado desde el punto de vista constitucional.

Igualmente señala el ponente que la corte ha desarrollado una amplia y pacífica jurisprudencia acerca de la soberanía del Estado en materia tributaria, de manera que se ha recabado que en cabeza del legislador radica la competencia general o soberanía fiscal para la imposición, creación, modificación, derogación o supresión de tributos, atribución esta que se maximiza cuando de contribuciones parafiscales se trata.

Y así, se traen a lo largo de la ponencia referencia de varios fallos donde la Corte ha hecho referencia a que, cuando existe incertidumbre para definir si un tributo constituye una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales, es necesario identificar *si el perfeccionamiento del régimen del tributo exige una manifestación de los órganos de representación política de dichas entidades y que en el caso específico del impuesto de vehículos contenidos en la Ley 488 de 1998 la aplicación del criterio orgánico que permitió decidir que el impuesto de vehículo automotor es un impuesto de carácter nacional, que para su perfeccionamiento no se requiere decisión alguna del concejo municipal o de la asamblea departamental. En consecuencia, el impuesto nacional de vehículos constituye una renta nacional cedida a las entidades territoriales en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción.*

Destaca también el ponente que en legislatura anterior en el Congreso se tramitó iniciativa en la cual se concedieron exenciones tributarias por el impuesto de vehículo automotor como el caso de la Ley 1630 de 2013 que concedió una exoneración tributaria por dos años sobre el impuesto de vehículos automotores. Asimismo, hace referencia a fallo del Consejo de Estado *en demanda de nulidad contra la Ordenanza número 586 expedida por la Asamblea de Caldas, según Radicación número 17001233100020100009101(18823) en la que se concedían unos beneficios tributarios en el impuesto de vehículos. Sobre este fallo debemos señalar que el Consejo de Estado indicó que el acto acusado es violatorio de la Constitución “por cuanto el Departamento de Caldas no era el competente para conceder exenciones como las allí fijadas, en la medida en que, se repite, el impuesto sobre vehículos automotores, creado por la Ley 488 de 1998, es un impuesto de propiedad de la Nación, y, por ello, dicha facultad está atribuida, exclusivamente, al Congreso de la República, cuando de rentas nacionales se trata. En este caso, el departamento de Caldas excedió su competencia al regular un aspecto que, por disposición de la Constitución, recae exclusivamente en el legislador”.*

Finalmente, en lo que refiere a este proyecto, el beneficio que se pretende sobre el impuesto de vehículo automotor para incentivar el buen manejo de los conductores en las vías con el fin de incrementar la seguridad vial en el país redundará en beneficio de cada una de las entidades territoriales, puesto que los altos índi-

mandatos constitucionales, dar supremacía absoluta a la estabilidad de los fiscos de las entidades territoriales, perpetuando el régimen legal que define sus fuentes internas de financiación, sobre una nueva opción de política económica o sobre la estabilidad de la economía nacional. Adicionalmente, las rentas tributarias a las que se refiere el artículo 362 de la C. P., deben corresponder a bienes o derechos susceptibles de ser objeto de dominio, pues de otra manera no se entendería la referencia a la propiedad de los particulares. En otras palabras, el artículo constitucional estudiado, protege solo aquello respecto de lo cual puede predicarse un derecho de propiedad. En estos términos, como fue explicado en el fundamento 5 de esta sentencia, la acepción “rentas tributarias” debe entenderse referida al producto de un impuesto, una tasa o una contribución, pero de ninguna manera a la facultad de crear, modificar o extinguir el régimen de un determinado tributo, pues esta última no puede ser objeto de dominio”.

3 C-222 de 1995 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo); SC-486 de 1996 (M. P. Antonio Barrera Carbonell).

4 C-486 de 1996 (M. P. Antonio Barrera Carbonell).

5 C-222 de 1995 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo).

6 C-219 de 1997 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

ces de accidentalidad en las vías que ocasionan muertes, discapacidad, incapacidades, utilización del servicio de urgencias en salud, entre otros, pueden reducirse y, con ello, la consecuente inversión que deben realizar. Esta iniciativa no afecta la autonomía de las entidades territoriales en cuanto no dispone sobre la forma como los entes territoriales pueden hacer la inversión de los recursos que provienen de esta renta, puesto que las entidades territoriales a cuyo favor se ha cedido la renta podrán hacer uso del producido de la misma en lo que ellos ya tienen previsto sin que el legislador interfiera en ello.

### III. Razones de conveniencia

Sin lugar a duda el respeto a las normas de tránsito, la prudencia y el control de la velocidad pueden salvar muchas vidas y reducir el costo que representan para el sistema de salud los cientos de accidentes que cada año se presentan en las vías de Colombia.

*Las estadísticas evidencian que las vías en Colombia son peligrosas y, en su mayoría, las principales causas de accidentes de tránsito responden a la imprudencia de los conductores o a su falta de experiencia. Para 2015 fallecieron en las vías al menos 4.458 personas, según confirmó la ministra de Transporte, Natalia Abello<sup>7</sup>.*

Según el Banco Mundial, “una persona al volante en Colombia tiene 4 veces más probabilidades de morir en un accidente de tránsito que un conductor en España o Gran Bretaña”. De hecho, es la segunda causa de muerte violenta en el país<sup>8</sup>.

Las cifras sobre accidentalidad indican que, en Colombia, diariamente ocurren un promedio de 90 accidentes de tránsito, habiendo alcanzado en el año 2014 cerca de 5.172 muertes y 33.982 personas lesionadas, accidentabilidad que ha venido creciendo con mayor impacto en ciudades como Barranquilla, Bogotá y Cali, con indicadores del 44, 20 y 10% respectivamente<sup>9</sup>.

De acuerdo a estadísticas de la Policía Nacional, el año 2013 marcó un pico en la tendencia de los últimos años frente a accidentalidad vial; se presentaron 33.621 accidentes, aumentando en un 3,34% con respecto al año anterior. Para el año 2014, disminuyeron un 2,32% el número de accidentes viales en el país<sup>10</sup>.

En los años 2013 y 2014, se reportaron el mayor número de fatalidades con 5.964 y 5.632 respectivamente, siendo 2013 el año con mayor reporte de accidentes viales, con un aumento del 7% respecto al año anterior.

Para el 2014, el Instituto de Medicina Legal reportó 6.402 muertes por accidentes de tránsito, cifra que señala un incremento de 2,94% frente al número de casos registrados para el 2013, y se presentaron 44.172 víctimas de lesiones no fatales para un aumento de 35,61% en relación con el año inmediatamente anterior. La tasa de muertes se mantuvo estable en 13 por 100.000 habitantes, y las lesiones no fatales evaluadas por el sistema forense presentaron una tasa de 92,68 casos por 100.000 habitantes. El hombre es el más afectado en

accidentes de transporte en lesiones fatales y no fatales. La proporción es más sobresaliente en el caso de muertes; alcanza el 80,5% de los casos y en cuanto a heridos es de 62,7%; respecto a la edad, el 57,03% de las personas con lesiones fatales están entre 15 y 44 años. En esta misma franja, el porcentaje de lesionados no fatales asciende a 65,06% (4)<sup>11</sup>. Frente a los actores de las vías con mayor accidentalidad ocupan el primer lugar los motociclistas (38%) seguidos por los peatones (27%), tendencia que se mantiene constante en los años 2013 y 2014.<sup>712</sup>

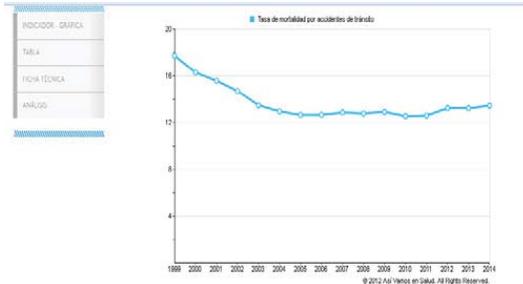


Tabla Gráfica - Tasa de Mortalidad por Accidentes de Tránsito

Fuente: <https://www.asivamosensalud.org/inidicadores/estado-de-salud/grafica.ver/58>

Del 100% de los accidentes con resultados fatales, el 80% de los que mueren son hombres y el 20% son mujeres, manteniendo la tendencia de mortalidad por género en los últimos cuatro años. Es decir, que diariamente en promedio ocurren 90 accidentes, 16 de ellos son mortales, en los cuales mueren 13 hombres y 3 mujeres<sup>13</sup>.



Mortalidad por Accidentes de Tránsito	
<b>Definición</b>	La Tasa de Mortalidad por Accidentes de Tránsito (MACT) es el número total de defunciones estimadas por accidentes de tránsito en una población total de determinado sexo y/o edad dividida por el total de esa población, expresada por 100.000 habitantes.
<b>Metodología de Cálculo</b>	MACT = (No. total de defunciones estimadas por Accidentes de Tránsito en una población / No. total de población) x 100.000
<b>Fuente del Numerador</b>	FORENIG-Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
<b>Fuente del Denominador</b>	Proyecciones de Población DANE - Cuadro de población por grupo de edad.
<b>Unidad de medida</b>	No. de muertes por 100.000
<b>Índice de base (Valor/ Año)</b>	17,68(1999)
<b>Responsable del cálculo</b>	Así vamos en Salud
<b>Nivel de desagregación</b>	Nacional
<b>Serie disponible</b>	1999 a 2014
<b>Periodicidad</b>	Anual

Análisis - Tasa de Mortalidad por Accidentes de Tránsito

Fuente: <https://www.asivamosensalud.org/inidicadores/estado-de-salud/grafica.ver/58>

7 Fuente: <https://comparamejor.com/co/seguros-para-vehiculos-todo-riesgo/principales-causas-de-accidentes-de-transito-en-colombia/>  
 8 Ídem.  
 9 Fuente <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/indices-de-accidentes-de-transito-en-colombia/15000347>  
 10 Ídem.

11 Fuente: Vargas D. Comportamiento de muertes y lesiones por accidente de transporte. Colombia, 2014. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis. 2014.  
 12 Fuente: <https://www.asivamosensalud.org/inidicadores/estado-de-salud/grafica.ver/5>  
 13 Fuente: [http://www.ccs.org.co/salaprensa/index.php?option=com\\_content&view=article&id=516:accidentalidad-advial&catid=296&Itemid=830](http://www.ccs.org.co/salaprensa/index.php?option=com_content&view=article&id=516:accidentalidad-advial&catid=296&Itemid=830)

Desde el punto de vista del medio de transporte, el 78% de los muertos y heridos en Colombia se concentra en los denominados por la OMS “usuarios vulnerables de la vía pública”, peatones (27,41% de las muertes en Colombia), usuarios de bicicleta (5,36% de las muertes) y de motocicleta (45,52% de las muertes). En los fines de semana, se concentra el 39,32% de las muertes y el 29,27 % de los heridos; para el 2014 diciembre mostró el mayor número de casos en lesiones fatales (644 casos, el 10,05% de las muertes totales) y respecto a los rangos horarios, el pico máximo entre las 18 y las 21 horas representa el 18,05% de las muertes con hora asociada al hecho.(4)<sup>14</sup>.

Los cinco departamentos más afectados por muertes en accidentes de transporte, al igual que en años anteriores, son, en orden de afectación, Antioquia; Valle del Cauca; Bogotá, D. C.; Cundinamarca y Santander. En ellos ocurrieron 3.189 muertes, que corresponden al 49,81% de todas, con una tasa promedio de 14,7 muertes por cada 100.000 habitantes, levemente superior a la tasa nacional (4)<sup>15</sup>.

En cuanto a tasas por 100.000 habitantes, los departamentos con mayores indicadores en orden descendente son Casanare (40,5), Arauca (26,2), Cesar (22,9), San Andrés y Providencia (22,4) y Meta (20,7). Estos cinco departamentos concentran el 10,23% de las muertes y el 5,54% de la población nacional. (4)<sup>16</sup>.

Según la Organización Mundial de la Salud, los accidentes de tránsito han sido declarados un problema de salud pública.

El Instituto Javeriano de Salud Pública realizó un estudio sobre la accidentalidad de motociclistas que dejó preocupantes cifras. Entre el año 2000 y 2014, cerca de 28.000 motociclistas fallecieron, de los cuales 86,6% eran hombres. Mientras esto ocurría con los motociclistas, la tasa de mortalidad por lesiones causadas por el tránsito se reducía de 19,8 a 14,3 por 100.000 habitantes<sup>17</sup>.

La mortalidad anual de motociclistas tuvo un crecimiento constante durante los 14 años. El incremento, plantearon los investigadores, puede deberse al aumento exponencial en el parque automotor de motos que se produjo en el país. En 2000 era de 1'200.000 y pasó a ser cerca de 5'440.000 en 2014<sup>18</sup>.

Basado en cifras oficiales de muerte de estos actores entre los años 2000 y 2014, el estudio señala que pasaron de representar el 24% de las muertes en accidentes viales a más del 45%. Más del 60% de las muertes de motociclistas en el período analizado se concentraron en ocho departamentos; el departamento que registró más muertes fue Antioquia (17,5%), seguido de Valle (15,2%) y Bogotá (6,7%). Pero al ajustar las tasas de mortalidad por cada 100.000 habitantes otra es la realidad. Esta lista la encabezan Casanare (22,1), Arauca (17,5) y Huila. El grupo comprendido entre 15 y 34 años de edad concentró el 64,7% de las muertes<sup>19</sup>.

14 Fuente: <https://www.asivamosensalud.org/indicadores/estado-de-salud/grafica.ver/58>

15 Ídem.

16 Ídem.

17 Fuente: <http://www.elspectador.com/noticias/nacional/muertes-accidentes-motos-aumentaron-dramaticamente-colo-articulo-614074>

18 Ídem.

19 Fuente: <http://www.elspectador.com/noticias/nacional/muertes-accidentes-motos-aumentaron-dramaticamente-colo-articulo-614074>

Los indicadores anteriores se reflejan además de la pérdida de vidas humanas en la destrucción del patrimonio e implican un gran esfuerzo tanto de los organismos de control de la movilidad, como de personal de la policía, y policía de carreteras, guardias de tránsito, de la red hospitalaria y de salud en general, aparato judicial entre otros, accidentalidad en gran parte obedece al incumplimiento o transgresión de las normas de tránsito.

Mauricio Cuéllar, experto en Transporte del Banco Mundial, asegura “que más que sancionar, hace falta que los conductores se eduquen sobre la importancia de tener conductas seguras como usar el cinturón de seguridad, no conducir borracho, respetar las normas de tránsito o darle prelación al peatón”<sup>9</sup>.

El Congreso colombiano y el Estado colombiano en general han enfrentado la problemática mediante un compendio muy extenso de acciones educativas como las contempladas en la Ley 1503 de 2011, y el Decreto número 2851 de 2013, además de sanciones tanto administrativas como pecuniarias y penales para las personas que incurran en violación a las normas de tránsito, vale la oportunidad mencionar las bondades en la seguridad vial por la disminución de los conductores que conducen bajo los efectos del alcohol o sustancia psicoactivas, y es evidente la disminución de los accidentes o incidentes por este concepto.

Consideramos que, para mejorar las cifras de accidentalidad asociada a transgresiones a las normas de tránsito, hay que hacer uso de todas las herramientas posibles, de tal manera que logremos que cada día los conductores colombianos actúen responsablemente, no solo por el temor a las sanciones sino desde la autorregulación y concientización de que el primer responsable y el primer beneficiario de una conducción de vehículos sería y con respeto a las normas es el mismo conductor.

El comportamiento de los usuarios de las carreteras es la causa principal de los choques en carreteras y de los traumatismos y muertes causados por el tránsito y aunque se ha expedido variedad de normatividad, lo cierto es, que la tendencia normativa se inclina a favor de la sanción como mecanismo de modificación de comportamiento y aunque no se puede negar que existen conductores que conducen en condiciones de riesgo, al irrespetar las normas de tránsito, y que para ellos están contempladas las respectivas sanciones, que deben ser aplicadas con imparcialidad y con severidad, también es justo reconocer que existe una inmensa cantidad de conductores o propietarios de automotores que respetan las leyes y normas que como actores con incidencia en la seguridad vial, se les debe estimular y premiar su buen comportamiento vial. De ahí la importancia de este proyecto de ley, con el que se pretende crear un estímulo económico para los conductores y/o propietarios de vehículos automotores sujetos pasivos del impuesto automotor, que no hayan tenido sanciones, multas de tránsito, ni se hayan visto involucrados en accidentes de tránsito dolosos, en el año inmediatamente anterior al del pago del impuesto, o de haberse tenido, haber sido canceladas.

De igual manera, el proyecto apunta a generar una cultura de responsabilidad vial, no desde la perspectiva de respetar para no incurrir en la sanción, sino que respetar las normas es benéfico, además de salvar vidas, salvaguardar el patrimonio y evitar incurrir en

conductas que le generen al conductor problemas con la justicia.

#### IV. Marco Jurídico

##### Constitución

El artículo 24 de la Constitución Política Nacional garantiza a todo colombiano el derecho a circular libremente por el territorio nacional. En este sentido, transitar de manera segura es un derecho que el Estado debe garantizar a sus ciudadanos, siendo inaceptable poner en riesgo la vida de las personas al realizar un desplazamiento, independientemente de que se trate de un peatón, pasajero o conductor.

##### Legal y Jurisprudencia

La Ley 488 de 1998, en los artículos 135 a 151, regula en su integridad los elementos que conforman el impuesto de vehículos automotores.

En Sentencia C-720 de 1999, la Honorable Corte Constitucional señaló: “En efecto, la Ley 488 de 1998 creó un nuevo impuesto sobre vehículos automotores que sustituye a los impuestos de timbre nacional, de circulación y tránsito y el unificado de vehículos del Distrito Capital de Santafé de Bogotá<sup>20</sup>. El artículo

139 de la mencionada ley señala como beneficiarios de las rentas del impuesto a “los municipios, distritos, departamentos y el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, en las condiciones y términos establecidos en la presente ley”. Los siguientes artículos de la Ley 448 regulan en su integridad el régimen del tributo: el hecho generador del impuesto (artículo 140), vehículos gravados (artículo 141), sujeto pasivo (artículo 142), base gravable (artículo 143), causación (artículo 144), tarifas (artículo 145), declaración y pago del impuesto (artículo 146), administración y control (artículo 147), traspaso de propiedad y traslado del registro (artículo 148), obligación de portar calcomanía (artículo 149) y, finalmente, distribución del recaudo (artículo 150).

Asimismo manifestó que el impuesto de vehículos es del orden nacional, cuyas rentas fueron cedidas a los municipios, distritos, departamentos y al Distrito Capital y está integralmente regulado en la Ley 488 de 1998. En esas condiciones, los entes territoriales solo tienen a su cargo la administración del tributo y son dueños del recaudo, pero el impuesto sigue siendo de carácter nacional. Por lo tanto, al ser el impuesto de orden nacional, el Legislador es el único facultado constitucionalmente para fijar los elementos del impuesto”.

En la misma sentencia la Corte Constitucional precisó que el impuesto sobre vehículos automotores previsto en el artículo 138 de la Ley 488 de 1998 es un nuevo impuesto del orden nacional, que está regulado integralmente en la misma ley y que constituye una renta nacional cedida a las entidades territoriales en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción. Por lo tanto, aun cuando el impuesto automotor constituye una renta de los distritos, departamentos y municipios, lo que impediría que el Legislador Nacional fijara tasas y tarifas, o declarara exenciones. Quedó perfectamente claro por la sentencia de la Corte Constitucional que el impuesto automotor es una renta nacional, la cual ha sido cedida a los departamentos y municipios y, así las cosas, el órgano legislativo puede reglamentar sobre él, como lo autoriza el ordenamiento jurídico colombiano.

En relación con la duda surgida acerca de que la norma no indicaba si el impuesto creado es nacional, departamental o municipal, la Corte señaló en la referida sentencia “efecto, en un contexto de incertidumbre como el planteado, para definir si un tributo constituye una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales es necesario identificar si el perfeccionamiento del régimen del tributo exige una manifestación de los órganos de representación política de dichas entidades.

La aplicación del criterio orgánico al caso que se estudia conduce a afirmar que el impuesto de vehículo automotor es un impuesto de carácter nacional. **Ciertamente, dicho tributo se encuentra establecido por la Ley 488 de 1998, sin que para su perfeccionamiento se requiera decisión alguna del concejo municipal o de la asamblea departamental. En consecuencia, el impuesto nacional de vehículos constituye una renta nacional cedida a las entidades territoriales en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción**” (negrilla fuera de texto).

Por otra parte, en la referida sentencia la Corte dice: “Las rentas cedidas anticipadamente a las entidades territoriales son rentas creadas en virtud de una decisión política del nivel central de Gobierno **que no constituyen, estrictu sensu, recursos propios de las entidades**

20 Como se afirma en el concepto elaborado por el doctor Alfredo Lewin Figueroa y enviado a esta Corporación por el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, el Impuesto de circulación y tránsito de vehículos tiene su origen en la Ley 97 de 1913, que en su artículo primero autorizó al Concejo Municipal de Bogotá a crear, cobrar y dar el destino que considerara conveniente a los recursos recaudados por concepto de este tributo, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental. La Ley 48 de 1968 (artículo 1º) ratificó que el mencionado impuesto era un gravamen municipal e indicó que “el Distrito Especial y los municipios están autorizados para gravar con el impuesto de circulación y tránsito los vehículos de tracción mecánica”. Posteriormente, la Ley 14 de 1983 (artículo 49) reitera que los vehículos de uso particular “serán gravados por los municipios por concepto del impuesto de circulación y tránsito”. Adicionalmente, la citada ley modificó el régimen de tarifas y exenciones”. Los Decretos números 2969 de 1983, 1333 de 1986 y 2626 de 1994 reformaron lo referente a las tarifas, base para la liquidación del impuesto y recaudo, modificaciones que no afectaron la naturaleza municipal del tributo. Respecto al Impuesto de timbre nacional, el Decreto Legislativo número 1593 de 1966 señaló que “causan impuesto de timbre nacional los recibos de pago que expidan las autoridades municipales, por concepto de impuesto municipal a vehículos automotores de servicio particular”. Posteriormente, la Ley 48 de 1968 (artículo 1º), el Decreto número 284 de 1973 (artículo 5º), la Ley 2ª de 76 (artículo 14) y el Decreto número 3674 de 1981 (artículo 1º), establecieron ajustes en las tarifas para el cobro del impuesto mencionado, sin alterar el carácter nacional del gravamen. La Ley 14 de 1983 dispuso la cesión del impuesto a los entes territoriales. En su artículo 52 indicó: “Cédese el impuesto de timbre nacional de que trata el artículo 50 de esta ley a los departamentos, intendencias, comisarías y al Distrito Especial de Bogotá. En consecuencia, el recaudo del impuesto será hecho por las entidades territoriales (...)”. Más tarde, algunas normas (Decreto número 3579 de 1983, Ley 50 de 1984, Decreto número 3138 de 1984, Decreto número 1222 de 1986 y Decreto número 3017 de 1989) modificaron parcialmente el régimen del tributo, especialmente en cuanto se refiere a las tarifas del impuesto, pero no afectaron el carácter nacional del mismo. Por último, respecto al impuesto unificado de vehículos para el D. C., el artículo 179 de la Ley 223 de 1995 autorizó al D. C. de Santafé de Bogotá para fusionar el impuesto de timbre nacional con el de circulación y tránsito, de los vehículos matriculados en Bogotá. De esta forma fueron unificados un tributo de carácter nacional y uno de naturaleza municipal. Finalmente, como ha sido mencionado, la Ley 488 de 1998 creó un nuevo impuesto sobre vehículos automotores que sustituyó a los impuestos de timbre nacional, de circulación y tránsito y el unificado de vehículos del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

**territoriales.** En consecuencia, como fue explicado anteriormente (ver *supra* F.J. 10) el legislador puede intervenir en el proceso de asignación de las mencionadas rentas, mientras persiga un fin constitucionalmente importante directamente relacionado con los intereses propios de la entidad territorial beneficiada, y siempre que no afecte, de manera desproporcionada, la autonomía de las entidades territoriales en cuya jurisdicción se realiza el recaudo”. (Negrilla fuera de texto).

En otro de los apartes de la sentencia indicó: “En estas condiciones, considera la Corte Constitucional que para que no se produzca el vaciamiento de competencias fiscales de las entidades territoriales, al menos, los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación –o recursos propios *strictu sensu*– deben someterse, en principio, a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador”<sup>21</sup>.

Como bien se señaló antes, los recursos de las rentas que les cedió la nación no constituyen recursos propios; los entes territoriales solo tienen a su cargo la administración del tributo y son dueñas del recaudo, pero el impuesto sigue siendo de carácter nacional. Por lo tanto, al ser el impuesto de orden nacional, el Legislador es el único facultado constitucionalmente para fijar los elementos del impuesto”.

En los distintos fallos que la Corte ha abordado el tema en relación con las fuentes endógenas y exógenas de financiación de las entidades territoriales, es claro que sobre las fuentes endógenas de las entidades territoriales las facultades del legislador son limitadas; sin embargo respecto de las fuentes exógenas como lo son las rentas cedidas no lo son, y puede el legislador tener una mayor amplitud en la configuración legislativa.

Como bien se deja ver con esta iniciativa no estamos regulando sobre la destinación que los entes territoriales han de dar a los recursos que reciban por concepto del impuesto de vehículos automotores cedido por la nación, con lo que no se viola el principio de autonomía territorial.

El presente proyecto de ley es perfectamente concordante con los objetivos de la Ley General de Educación 115 de 1994, con la Ley 1503 de 2011, “por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones” y con el Decreto número 2851 de 2013 que la reglamenta.

Esta iniciativa no plantea una amnistía, porque no establece eliminación de deudas por multas anteriores a la vigencia de la ley; no establece rebaja de multas por infracciones de tránsito, sino que, por el contrario, estimula la tributación para poder acogerse al beneficio. Además, premia y estimula el buen comportamiento vial, reduciéndoles el impuesto a los propietarios de vehículos que conducen de acuerdo con las normas, o que establecen los controles suficientes para que sus empleados o conductores respeten las señales que garantizan la seguridad vial, lo que genera una ganancia colectiva que favorece a toda la sociedad.

La universalidad de la ley está garantizada, pues todo ciudadano sujeto pasivo del impuesto automotor puede acceder a su beneficio; el único requisito es la observancia de las normas de tránsito.

## V. Competencia del Congreso

El Congreso colombiano es competente para legislar sobre este tema con base a las funciones contempladas en la Constitución Política, que específicamente en el artículo 150, numerales 1 y 11, lo facultan para “crear, derogar o modificar las leyes”.

Por otra parte, la Corte Constitucional en reiterados fallos se ha pronunciado sobre la facultad legislativa de los congresistas y el impacto fiscal de los proyectos, al respecto en la Sentencia 490 de junio 23 de 2011 dijo: “El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 – Orgánica de Presupuesto, establece un grupo de mecanismos destinados a hacer compatibles los gastos fiscales que puedan establecerse en iniciativas legislativas con la política económica del Estado (...).

2.8.1. Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las revisiones legislativas.

2.8.2. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo, y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público. Al respecto, la Corte ha señalado que “el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a la voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la Ley.[70]11 Desde esta perspectiva la Corte no ha encontrado reparo de constitucionalidad en las normas que se limitan a “autorizar” al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En esos casos ha dicho la Corporación que el artículo 39 de la Ley Orgánica del Presupuesto[71]12 no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas”13.”.

## VI. Impacto Fiscal

El no pago oportuno de los impuestos en Colombia genera desequilibrios en las arcas de todos los entes territoriales, y se ha hecho muy común que cada cier-

21 C-219 de 1997 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

to tiempo las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales establezcan los llamados popularmente “papayazos” tributarios, medidas con las cuales se eliminan los intereses de mora en los impuestos que adeudan los contribuyentes, y se busca reducir la cartera y evitar la prescripción de las deudas.

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente.

Esta iniciativa contempla una reducción del 10% en el monto del impuesto automotor que pagar por los propietarios o poseedores de vehículos en la vigencia correspondiente a cada año, no por vigencias anteriores. Entonces, no es una amnistía tributaria ni un “papayazo” tributario; de lo que se trata es de estimular el buen comportamiento vial e incentivar la observancia de las normas de tránsito; por lo tanto el presente proyecto de ley acarrearía un impacto fiscal positivo para los departamentos, distritos y, por ende, también para los municipios, beneficiarios de la cesión de esta renta nacional, que incrementaría sus ingresos por este concepto. Además, la iniciativa no regula sobre la distribución de los recursos que sigue siendo competencia de la entidad territorial.

Sin embargo, frente a un posible impacto fiscal negativo, este proyecto de ley no lo presenta, ya que el descuento por pronto pago lo contemplan casi todos los entes territoriales beneficiarios de esta renta cedida; precisamente, el proyecto lo que cambia es el estímulo por pronto pago a estímulo por observar las normas de tránsito, sin quitarles a los entes territoriales la posibilidad de otorgar un estímulo adicional por pronto pago. Además generaría unas ganancias adicionales que podríamos resumir en lo siguiente:

1. La gran mayoría de departamentos ya tienen establecido como estímulo económico por pronto pago una reducción del impuesto que oscila entre el 10 y el 15% para los propietarios de vehículos; de hecho, los siguientes son los descuentos que otorgan diferentes departamentos de Colombia por pronto pago: Antioquia 10%, Santander 15%, Valle del Cauca 10%, Córdoba 15%, Cesar 15%, Casanare 15%, Boyacá 15%, Cauca 15%, Quindío 15%, Caldas 10%, Meta 10%, Sucre 15%, Norte de Santander 15%, Huila 15%.

2. Por el menor esfuerzo que tienen que hacer los entes territoriales de control al tránsito al incrementarse la responsabilidad vial.

3. Por la menor utilización de recursos en el aparato de salud pública y privada al decrecer la accidentalidad.

4. Por los ahorros en el sistema de justicia, al disminuir la utilización del aparato judicial al mermar los accidentes o accidentes asociados, a las infracciones de tránsito.

5. Porque se mejoraría la convivencia ciudadana, asociada a la disminución de la violencia derivada de conflictos o accidentes por infracción a las normas viales.

6. Porque incrementa el recaudo y se mejoran de manera directa las rentas de los departamentos y distritos e indirectamente la de los municipios y evita la mora y procedimientos judiciales, en el cobro del impuesto automotor, pues el beneficio es para los propietarios que estén al día con el pago de sus impuestos.

*En últimas no hay impacto fiscal negativo, pues se está cambiando solamente un paradigma social de la prepotencia del dinero, de obtener descuentos por pronto pago por tener capacidad económica, a un nuevo paradigma social y de convivencia, que es obtener descuentos por portarse bien, por cumplir las normas al ejecutar una actividad peligrosa como es la de conducir vehículos observando las normas que regulan la convivencia ciudadana.*

*Pero si esto no fuera suficiente, es importante señalar que existen reiterados pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional, como lo es la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa; al respecto señaló:*

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

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

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

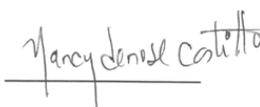
Con fundamento en las anteriores consideraciones, nos permitimos poner a consideración de ustedes honorables Congresistas esta iniciativa para su discusión y aprobación.

De los Honorables Congresistas,

  
GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca  
Movimiento Político MIRA

  
ANA PAOLA AGÜELO  
Representante a la Cámara por los Colombianos en el Exterior  
Movimiento Político MIRA

  
CARLOS EDUARDO GUEVARA  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Movimiento Político MIRA

  
Nancy Denise Costello

  
Fabio Sanguino

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El 1° de septiembre de 2016 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 136 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Guillermina Bravo, Ana Paola Agudelo, Carlos Guevara, Nancy Castillo y Fabio Arroyave*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 137 DE 2016**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el fondo, la marca y las condiciones para el desarrollo y recuperación del Centro Histórico del Distrito Capital.*

**PARTE DISPOSITIVA**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La finalidad de la presente iniciativa es la creación del fondo, la marca y las condiciones para el desarrollo y recuperación del Centro Histórico del Distrito Capital como una “Zona de Especial Protección Patrimonial, Arquitectónica, Cultural, Turística y Académica de Colombia”.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación.

La presente norma será de aplicación inmediata y preferente sobre las normas que le sean contrarias al interés y finalidad de la misma, se aplica para efectos territoriales en la zona que comprende las localidades de La Candelaria, Los Mártires y Santa Fe.

Artículo 3°. *Principios*. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas para efectos de la implementación de la presente ley se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Artículo 4°. *Objeto*. El objeto de la presente ley es la protección patrimonial, material e inmaterial del Centro Histórico de Bogotá, D. C., y su zona de influencia para lo cual se crea el Fondo de Desarrollo y Recuperación Patrimonial del Centro Histórico de Bogotá, D. C.

Artículo 5°. *Declaratoria*. La presente ley declara al Centro Histórico de Bogotá, D. C., y su zona de influencia como una “Zona de Especial Protección Patrimonial, Arquitectónica, Cultural, Turística y Académica de Colombia”.

Artículo 6°. Créase el Fondo de Desarrollo y Recuperación Patrimonial del Centro Histórico de Bogotá, D. C. (Frepac-Bogotá, D. C.) con el fin de obtener recursos económicos, administrarlos e implementar la presente ley de manera eficaz, el Gobierno nacional reglamentará su funcionamiento.

Artículo 7°. *Integración*. El Fondo de Desarrollo y Recuperación Patrimonial del Centro Histórico de Bogotá, D. C. (Frepac-Bogotá, D. C.) estará integrado por:

1. El Presidente de La República de Colombia o su delegado, quien lo presidirá.
2. El Alcalde Mayor de Bogotá D. C., o su delegado.
3. El Presidente de la Academia Colombiana de Historia.
4. El Presidente de la agremiación nacional que represente y aglutine el sector operador de turismo en Colombia.
5. Un representante de las facultades de arquitectura de universidades colombianas representadas en Ascun.
6. Un delegado del Concejo Distrital de Bogotá, D.C.
7. Un delegado de la J. A. L. de La Candelaria.
8. Un Delegado de cada C. P. L. de las localidades del centro de Bogotá, D. C.

Parágrafo. La secretaria técnica de dicho Fondo la ejercerá el Consejo Distrital de Patrimonio, con voz pero sin voto.

Artículo 8°. *Financiamiento*; el Fondo de Desarrollo y Recuperación Patrimonial del Centro Histórico de Bogotá, D. C. (Frepac-Bogotá, D. C.) será financiado cada año, con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación correspondientes al Distrito Capital en un porcentaje no inferior al 3% de la totalidad de recursos asignados al Distrito Capital.

De igual forma será financiado por recursos de inversionistas privados que aporten al Desarrollo y Recuperación de la Zona Especial para lo cual quedará facultado para suscribir dichos convenios y se autoriza para que previo análisis y aprobación del Consejo Distrital de Política Financiera (Confis) se generen beneficios tributarios y fiscales a quienes hagan dichos aportes e inversiones.

En igual sentido se creará un gravamen del 3% sobre el valor de la boletería de los eventos públicos que se realicen en el Distrito Capital con destino oficial y directo a financiar las obras de recuperación y protección de la Zona Especial, objeto de la presente ley.

Se creará un gravamen del 5% adicional sobre el valor del cargo fijo por el pago de las expensas de las licencias de construcción de proyectos de urbanización y construcción que se otorguen en el distrito capital, con destino oficial y directo a financiar las obras de recuperación y protección de la Zona Especial, objeto de la presente ley.

El Frepac-Bogotá, D. C., será la máxima autoridad para los efectos del objeto y finalidad de la presente ley, para lo cual se regulará a través de un consejo de gobierno donde tendrán asiento autoridades de la nación del distrito y locales.

Artículo 9°. Se ordena a las autoridades distritales disponer de los mecanismos y medios a su alcance para que se reestructure de manera especial y acorde a las necesidades propias la prestación del servicio de aseo público, seguridad, control de movilidad, habitante de calle, alumbrado público, recuperación de fuentes hídricas y oferta habitacional para los habitantes históricos en la Zona Especial.

Artículo 10. Ordénese al Distrito Capital, para que implemente una política especial de Desarrollo Turístico de la Zona Especial en el marco de las finalidades y objeto de la presente ley en coordinación con las instancias de participación local de la zona legalmente constituida previamente a la vigencia de esta ley.

Artículo 11. A partir de la vigencia de la presente ley, se suspenderá toda solicitud de exclusión de bienes de interés cultural de carácter nacional y distrital en la zona especial para estudio y nuevo inventario en el marco de la presente ley.

Artículo 12. A partir de la vigencia de la presente ley y salvaguardando los derechos adquiridos se suspende la aprobación y trámite de toda licencia de construcción en el perímetro de la nueva Zona Especial creada, para estudio en el marco de la presente Ley.

Artículo 13. El turismo, la academia y la cultura son las actividades prioritarias en la zona especial y por tanto las principales acciones del Fondo de Desarrollo y Recuperación Patrimonial del Centro Histórico de Bogotá, D. C., se deben encaminar a su desarrollo y fortalecimiento teniendo siempre en cuenta la participación ciudadana y los espacios de participación ciudadana legalmente constituidos a la fecha de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo. En todo caso se definirá que la Zona Especial tiene una amplísima vocación residencial barrial que se conservará según los usos y costumbres tradicionales.

Artículo 14. Créase la Marca Centro Histórico como un sello de especial denominación y origen que fortalezca los productos de los habitantes históricos de la Zona Especial y que genere conceptos de calidad, sostenibilidad, responsabilidad con el medio ambiente y sentido de pertenencia para la población productora, para ello el Distrito a través de sus órganos competentes adelantará las gestiones para su declaratoria y puesta en funcionamiento con entes como Cámara de Comercio, DIAN, Fenalco, entre otras.

Artículo 15. Se definirá por parte del el Fondo de Desarrollo y Recuperación Patrimonial del Centro Histórico de Bogotá, D. C. (Frepac-Bogotá, D. C.) los tipos de vehículos de transporte público que tendrán un doble propósito puesto que serán para transporte público en la zona especial, de características que protejan el medio ambiente y que a su vez sean atractivos turísticos.

Artículo 16. Las universidades ubicadas en la Zona Especial que se comprometan a través de programas de capacitación técnicos y profesionales en pro de la conservación cultural, arquitectónica y desarrollo del turismo con los habitantes tradicionales de dicha zona, tendrán especial beneficio tributario, para ello se definirá en la reglamentación de la presente ley.

Artículo 17. Se definirá a través de la presente ley en coordinación con la Oficina Distrital de Planeación, un límite a la destinación de predios construidos dentro de la Zona Especial destinados a actividades académicas y de hotelería o sus derivados y se dispondrá los corredores a habilitarse en las zonas comerciales para brindar alternativas económicas a los vendedores ambulantes que se integren a programas de formalización laboral y desarrollo de emprendimiento empresarial coordinados por el Fondo.

Artículo 18. Adelántense las acciones correspondientes por parte de la Secretaría de Cultura Distrital y del Ministerio de Cultura, para desarrollar las gestio-

nes necesarias con el fin de declarar la Fiesta de Reyes Magos y Epifanía del Barrio Egipto como patrimonio inmaterial cultural de la Nación.

Artículo 19. Se reconoce a los habitantes históricos, sus comercios y actividades tradicionales como parte del contenido patrimonial inmaterial de la Zona Especial, las autoridades dispondrán todos sus esfuerzos para su protección y salvaguarda de sus tradiciones.

Artículo 20. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,



Olga Lucía Velásquez Nieto  
Representante a la Cámara  
Por Bogotá Distrito Capital

## PARTE MOTIVA

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 137 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el fondo, la marca y las condiciones para el desarrollo y recuperación del Centro Histórico del Distrito Capital.*

#### 1. Objeto del proyecto de ley

La presente iniciativa, tiene por objeto la creación del fondo, la marca y las condiciones para el desarrollo y recuperación del Centro Histórico del Distrito Capital como una Zona de Especial Protección Patrimonial, Arquitectónica, Cultural, Turística y Académica de Colombia, que permita contar con los recursos, y herramientas necesarias para garantizar la adecuada gestión de las acciones orientadas a la protección y desarrollo de múltiples aspectos de suma importancia en la vida cotidiana del Centro Histórico del Distrito Capital.

#### 2. Consideraciones

Frente a los aspectos que presentan problemáticas en el Centro Histórico del Distrito Capital, es importante resaltar algunos datos del estudio Bogotá Cómo Vamos, respecto de algunos de los temas cruciales, que más impactan en las condiciones del Centro Histórico de Bogotá.

**Basuras:** La localidad 17 de La Candelaria presenta problemas de manejo de basuras, debido esencialmente a la falta de armonización del sistema de recolección de basuras, los vehículos recolectores tienen rutas según los horarios estandarizados en el Distrito, pero sin que esto obedezca a un estudio frente a las necesidades propias del sector cultural, turístico, académico, comercial y habitacional de la localidad, frente a temas como horarios, tipo de vehículos, capacidad de recolección, programas de manejo de basuras con habitantes en condición de calle, entre otros.

**Alumbrado Público:** En cuanto a este tema, la problemática radica esencialmente en la falta de organización e impulso del distrito y los operadores del servicio para armonizar las redes del alumbrado público como debe hacerse según las instrucciones dadas por el Instituto Distrital de Patrimonio y Cultura (IDPC), para una

zona de carácter histórico, por ello es común observar redes y cableado en las fachadas, iluminación de una intensidad no permitida, instalaciones no acordes a las épocas propias de conservación y en general zonas desprovistas del servicio.

**Contaminación visual:** La zona del Centro Histórico de La Candelaria al igual que su costado anexo sur, padece de un impresionante y sistemático matoneo de grupos de barristas de fútbol, tribus urbanas y demás grupos callejeros que constantemente utilizan pinturas de característica de aerosoles para hacer grafitis, generando gran perjuicio a las piedras de construcción históricas que hace difícil su limpieza y recuperación generando con estos químicos, deterioros en los materiales, daños irreparables al pintar y rayar los muros expuestos de las pinturas de las épocas coloniales y republicanas expuestas para el turismo y la remembranza cultural.

De igual forma esto genera un desangre en los recursos públicos que se invierten en la recuperación de fachadas de bienes de interés cultural, históricos y arquitectónicos de carácter nacional y distrital, así como en aquellos bienes de iguales características de propiedad vecinal privada.

**Deterioro vial y congestión vehicular:** Las vías locales, diseñadas para carruajes y vehículos de tracción animal, no están diseñadas para el alto flujo y peso vehicular de hoy en día, frente a esto se implementó el Decreto 520 de 2013, en cuyo artículo 7° establece específicamente para la localidad de La Candelaria una restricción del tráfico que no puede superar las 3.5 Toneladas, norma que a pesar de su vigencia no es aplicada, lo que genera constantes deterioros viales, daños a las edificaciones y deterioros en las fachadas de las casas antiguas.

Frente a las vías históricas empedradas, estas con el uso vehicular se deterioran ostensiblemente perdiendo su belleza y valor tradicional, al igual que esto, se evidencia una usurpación de universidades del sector que apropiaron dichas vías con cerramientos y hasta construcciones de zonas recreativas para sus estudiantes, caso de la Universidad Externado, de los Andes y de la Salle.

Aunado a lo anterior, los cierres y peatonalizaciones que se han implementado por razones contractuales y no por razones que obedezcan a estudios serios de factibilidad o impacto económico o de desarrollo turístico ha generado un proceso de mayor congestión vehicular en la localidad, debido a que la carrera 4ª y 5ª se han visto forzadas a convertirse en vías arterias de tránsito de Norte-Sur y Sur-Norte de los millones que se desplazan en la ciudad embotellando el sector cuya única solución es la construcción del tramo faltante de la circunvalar hasta la localidad de San Cristóbal y la atención de la secretaría de movilidad que constantemente brilla por su ausencia en la regulación de los problemas de movilidad de la localidad.

**Fuentes hídricas y paisaje natural:** “La Tacita de Plata” como se le conoce a la Candelaria intitulada de esa forma por el Ilustre Candelario, Doctor Jaime Umaña, posee múltiples quebradas, como la Roosevelt, Manzanares, Vicachá, Rumichaca, San Bruno, entre otras que se encuentran en un estado deplorable, sedimentadas, cloacas públicas, basureros habitacionales de consumidores de drogas y escondite de hampones de todos los pelambres, en algunas zonas son apropiadas de manera ilegal por algunas universidades como lo Andes y Las Américas, evitando por ambas razones

expuestas su conservación, disfrute ciudadano y como atractivo turístico con el cual podría generar recursos a los pequeños empresarios turísticos del sector y a sus habitantes en general.

En cuanto al paisaje, la localidad, solo cuenta con parque verde, llamado Parque Espinosa apropiado por la Universidad de Los Andes, subutilizado, desprotegido, de igual forma el telón de fondo de los cerros orientales se ha venido recubriendo de un manto de cemento, destruyendo con ello el paisaje tradicional que se tiene desde la época colonial de los cerros tutelares de Bogotá, fuente de inspiración de múltiples paisajistas de la época republicana, poetas y escritores, destruyendo con ello parte del patrimonio inmaterial de nuestra localidad y de la ciudad capital de Colombia.

#### **Construcciones y desplazamiento del habitante histórico:**

A la par de lo anterior, tenemos que en vilo del perímetro establecido por el Decreto 492 de 2007, Frente al Plan Zonal del Centro, generó unas zonas de borde en las cuales en virtud de dicho plan que contempla la fórmula para generar una revitalización del centro histórico y zonas adyacentes a este, crea unas subzonas donde es permitido hacerle el quiebre a lo establecido en el Decreto 678 de 1994, el cual contemplaba unos límites en volumetría, alturas y zonas para las construcciones nuevas.

Con esto se ha generado un cambio en la imagen como tal del territorio y por los fenómenos de economía de mercado, un encarecimiento de la tierra, lo que a la postre ha despertado un frenesí en universidades y constructoras por la compra de lotes, casas, barrios completos que de una u otra forma han generado un desplazamiento de los habitantes históricos de la localidad quienes no pueden subsistir con cada vez menos fuentes de empleo en la localidad, como tampoco con el aumento de estrato que vía gobierno distrital, se impone poco a poco, se desarrollan los nuevos desarrollos habitacionales, ejemplo de ello, los conjuntos de la Nueva Santa Fe, Condominio Calle Real, Puerta del Sol, la compra de las Aguas, de la calle de las Mandiolas y el Proyecto Ministerios, entre otros.

#### **Pérdida del patrimonio inmaterial:**

Frente a lo anterior, los ciudadanos tradicionales, desplazarse, por las razones expuestas, se genera una pérdida en el patrimonio inmaterial como lo es la gente, personas cultores de un saber ancestral, talabarteros, que ya no quedan, forjadores de hierro que solo quedan 3, maestros ebanistas que cultivaban las técnicas coloniales, artesanos de zapatos que históricamente son recordados por las revoluciones de principios de siglo, que mutaron a lo que hoy son los hacedores y confeccionistas de botas y uniformes militares, artistas que construían las famosas bandolinas y bandoliones, que son relegados.

Hoy en día, los chicheros, los habitantes del Barrio Egipto y su Fiesta de Reyes Magos y Epifanía, la más antigua de las fiestas de Bogotá, D. C., con 102 años de historia, los joyeros de la calle real, que hoy en día están al borde de la quiebra, quienes registran una tradición centenaria en el territorio, los comerciantes de los pasajes Rivas y Hernández que han visto el paso de los cambios más trascendentales en nuestro país y los litógrafos, herederos de aquel primer litógrafo Don Antonio Nariño y su Imprenta Bagatela, que transformó la historia de un continente, quienes hoy son desplazados vía administrativa, son claros ejemplos de ese patrimonio inmaterial vigente que la modernidad, sus

nuevos desarrollos empresariales están acabando en detrimento del acervo cultural de cientos de años de tradición y aporte al ser colombiano.

#### **Pérdida del patrimonio construido:**

La localidad a través de los años ha venido perdiendo su fisonomía histórica, es así que hoy en día se alistan proyectos de gran impacto que generarán cambios de la misma forma, destruyendo el poco patrimonio construido de manera directa o en el proceso de desarrollo de las nuevas construcciones.

Por ejemplo de lo anterior, tenemos el proyecto Ministerios que pretende acabar con más de 34 bienes reconocidos hoy como bienes de interés cultural, casas de valor histórico como la casa del ex Presidente Miguel Abadía Méndez o Marco Fidel Suárez, el proyecto de revitalización que pretende construir en el Barrio Santa Bárbara, el más antiguo de la capital, así mismo los proyectos de planes de manejo de algunas universidades sobre los cerros orientales, generarían un deterioro adicional a la fisonomía típica de la localidad que va en contra de los principios normativos de conservación y preservación de la localidad y su acervo histórico.

#### **Inseguridad:**

La pérdida de estos valores tradicionales del sentido de barrio, de vecindad, genera fenómenos de inseguridad que van desde el asalto en vía pública, hasta la venta de drogas en la misma, pérdida de valores familiares que redundan en pandillismo en los sectores más deprimidos donde los procesos de gentrificación son más acentuados.

De igual forma, el bajo pie de fuerza frente a la población flotante no se compadece y genera una desatención de las unidades policiales a las atenciones propias de seguridad de la localidad.

A pesar de contener en el territorio los poderes del Estado a nivel nacional hay una total y absoluta descoordinación de las fuerzas de seguridad frente a la seguridad ciudadana, el microtráfico y el narcoturismo son problemáticas que se evidencian diariamente y no se solucionan.

De igual forma, al tener la localidad una vocación eminentemente turística no posee personal asignado de la policía turística, solo dos efectivos y una patrulla, en igual forma, las autoridades de salud son claramente desbordadas frente a problemáticas de salud y circunstancias epidemiológicas por el turismo que en territorio se desarrolla y finalmente, los recursos físicos, logísticos y humanos, que en materia de migración debe tener la zona turística por excelencia de la capital, brillan por su ausencia.

#### **Falta de generación de empleo y subutilización del potencial vocacional local:**

Estos fenómenos de gentrificación a los que se ha visto avocada la localidad, sumado al desplazamiento humano de sus habitantes, la falta de oferta educativa de calidad para sus habitantes, han conllevado un gran vacío en la generación de empleo calificado y en condiciones dignas, esto es una realidad lamentable puesto que la localidad cuenta con gran potencial vocacional de turismo que se puede utilizar como fuente de empleo de calidad acompañado de capacitación vocacional, generando oportunidades de desarrollo para sus habitantes, del sector de operadores turísticos y empresarial alrededor del mismo tema en diferentes cadenas de productividad.

### **3. Fundamentos jurídicos**

El artículo 72 de la Constitución Política de 1991 establece que 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*”.

En este sentido la Ley 163 de 1959 por la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación en su artículo 2° decreta que “en desarrollo de lo acordado en la Séptima Conferencia Internacional Americana, reunida en Montevideo en el año de 1933, se consideran como monumentos inmuebles, además de los de origen colonial y prehistórico, los siguientes: a) Los que estén íntimamente vinculados con la lucha por la independencia y con el periodo inicial de la organización de la República, b) Las obras de la naturaleza de gran interés científico indispensables para el estudio de la flora y la geología.

Que la misma Ley 163 de 1959 en su artículo 4°, declara la creación como monumentos nacionales los sectores antiguos de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompo, Popayán, Guaduas, Pasto y Santa Marta (especialmente la Quinta de San Pedro Alejandrino, y las residencias de reconocida tradición histórica). Y establece en su **Parágrafo**, que para los efectos de la presente ley se entenderá por sectores antiguos los de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompo, Popayán, Guaduas, Pasto, Santa Marta, Santa Fe de Antioquia, Mariquita, Cartago, Villa de Leyva, Cali, Cerrito y Buga. Las calles, plazas, plazuelas, murallas, inmuebles, incluidos casas y construcciones históricas, en los ejidos, inmuebles, etc., incluidos en el perímetro que tenían estas poblaciones durante los siglos XVI, XVII y XVIII.

Que dicha ley fue reglamentada por el Decreto Nacional 264 de 1963, y en su artículo 4° define que “se incluyan en las reservas especificadas en el artículo 4 de dicha Ley los sectores antiguos de Bogotá, Socorro, San Gil, Pamplona, Rionegro (Antioquia), Marinilla y Girón”.

Que la Ley 397 de 1997 “por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias” y la Ley 1185 de 2008 *por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones, no modificaron ni derogaron el artículo 2°, y 4° de la Ley 163 de 1959 como tampoco su Decreto Reglamentario 264 de 1963.*

**Que en vigencia de las disposiciones legales mencionadas se considera la zona antigua de Bogotá, D. C., circunscrita en las fechas establecidas por la norma, como zonas de reserva de protección patrimonial vigentes en la actualidad.**

**Que a través de la Ley 1ª de 1992 en su artículo 1° crea la localidad de La Candelaria y es a su vez derogado por el Decreto 1421 de 1993, el cual en su artículo 54 reconoce dentro de la estructura administrativa de Bogotá, D. C., a las localidades.**

*Que el Acuerdo 6 de 1990, crea las zonas de conservación histórica o artística así como determina los Tratamientos especiales de conservación de zonas y edificaciones de valor histórico, artístico, arquitectónicos o urbanístico.*

*Que el Decreto 678 de 1994 reglamentó el Acuerdo 6 de 1990 en lo referente a lo descrito en su artículo 155 de las zonas de conservación histórica o artística así como los Tratamientos especiales de conservación de zonas y edificaciones de valor histórico, artístico, arquitectónico o urbanístico.*

*Que el Decreto 678 de 1994 le da la Asignación de Tratamiento de Conservación Histórica y asigna el tratamiento especial de Conservación Histórica al sector que a continuación se delimita:*

Por el Norte: El eje vial de la Avenida Jiménez entre la Avenida Circunvalar y la carrera 10ª, incluyendo todos los predios con frente a ambos costados de la Avenida Jiménez.

Por el Occidente: El costado oriental de la carrera 10ª entre la Avenida Jiménez y la calle 1ª.

Por el Sur: El costado norte de la calle 1ª, entre la carrera 10ª y la carrera 3ª.

Por el nororiente: La carrera 3ª, entre la calle 1ª y la calle 2ª, continuando hacia el oriente por la calle 2ª hasta encontrar la carrera 2ª; siguiendo en dirección norte hasta la calle 5ª, para empatar con la carrera 3 Este en dirección norte, incluyendo los predios localizados a ambos costados de dicha vía, la Plazuela General Hermógenes Maza, incluyendo los predios situados a ambos costados de la misma y el costado occidental de la Avenida Circunvalar (Paseo Bolívar), entre la Plazuela General Hermógenes Maza y la Avenida Jiménez.

Que este sector, hoy es conocido como localidad de La Candelaria y su zona de influencia en el costado sur, barrio las cruces, localidad 3 de Santa Fe.

Que se crea el Decreto Distrital 619 de 2000 o Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C. (POT) en donde de igual forma en su artículo 62 y s.s. se define el Patrimonio Cultural, Patrimonio Construido y se definen su conformación y componentes vinculando al sector antiguo correspondiente al Centro Tradicional de Bogotá que incluye el Centro Histórico declarado Monumento Nacional definiendo su tratamiento como de conservación y presentando un inventario de los Bienes de Interés Cultural del Ámbito Nacional.

Que a través del Acuerdo 117 de 2003 se reafirma y reconoce la existencia de la localidad 17 de La Candelaria y se fijan sus límites conforme a las normas pre-existentes y teniendo en cuenta sus antecedentes zonales y territoriales históricos.

Que posteriormente y sin razón alguna, que conserve la línea de conservación patrimonial de las zonas de conservación histórica o artística del Centro Tradicional incluido el Centro Histórico de Bogotá, D. C., se crea el emite implanta en el ordenamiento jurídico el Decreto 492 de 2007, *por el cual se adopta la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro (PZCB) y las Fichas Normativas para las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) 91 Sagrado Corazón, 92 La Macarena, 93 Las Nieves, 94 La Candelaria, 95 Las Cruces y 101 Teusaquillo.*

Que las normas sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas patrimonio cultural son de superior jerarquía en el Ordenamiento Territorial, por lo cual, una vez establecidas prevalecen sobre las demás disposiciones normativas.

Que mediante normas de carácter nacional se encuentran establecidos el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural, el Régimen Especial de Protección de los Bienes de Interés Cultural, y los instrumentos y proce-

dimientos que se deben adelantar para la salvaguardia, protección, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural.

Que de conformidad con el artículo 8º de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 5º de la Ley 1185 de 2008, a las entidades territoriales les corresponde la declaratoria y manejo de los bienes de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, a través de las gobernaciones, alcaldías o autoridades respectivas, previo concepto favorable del correspondiente Consejo Departamental de Patrimonio Cultural, o del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural en el caso de los distritos.

Que el Decreto-ley 1421 de 1993, *por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá*, dispone en su artículo 2º que el Distrito Capital como entidad territorial está sujeto al régimen político, administrativo y fiscal que para él establece expresamente la Constitución, el presente estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten. En ausencia de las normas anteriores, se somete a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios.

Que el mencionado Decreto 1421 de 1993 en el numeral 7 del artículo 86 asigna a las Alcaldías Locales la función de *“dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales”*.

Que el Acuerdo Distrital 257 de 2006 en el artículo 92 transformó la Corporación La Candelaria en el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC), adscrito a la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte; y el artículo 95 establece que el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC), *“(…) es un establecimiento público, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto la ejecución de políticas, planes y proyectos para el ejercicio efectivo de los derechos patrimoniales y culturales de los habitantes del Distrito Capital, así como la protección, intervención, investigación, promoción y divulgación del patrimonio cultural tangible e intangible y de los bienes de interés cultural del Distrito Capital”*.

Que en cumplimiento de lo establecido en el literal c) del artículo 97 del Acuerdo 257 de 2006, la Junta Directiva del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural adoptó los estatutos de esta entidad a través del Acuerdo 001 del 2 de enero de 2007, el cual en su artículo 6º establece las funciones básicas del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC), así:

*“a) Gestionar la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos para la protección, intervención, investigación, promoción y divulgación del patrimonio cultural tangible e intangible y de los bienes y servicios de interés cultural del Distrito Capital.*

*b) Dirigir y supervisar el cumplimiento de las normas urbanísticas y arquitectónicas de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá en lo concerniente a los bienes de interés cultural del orden distrital, declarados o no como tales.*

*c) Elaborar el inventario de monumentos conmemorativos y objetos artísticos localizados en el espacio*

*público y promover la declaratoria como bienes de interés cultural de aquellos que lo ameriten”.*

Que el Decreto Distrital 558 de 2006 determina y desarrolla el objeto, la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, y su alcance, en relación con la coordinación y gestión de la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos para el fortalecimiento del campo patrimonial en el Distrito Capital; así como en relación con el diseño de estrategias de divulgación y conservación del patrimonio cultural tangible e intangible.

Que el Decreto Distrital 627 de 2007 establece el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio encargado de promover, articular y regular de manera concertada y corresponsable la interacción social entre los Agentes Culturales, Organismos y Organizaciones involucrados en los procesos de participación, planeación, fomento, organización, información y regulación propios de los campos del Arte, la Cultura y del Patrimonio.

Que el Acuerdo Distrital 311 de 2008, *por medio del cual se dictan disposiciones sobre el inventario del patrimonio cultural*, en su artículo 2° asigna a la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte la función de desarrollar los lineamientos para la realización del Inventario del Patrimonio Cultural tangible e intangible del Distrito Capital, siguiendo los lineamientos que para tal efecto defina el Ministerio de Cultura, como entidad responsable del Registro Nacional del Patrimonio Cultural.

Que el Decreto Distrital 301 de 2008, *por el cual se establece la composición y funciones del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural de Bogotá*, reglamentó la conformación y funciones del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural de Bogotá como el órgano consultivo encargado, entre otros, de asesorar a la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas de salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural del Distrito Capital, y entre sus funciones, se encuentra la de emitir concepto previo sobre las propuestas de declaratoria o revocatoria de Bienes de Interés Cultural y sobre los Planes Especiales de Manejo y Protección de los bienes que lo requirieren.

Que en virtud de lo anterior se denota la multiplicidad de normativas de diferentes órdenes jerárquicos normativos que generan dispersión de sus fines, contradicciones reguladoras y falta de implementación efectiva en torno a la protección y conservación del patrimonio histórico del Centro Tradicional e Histórico de Bogotá, D. C.

#### 4. Impacto Fiscal

Con relación al impacto fiscal del presente Proyecto de ley nos remitimos a la Jurisprudencia de la Corte Constitucional que en Sentencia C-625 de 2010 estableció que:

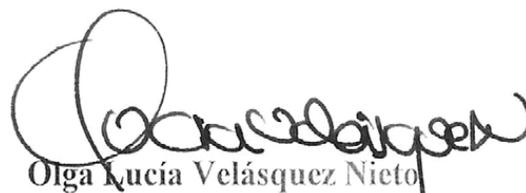
“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las proyec-

siones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia. De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada”.<sup>1</sup>

De los honorables Congressistas,



Olga Lucía Velásquez Nieto

Representante a la Cámara  
Por Bogotá Distrito Capital

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-625 de 2010, M.P Nilson Pinilla.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 5 de septiembre del año 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 137

con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *Olga Lucía Velásquez Nieto*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

## PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA  
PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE  
REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 280 DE 2016 CÁMARA**

*por el cual se reforma el artículo 11 y se adiciona el artículo 11A al Decreto-ley 1793 de 2000.*

Doctor

**JOSÉ LUIS PÉREZ**

Presidente

**BENJAMÍN NIÑO**

Secretario

Comisión segunda Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes.

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes al Proyecto de ley 280 de 2016 Cámara, por el cual se reforma el artículo 11 y se adiciona el artículo 11A al Decreto-ley 1793 de 2000.**

Honorables Representantes a la Cámara:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva del Senado de la República, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los Representantes el informe de ponencia del proyecto de ley de la referencia. Previamente, téngase en cuenta las siguientes consideraciones.

### **I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

A disposición de la Mesa Directiva de la comisión segunda, el Congresista Federico Hoyos fue designado para rendir informe de ponencia en primer debate ante la misma.

### **II. OBJETO**

La presente iniciativa tiene por objeto modificar el artículo 11 y se adiciona el artículo 11A al Decreto-ley 1793 de 2000 por medio de la cual se protege a los soldados profesionales que se encuentren en suspensión por detención preventiva.

### **III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

El presente proyecto de ley, además del título, se compone de tres (3) artículos, entre ellos el de vigencia.

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 280 DE 2016 CÁMARA**

*por el cual se reforma el artículo 11 y se adiciona el artículo 11A al Decreto-ley 1793 de 2000.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 11 del Decreto-ley 1793 de 2000 quedará así:

**Artículo 11. Suspensión por detención preventiva.** Cuando por mandato autoridad competente, penal o disciplinaria, según el caso, se disponga la suspensión de funciones y atribuciones de un Soldado Profesional o Infante de Marina Profesional, esta se cumplirá mediante resolución el Comandante de la respectiva Fuerza.

**Parágrafo 1°.** Durante el tiempo de la suspensión el Soldado Profesional o Infante de Marina Profesional percibirá las primas, subsidios y el cincuenta por ciento (50%) del salario básico. Si fuere absuelto o favorecido con preclusión de la investigación, cesación de procedimiento, deberá reintegrarse el porcentaje del salario básico retenido.

**Parágrafo 2°.** Cuando la sentencia o fallo definitivo fuere condenatorio o sancionatorio, las sumas retenidas en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo pasarán a formar parte de los recursos propios de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.

**Parágrafo 3°.** Cuando el tiempo de la suspensión sea superior al de la condena impuesta por la autoridad competente, se reintegrará el excedente de los salarios retenidos.

**Parágrafo 4°.** Cuando se concede el derecho de libertad provisional o condena de ejecución condicional no procederá la suspensión de funciones y atribuciones.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 11A al Decreto-ley 1793 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 11A. Levantamiento de la suspensión.** El levantamiento de la suspensión en funciones y atribuciones del Soldado Profesional o Infante de Marina Profesional, procederá cuando así lo disponga en el curso de la investigación respectiva la autoridad que la había ordenado, cuando hubiere sentencia o fallo absolutorio, se hubiesen vencido los términos de la suspensión provisional sin que haya recibido comunicación de su prórroga, preclusión o archivo de la investigación penal o disciplinaria, cesación de procedimiento o revocatoria de la medida de aseguramiento. El levantamiento de esta medida se dará por comunicación de autoridad competente, a solicitud de parte o de oficio, según sea el caso.

A partir de la fecha de levantamiento de la suspensión, el Soldado o infante de Marina Profesional, devengarán la totalidad del salario mensual devengado.

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

### **ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO DE LEY**

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Introducción:** Mediante el Decreto-ley 1793 de 2000, el Gobierno nacional, investido de facultades extraordinarias conferidas por la Ley 578 de 2000, ex-

pidió el Régimen de Carrera y Estatuto de Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares.

Dicha norma, parte por denominar a los soldados profesionales como los “*varones entrenados y capacitados con la finalidad principal de actuar en las unidades de combate y apoyo de combate de las Fuerzas Militares, en la ejecución de operaciones militares, para la conservación, restablecimiento del orden público y demás misiones que le sean asignadas*” (Artículo 1°). Enseguida, el decreto fija reglas para la incorporación de esta categoría de militares, su retiro y reincorporación, describe y desarrolla situaciones administrativas como su destinación, traslado, licencias y comisiones, así como los programas de capacitación, entre otros asuntos.

En su artículo 11, objeto de la reforma propuesta, el decreto en cita prevé como causal de retiro la prolongación de la privación de la libertad del Soldado Profesional por más de 60 días calendario, a consecuencia de la imposición de medida de aseguramiento consistente en detención preventiva:

**Artículo 11. Retiro por detención preventiva.** *El soldado profesional a quien se le profiera medida de aseguramiento consistente en detención preventiva que exceda de sesenta (60) días calendario, será retirado del servicio.*

Se estableció de esta manera una causal objetiva de retiro para este tipo de servidores, no prevista en el régimen de carrera de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, y a todas luces contraria a los postulados de igualdad y dignidad que fundan el modelo constitucional colombiano, al tiempo que desconocedora del principio de presunción de inocencia, como expresamente fue admitido por la Corte Constitucional en Sentencia C-289 de 2012, a la que se hará alusión con mayor detalle más adelante.

En efecto, el Decreto-ley 1790 del mismo año, *Régimen de Carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares*, no prevé para este personal causal de retiro de la Institución de semejante naturaleza. El artículo 100 de esta norma (modificado por el artículo 24 de la Ley 1104 de 2006) estableció como tales situaciones, las siguientes:

a) *Retiro temporal con pase a la reserva:*

1. *Por solicitud propia.*
2. *Por cumplir cuatro (4) años en el grado de General o Almirante, salvo lo dispuesto en la Ley 775 de 2002.*
3. *Por llamamiento a calificar servicios.*
4. *Por sobrepasar la edad correspondiente al grado.*
5. *Por disminución de la capacidad psicofísica para la actividad militar.*
6. *Por inasistencia al servicio sin causa justificada de acuerdo con el tiempo previsto en el Código Penal Militar para el delito de abandono del servicio.*
7. *Por incapacidad profesional de conformidad con el artículo 108 literal a) de este decreto.*
8. *Por retiro discrecional de acuerdo con el artículo 104 de este decreto.*
9. *Por no superar el período de prueba;*

b) *Retiro absoluto:*

1. *Por invalidez.*
2. *Por conducta deficiente.*
3. *Por haber cumplido la edad máxima permitida para los servidores públicos de acuerdo con la ley.*
4. *Por muerte.*
5. *Por incapacidad profesional de conformidad con el artículo 108 literales b) y c) del presente decreto.*
6. *Por fuga del personal privado de la libertad por orden de autoridad judicial, sin perjuicio de la acción penal y disciplinaria que corresponda<sup>[1][1]</sup>.*

El artículo 95, relativo a la **suspensión**, dispone que esta medida administrativa procederá *Cuando por autoridad competente, penal o disciplinaria, según el caso, se solicite la suspensión de funciones y atribuciones de un Oficial o Suboficial de las Fuerzas Militares, esta se dispondrá por resolución ministerial o de su delegado para oficiales y por disposición del respectivo comando de fuerza para suboficiales.* En eventos como el descrito en esta disposición, el Oficial o suboficial que sea suspendido en funciones y atribuciones percibirá, durante el tiempo que dure la misma, las primas y subsidios y el cincuenta por ciento (50%) del sueldo básico que corresponda.

El proyecto propuesto procura una reforma al estatuto de carrera de los Soldados Profesionales, la primera de las normas en cuestión, parcialmente fundamentado en lo considerado y decidido por la Corte Constitucional en Sentencia C-289 de 2012, que condicionó la exequibilidad del artículo 11 del Decreto-ley 1793 de 2000 a que el término “retiro” fuera entendido como “suspensión”. De este modo, lo que en principio fue fijado por el legislador como una causal de retiro para Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares pasó a ser una causal de suspensión por voluntad del máximo Tribunal constitucional colombiano.

Sin embargo, contrario a lo que pudiera esperarse, en lo resuelto por la Sentencia C-289 de 2012 la Corte Constitucional sentó las bases de un trato discriminatorio en perjuicio de los derechos de los Soldados Profesionales, dando lugar a la expedición posterior del Decreto Reglamentario número 2367 de 2012, *por medio del cual se reglamenta el artículo 11 del Decreto-ley 1793 de 2000 y se dictan otras disposiciones*, en el que, a diferencia de lo que ocurre con los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares en idéntica situación, la suspensión en funciones y atribuciones opera como una medida administrativa automática por parte de los Comandantes de Fuerza al cumplimiento del término previsto, sin que sea necesaria la previa solicitud judicial o disciplinaria de la autoridad competente.

El presente proyecto, pretende homologar el tratamiento jurídico a toda clase de militares procesados judicial o disciplinariamente por actos cometidos durante

<sup>1</sup> <sup>[1][1]</sup> *Entretanto, el artículo 8.a.3. del Decreto-ley 1793 de 2000 prevé:*

*Artículo 8°. Clasificación. El retiro del servicio activo de los soldados profesionales, según su forma y causales, se clasifica así:*

a) *Retiro temporal con pase a la reserva*

1. *Por solicitud propia.*

2. *Por disminución de la capacidad psicofísica.*

3. *Por existir en su contra detención preventiva que exceda de sesenta (60) días calendario;*

b) *Retiro absoluto*

(i);

el servicio y relacionados con el mismo, en atención a la premisa básica según la cual “a igual situación de hecho igual tratamiento jurídico”.

A continuación, los antecedentes y razones que explican la necesidad de la reforma que se propone.

## **2. Antecedentes y estado actual de la situación a regular**

En lo que respecta al aspecto por reformar, esto es, la posibilidad de suspender en funciones y atribuciones a los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares, como se viene de anotar, tenemos lo siguiente:

### ***Norma originalmente aprobada.***

El artículo 11 del Decreto-ley 1793 de 2000, originalmente prescribía como causal extraordinaria de retiro, para soldados profesionales, la prolongación de la detención preventiva que superara los sesenta (60) días calendario.

En virtud de esta disposición los soldados profesionales e infantes de marina profesionales cuya medida de aseguramiento consistente en detención preventiva sobrepasaba dicho término, eran retirados del servicio activo, aun cuando no existiera decisión judicial en firme que declarara su responsabilidad penal o disciplinaria.

### ***La exequibilidad condicionada de la norma.***

En el año 2012, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, un ciudadano demandó el citado artículo 11 del Decreto-ley 1793 de 2000, aduciendo que el mismo violaba el artículo 13, 29 y 25 constitucionales, bajo los cargos de violación a los derechos a la igualdad, presunción de inocencia y al trabajo.

Mediante Sentencia C-289 de 2012, con ponencia del Magistrado Humberto Sierra Porto, la Corte Constitucional resolvió declarar la exequibilidad del citado artículo 11 a condición de que se el término “retiro” se entendiera como “suspensión”, y en consecuencia excluyó del ordenamiento el artículo 8.a)3 del mismo decreto que consagraba como causal de retiro para Soldados Profesionales e Infantes de Marina la prolongación superior de sesenta (60) días calendario de la detención preventiva.

A consecuencia de lo resuelto por la Corte, en los eventos en los que un militar de esta categoría estuviere detenido preventivamente por más del término señalado, no podía ser retirado de la Institución, pero sí suspendido en el ejercicio de sus funciones. El problema no resuelto por la Corte consistió en que nada dijo de la forma en que ello se llevaría a cabo, esto es, si para que procediera dicha medida administrativa era necesaria la previa solicitud de la autoridad judicial o disciplinaria competente o, como finalmente opera en la actualidad, la suspensión se aplicaría en forma automática por parte de los Comandantes de cada Fuerza por el solo cumplimiento del término indicado.

### ***Aclaración de la Sentencia C-282 de 2012.***

En respuesta a una solicitud de aclaración de la Sentencia C-282 elevada por el mismo ciudadano demandante de la norma, la Sala Plena de la Corte Constitucional indicó que *si existiera tal vacío jurídico sería un vacío de regulación que la Corte Constitucional no está llamada superar según sus competencias consti-*

*tucionales. Ello le correspondería, si fuera el caso, al legislador. Así mismo, las autoridades administrativas y judiciales que deban aplicar la norma declarada condicionalmente exequible cuentan con instrumentos jurídicos para llenarlo (...) toda inconformidad con la manera en la cual las autoridades administrativas apliquen la Sentencia C-289 de 2012 deberá ser resuelta en su momento por las autoridades judiciales competentes. (Auto número 159 de 2012).*

El actor había solicitado la aclaración en razón a que, en su sentir, *el fallo deja dos problemas jurídicos interesantes: 1. En el estatuto jurídico del soldado profesional no existe el concepto de suspendido. Se plantea entonces el interrogante de qué debe entender el ejército nacional por suspendido, en remplazo de retirado. 2. Qué hacer con los soldados profesionales que ya fueron retirados en aplicación del numeral 3, literal A del artículo 8° de Decreto Extraordinario número 1793 de 2000, que fue declarado inexecutable y del artículo 11 de esa misma ley, que es declarada executable pero condicionalmente.*

### ***Expedición del Decreto Reglamentario número 2367 de 2012.***

Con fundamento a lo afirmado por la Corte en el Auto número 159, el Gobierno nacional expidió el Decreto número 2367 de 2012, *por medio del cual se reglamenta el artículo 11 del Decreto número 1793 de 2000 y se dictan otras disposiciones*, definiendo y regulando la figura de la *suspensión*, no prevista en el estatuto de carrera de los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales.

***Artículo 1°. Suspensión por detención preventiva.*** *El Soldado Profesional o Infante de Marina Profesional a quien se le profiera la medida de aseguramiento consistente en Detención Preventiva que exceda de 60 días calendario, será suspendido en funciones y atribuciones. Esta se dispondrá por el Comandante de la respectiva Fuerza.*

***Parágrafo 1°. Durante el tiempo de la suspensión el Soldado o Infante de Marina Profesional, percibirá las primas, subsidios y el cincuenta por ciento (50%) del salario mensual devengado. Si fuere absuelto o favorecido con preclusión de la investigación, deberá reintegrarse el porcentaje del salario retenido.***

***Parágrafo 2°. Cuando la sentencia o fallo fuere condenatorio las sumas retenidas en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo pasarán a formar parte de los recursos propios de la caja de Retiro de las Fuerzas Militares.***

***Parágrafo 3°. Cuando el tiempo de la suspensión sea superior al de la condena impuesta por la autoridad competente, se reintegrará el excedente del salario retenido.***

***Parágrafo 4°. Cuando se conceda el derecho de libertad provisional o condena de ejecución condicional no, procederá la suspensión de funciones y atribuciones.***

***Artículo 2°. Levantamiento de la suspensión.*** *Habrà lugar a levantar la suspensión del Soldado o Infante de Marina Profesional, con base en la comunicación de autoridad competente, a solicitud de parte, o de oficio, cuando hubiere sentencia o fallo absolutorio, se hubiesen vencido los términos de la suspensión provisional sin que se haya recibido comunicación de su prórroga,*

*preclusión de la investigación, cesación de procedimiento o revocatoria del auto de detención.*

*A partir de la fecha del levantamiento de la suspensión, el Soldado o Infante de Marina Profesional, devengará la totalidad del salario mensual devengado.*

Como se observa, a pesar de que el artículo 1° transcrito coincide casi en su totalidad con el contenido del artículo 95 del Decreto-ley 1790 de 2000, régimen de carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, ambas difieren sustancialmente en la forma en que se ha de aplicar la suspensión de este personal y los Soldados Profesionales e infantes de Marina Profesionales, configurando un reproche e injustificado trato discriminatorio a situaciones de hecho idénticas.

Como ya se dijo, mientras que para que proceda la suspensión en el ejercicio de funciones y atribuciones de un Oficial o Suboficial de las Fuerzas Militares es requisito necesario la solicitud previa de la autoridad judicial o disciplinaria competente, para el caso de dar aplicación de la misma medida en los Soldados Profesionales ello no es necesario, pues basta con el simple hecho de que la detención preventiva se prolongue por un término superior a sesenta (60) días calendario para que proceda de manera automática la medida.

De lo regulado por el Gobierno nacional mediante el Decreto número 2367 de 2012, llama la atención que el artículo 2° corresponde sustancialmente a la misma descripción del artículo 96 del Decreto-ley 1790 de 2000, lo que resulta ser un contrasentido en razón a que prevé como causal para el levantamiento de la suspensión *la comunicación de la autoridad competente* cuando para su imposición no se requiere de la solicitud previa de esta.

Mucho más grave, el hecho de que a pesar de permanecer vigente en la actualidad el citado Decreto número 2367 y de que el Gobierno nacional hubiera manifestado que su expedición atendía a la necesidad de reglamentar el artículo 11 del Decreto número 1793 de 2000, luego del importante condicionamiento hecho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-282 de 2012, lo expedido terminó siendo algo más que una simple reglamentación.

El Decreto 2367 va más allá, al introducir una figura jurídica no prevista en el cuestionado artículo 11 del Decreto-ley 1793 y regular situaciones con evidente desbordamiento de las facultades reglamentarias del Gobierno nacional; por lo que, ha debido hacerlo en virtud de facultades extraordinarias como las conferidas por la Ley 578 de 2000 que sirvieron de fundamento para la expedición del régimen de carrera del personal militar contemplados en los Decretos-ley 1790 y 1793 de 2000 o, en su defecto, dejar dicha tarea en manos del Legislador. En otras palabras, la expedición del Decreto número 2367 de 2012, ha implicado un advertido quebrantamiento a la reserva legal que pesa sobre regulaciones normativas de la naturaleza a la que se refiere, siendo esta razón más que suficiente para que se haga necesaria la reforma propuesta.

### ***Suspensión de funciones y atribuciones para Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares***

Necesariamente habrá de referirse a la regulación de la misma figura de la “suspensión” en el régimen o estatuto de carrera de Oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, conforme lo dispuesto en el artículo 95 y siguientes del Decreto-ley 1790 de 2000.

Según se dijo antes, al transcribir y comentar el citado artículo, para el caso de Oficiales y Suboficiales la ley ha establecido como requisito necesario para que pueda aplicarse la suspensión en funciones y atribuciones, la solicitud en dicho sentido por parte de autoridad competente, judicial o disciplinaria. Hasta tanto no exista una solicitud o disposición judicial o disciplinaria en este sentido no es posible legalmente proceder con la suspensión del Oficial o el Suboficial, sin importar el tiempo en que se prolongue la medida de aseguramiento impuesta consistente en detención preventiva.

En consecuencia, en tratándose de Oficiales o Suboficiales la restricción administrativa no opera de manera automática como sí ocurre cuando el sujeto de la detención preventiva sea un Soldado Profesional o Infante de Marina.

### **3. Justificación del proyecto de ley**

De lo expuesto se evidencia con facilidad las razones de orden constitucional que justifican la aprobación de una reforma al artículo 11 del Decreto-ley 1793 de 2000.

El estado actual de la regulación del asunto ha mostrado una situación de desigualdad, odiosa a los postulados constitucionales de dignidad humana, igualdad y debido proceso, en detrimento de los intereses de los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares, para quienes la imposición de una medida de aseguramiento consistente en detención preventiva, no solo supone una circunstancia de vida sumamente penosa sino además motivo adicional para sentirse, con justa razón, sujetos de un trato discriminatorio.

Debe insistirse; el trato desigualitario que se acusa en este caso, se concreta en el hecho de que si bien tanto el Estatuto de Carrera para Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares (Decreto-ley 1790 de 2000) como el correspondiente a Soldados Profesionales (Decreto-ley 1793 de 2000 artículo 11, reglamentado por el Decreto número 2367 de 2012) prevén la figura de la “suspensión”, de modo injustificado se asocia la aplicación de esta medida administrativa para estos últimos servidores con la imposición de una medida de aseguramiento consistente en detención preventiva y a la simple prolongación de la restricción de la libertad por término superior a sesenta (60) días. Por el contrario, el artículo 95 del primero de los Estatutos de Carrera no lo ha previsto de esa manera, condicionando la suspensión del Oficial o suboficial a una solicitud léase en la práctica orden previa de una autoridad judicial o disciplinaria competente, mientras que cuando se trata de una medida de aseguramiento impuesta a un Soldado Profesional o Infante de Marina la suspensión opera como una medida automática.

La aplicación de estas disposiciones ha suscitado que en la práctica se presenten casos absurdos, como el que en un mismo proceso penal en el que un grupo de militares han sido detenidos preventivamente, sin que la autoridad judicial hubiere solicitado su suspensión en el ejercicio de funciones y atribuciones, los Oficiales y Suboficiales conserven en su integridad su sueldo básico, en tanto que los Soldados Profesionales paradójicamente quienes menos perciben son automáticamente suspendidos por disposición del Comandante de la Fuerza y, por ende, reducido a la mitad su asignación básica mensual. En no pocos casos el monto que finalmente termina percibiendo el soldado suspendido

no garantiza siquiera el mínimo vital y conlleva graves crisis económicas en sus familias.

Siendo que se tratan de situaciones de hecho idénticas, no se explica el trato diferente que recibe uno y otro grupo de servidores, debiendo advertir que ello no cambia en sentido alguno por el grado o categoría que estos ostenten. Si la *suspensión* en el ejercicio de funciones y atribuciones contemplada para Oficiales - Suboficiales y Soldados Profesionales está directamente relacionada con el devenir de un proceso sancionatorio, penal o disciplinario, es apenas necesario esperar que la misma proceda bajo idénticas condiciones. Lo contrario, como ocurre en la actualidad, constituye sin discusión alguna un tratamiento desigualitario.

La Corte Constitucional ya ha aceptado que, pese a las categorías y grados jerárquicos en que está organizada una institución castrense, y por tanto en principio inequívocos jurídicamente, es posible ubicarlos en un mismo plano en eventos en los que indistintamente de su condición se encuentran en una situación de hecho idéntica. En tales situaciones, corresponde, asimismo, idéntico tratamiento jurídico.

3.1 *El derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución, se traduce en la identidad de trato que debe darse a aquellas personas que se encuentren en una misma situación de igualdad y en la divergencia de trato respecto de las que presenten características diferentes*<sup>2</sup>[2]. **El legislador debe tratar con identidad a las personas que se encuentren en una misma situación fáctica y dar un trato divergente a quienes se encuentren en situaciones diversas.**

(...)

*Para que se verifique un trato discriminatorio es necesario que esa diferenciación plasmada por el legislador sea odiosa y no responda a principios de razonabilidad y proporcionalidad*<sup>3</sup>[3].

(...)

3.5. *En el marco específico de este régimen especial, la jurisprudencia ha aceptado que es posible entrar a comparar las eventuales diferencias de trato que se establecen en su interior entre dos grupos de personas: los oficiales y suboficiales miembros de las Fuerzas Militares*<sup>4</sup>[4].

*Ha justificado esta posibilidad en varias consideraciones: (i) Se trata de grupos que si bien no son idénticos si se encuentran en la misma situación de hecho; (ii) Las razones que justifican excluir a los oficiales del régimen prestacional general, son las mismas que justifican excluir a los suboficiales; (iii) Las especiales condiciones laborales; de entrenamiento, de disciplina, y demás, en que se encuentran los miembros de las Fuerzas Militares es lo que lleva a la Constitución (artículo 217) y a la ley (artículo 279 de la Ley 100 de 1993) a ordenar al legislador expedir un régimen prestacional especial para el/los, sin distinguir entre oficiales o suboficiales; (iv) la regulación se efectuó mediante un solo decreto, el Decreto-ley 1211 de 1990, en el cual se contemplan varias normas que los cobijan*

2 [2][2] Sobre el tema de la igualdad se ha pronunciado la Corte en múltiples sentencias, entre las cuales se pueden consultar la T-597 de 1993; C-461 de 1995; C-230 1994; C-101 de 2003 (sobre regímenes especiales).

3 [3][3] Ver, entre otras, las Sentencias T-422 del 19 de junio de 1992 y C-022 del 23 de enero de 1996.

4 [4][4] Corte Constitucional, Sentencia C-888 de 2002.

*a ambos grupos, en las que se establecen las mismas reglas y consecuencias jurídicas para oficiales y suboficiales*<sup>5</sup>[5],<sup>6</sup>[6].

Incuestionable resulta que la diferente condición jurídica de estos dos grupos de militares, Oficiales - Suboficiales y Soldados Profesionales, necesariamente no puede proyectarse al plano de lo fáctico en todos los casos, para enmascarar tratamientos discriminatorios.

Frente a tan grave incorrección normativa, y por la naturaleza de la norma que la origina, el legislador está llamado a implementar reajustes regulatorios urgentes, como el presente, a fin de resanar las evidentes grietas que ello implica en la arquitectura del modelo constitucional vigente.

### **PROPOSICIÓN FINAL**

Por lo anteriormente expuesto, solicito a la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 280 DE 2016 Cámara, 03 de 2015 Senado, por el cual se reforma el artículo 11 y se adiciona el artículo 11A al Decreto-ley 1793 de 2000.**

De los honorables Representantes,

  
**Federico Hoyos Salazar**  
Representante a la Cámara

### **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 280 DE 2016 CÁMARA, 03 DE 2015 SENADO.**

*por el cual se reforma el artículo 11 y se adiciona el artículo 11A al Decreto-ley 1793 de 2000.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 11 del Decreto-ley 1793 de 2000 quedará así:

**Artículo 11. Suspensión por detención preventiva.** *Cuando por mandato autoridad competente, penal o disciplinaria, según el caso, se disponga la suspensión de funciones y atribuciones de un Soldado Profesional o Infante de Marina Profesional, esta se cumplirá mediante resolución el Comandante de la respectiva Fuerza.*

**Parágrafo 1°.** *Durante el tiempo de la suspensión el Soldado Profesional o Infante de Marina Profesional percibirá las primas, subsidios y el cincuenta por ciento (50%) del salario básico. Si fuere absuelto o favorecido con preclusión de la investigación, cesación*

5 [5][5] Dos de las situaciones en que el Decreto-ley 1211 de 1990 establecen tratos idénticos para oficiales y suboficiales, son por ejemplo el período de prueba (artículo 35) y el subsidio familiar (artículo 79).

6 [6][6] Corte Constitucional, Sentencia C-888 de 2002.

de procedimiento, deberá reintegrarse el porcentaje del salario básico retenido.

**Parágrafo 2°.** Cuando la sentencia o fallo definitivo fuere condenatorio o sancionatorio, las sumas retenidas en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo pasarán a formar parte de los recursos propios de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.

**Parágrafo 3°.** Cuando el tiempo de la suspensión sea superior al de la condena impuesta por la autoridad competente, se reintegrará el excedente de los salarios retenidos.

**Parágrafo 4°.** Cuando se concede el derecho de libertad provisional o condena de ejecución condicional no procederá la suspensión de funciones y atribuciones.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 11A al Decreto-ley 1793 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 11A. Levantamiento de la suspensión.** El levantamiento de la suspensión en funciones y atribuciones del Soldado Profesional o Infante de Marina Profesional, procederá cuando así lo disponga en el curso de la investigación respectiva la autoridad que la había ordenado, cuando hubiere sentencia o fallo absolutorio, se hubiesen vencido los términos de la suspensión provisional sin que haya recibido comunicación de su prórroga, preclusión o archivo de la investigación penal o disciplinaria, cesación de procedimiento o revocatoria de la medida de aseguramiento. El levantamiento de esta medida se dará por comunicación de autoridad competente, a solicitud de parte o de oficio, según sea el caso.

A partir de la fecha de levantamiento de la suspensión, el Soldado o infante de Marina Profesional, devengarán la totalidad del salario mensual devengado.

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



**Federico Hoyos Salazar**  
Representante a la Cámara

\*\*\*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 140 DE 2015  
CÁMARA**

por medio de la cual se adiciona un párrafo nuevo al artículo 86 de la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos presentar el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 140 de 2015 Cámara, por medio de la cual se adiciona un párrafo nuevo al artículo 86 de la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

**1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa presentada por el honorable Representante a la Cámara Efraín Torres Monsalvo, remitido a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, cuya mesa directiva designa como ponentes a los honorables Representantes Jairo Enrique Castiblanco Parra, Alfredo Ape Cuello y Fredy Antonio Anaya Martínez, mediante oficio C.S.C.P. 3.6-723/2015 del 28 de octubre de 2015.

En sesión del 24 de mayo de 2016, la honorable Comisión Sexta de la Cámara de Representantes surtió el debate respectivo y aprobó el proyecto de ley según consta en Acta número 032, previo anuncio de su votación en sesiones ordinarias de los días 3 y 18 de mayo de la misma anualidad, según Actas número 030 y número 031, respectivamente.

A continuación se transcribe el Acta número 032 de mayo de 2016, para dar claridad sobre la discusión que esta Comisión rindió sobre este tema como lo ordena la Ley 5ª de 1992 en su "Artículo 175. Contenido de la ponencia. En el informe a la Cámara Plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo. **La omisión de este requisito imposibilitará a la Cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión**" (subrayas y negrillas fuera de texto).

**Secretario:**

**Proposición**

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir ponencia positiva y en consecuencia solicitar a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 140 de 2015 Cámara, por medio de la cual se adiciona un párrafo nuevo a la Ley 115 de 1994.

Firman:

Jairo Castiblanco Parra

(Ponente Coordinador).

Alfredo Ape Cuello Baute y Fredy Antonio Anaya Martínez

Leída la proposición, Presidente.

**Presidente, Fredy Antonio Anaya Martínez:**

En consideración el informe de ponencia; se abre su discusión, anuncio que se va a cerrar, queda cerrada, ¿aprueban?

**Secretario:**

Ha sido aprobado, Presidente, por unanimidad.

**Presidente, Fredy Antonio Anaya Martínez:**

Articulado, Secretario.

**Secretario:**

Presidente, consta de cuatro artículos. El ponente va a hacer una claridad en el articulado.

**Presidente, Fredy Antonio Anaya Martínez:**

Tiene el uso de la palabra el Representante Jairo Enrique Castiblanco Parra.

**Honorable Representante Jairo Enrique Castiblanco Parra:**

Gracias, Presidente, y a los honorables compañeros.

Presidente, de una manera muy concreta. Dado que tengo una molestia, quiero solicitarle que se tengan en cuenta dos proposiciones de acuerdo al trabajo adelantado por los honorables Congresistas ponentes y que se encuentran en Secretaría para que por favor el Secretario nos ayude con estas dos proposiciones y así teniendo en cuenta y acatando también algunas sugerencias por los honorables Congresistas, y en aras de una mejor técnica jurídica, saquemos adelante este par de proposiciones. Gracias, Presidente.

**Presidente, Fredy Antonio Anaya Martínez:**

Secretario, sírvase leer las proposiciones.

**Secretario:**

Presidente, me han radicado la siguiente proposición: Los ponentes proponen para reorganizar el articulado, proponen eliminar el artículo 1° del proyecto de ley. El artículo 2° pasaría a ser el artículo 1° –¿correcto, Representante?– y el artículo 3° pasaría a ser artículo 2°. En conclusión, quedarían dos (2) artículos, Presidente.

**Presidente, Fredy Antonio Anaya Martínez:**

En consideración la proposición. Se abre la discusión, anuncio que se va a cerrar, queda cerrada, ¿aprueban?

**Secretario:**

Ha sido aprobado tal cual como lo han presentado los Ponentes, Presidente.

**Presidente, Fredy Antonio Anaya Martínez:**

El título del proyecto, Secretario.

**Secretario:**

Perdón, Presidente.

**Honorable Representante Alfredo Ape Cuello Baute:**

Haga la claridad, Secretario, si lo que votamos fue el articulado con la proposición hecha.

**Secretario:**

Correcto, honorable Representante Ape. Se votó el articulado como lo proponen los ponentes, con las modificaciones que proponen los Ponentes.

**Presidente, Fredy Antonio Anaya Martínez:**

¡Con la proposición!

¿Una proposición que el Representante Carlos Guevara deja como constancia?

**Secretario:**

Es una proposición, pero le vamos a dar lectura para que quede como constancia la proposición, Presidente.

Él propone lo siguiente:

**Proposición**

Por el cual se modifica el párrafo 2° del artículo 1° del Proyecto de ley número 140 de 2015 Cámara, por medio de la cual se adiciona un párrafo nuevo a la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 86 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. Los establecimientos de educación preescolar, básica y media dentro del calendario académico impartirán actividades complementarias y/o formativas en los cinco (5) días de receso estudiantil de la semana inmediatamente anterior al día feriado en que se conmemora el descubrimiento de América para los estudiantes, previa autorización del padre de familia. El Ministerio de Educación orientará la planeación, desarrollo y evaluación de la misma.

Las secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas priorizarán la implementación de dichas actividades en las instituciones educativas que por sus características así lo requieran. Para atender lo establecido en el numeral anterior, en el marco de su autonomía, las cajas de compensación familiar, en virtud de lo establecido en el artículo 16 de la Ley 789 de 2002, podrán destinar parte de los recursos de sus remanentes de las vigencias anteriores a la implementación y desarrollo de las mismas de acuerdo a la priorización establecida por las secretarías de Educación.

Firma: honorable Representante Carlos Eduardo Guevara Villabón.

Esta leída esta proposición del Representante Carlos Eduardo Guevara, el cual queda como constancia, Presidente.

**Presidente, Fredy Antonio Anaya Martínez:**

Título del proyecto, Secretario.

**Secretario:**

Sí, Presidente, título del proyecto:

Título: *“por medio de la cual se adiciona un párrafo nuevo al artículo 86 de la Ley 115 de 1994”.*

Está leído el título, Presidente.

**Presidente, Fredy Antonio Anaya Martínez:**

En consideración el título del proyecto, se abre la discusión, anuncio que se va a cerrar, queda cerrada, ¿aprueban los honorables parlamentarios?

**Secretario:**

Está aprobado el título del proyecto, Presidente.

**Presidente, Fredy Antonio Anaya Martínez:**

¿Quieren los honorables Representantes de la Comisión Sexta que este proyecto de ley pase a segundo debate?

**Secretario:**

Así lo quieren, Presidente.

En el siguiente cuadro se presentan las proposiciones realizadas en primer debate.

## Proposiciones realizadas en primer debate

Honorable Representante	Proposición	Justificación	Estado	
			Aprobada	No aprobada
Jairo Enrique Castiblanco Parra (Ponente Coordinador) Fredy Antonio Anaya Martínez (Ponente)	<i>Se propone eliminar el artículo 1° del texto propuesto para primer debate:</i> <u>Artículo 1°. El objeto de la presente ley es generar alternativas para los estudiantes y padres de familia durante los cinco (5) días de receso estudiantil que tiene lugar la semana inmediatamente anterior al día feriado en que se conmemora el descubrimiento de América, a través del diseño de un programa alternativo de actividades culturales y deportivas denominado, PACyD, en los establecimientos de educación preescolar, básica y media.</u>	Se elimina el artículo por cuanto lo que se busca en el proyecto de ley es adicionar un párrafo y en dicho artículo se desarrollaba el objeto de la ley, el cual no era necesario, toda vez que la ley ya tiene un objeto en sí misma.	Sí y en consecuencia se elimina el artículo 1°.	
Jairo Enrique Castiblanco Parra (Ponente Coordinador) Fredy Antonio Anaya Martínez (Ponente)	<i>Se propone que el artículo 3° del texto propuesto para primer debate pase a ser artículo 1°.</i> <u>Artículo 3°. Adiciónese un párrafo al artículo 86 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:</u>	Con esta proposición, por técnica legislativa el artículo 3° debe pasar a ser el artículo primero, ya que es el que indica cómo quedará el artículo 86 de la Ley 115 de 1994.	Si	

Así las cosas, la Mesa Directiva de la Comisión resolvió nombrarnos de nuevo ponentes para segundo debate y así darle tránsito a la plenaria de la honorable Corporación.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley pretende establecer que los establecimientos educativos estén obligados a impartir actividades complementarias o formativas en la semana de receso estudiantil, las cuales podrán tener carácter cultural, artístico, deportivo, recreativo e incluso de recuperación, y los padres de familia decidirán si autorizan el envío de sus hijos o no.

Lo anterior, considerando aquellas familias que no tienen capacidad económica o el tiempo disponible para enviar a sus hijos de viaje o compartir tiempo debido a obligaciones laborales. Resalta el proyecto que debe tener la opción de que sus hijos aprovechen esta semana en actividades descritas anteriormente.

El programa alternativo de actividades culturales y deportivas en adelante se entenderá como PACyD.

## 3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley número 140 de 2015 Cámara consta de dos artículos incluida la vigencia y la adición de un párrafo 2°.

El primer artículo indica el contenido del artículo 86 de la Ley 115 de 1994, y el párrafo 2° (nuevo), que se adiciona al artículo 86 de la Ley 115 de 1994, incluye dentro del mismo que los establecimientos educativos facilitarán la aplicación del PACyD durante los cinco (5) días de receso de la semana inmediatamente anterior al día feriado en el que se conmemora el descubrimiento de América, para los estudiantes previa autorización del padre de familia. Así mismo, desarrolla el contenido del PACyD y, por último, establece el plazo para que el Ministerio de Educación Nacional reglamente los lineamientos generales que deberá cumplir el PACyD.

## 4. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 140 de 2015 Cámara, por medio de la cual se adiciona un párrafo nuevo a la Ley 115 de 1994, a que se refiere la presente ponencia, cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la iniciativa legislativa, formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley. Así mismo, con el artículo 150 de la Carta Política, que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

## 5. ANTECEDENTES

La Ley 115 de 1994, por la cual se expide la ley general de educación, en su artículo 1° establece como objeto que la educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y deberes.

De igual manera, la norma señala las directrices generales para regular el servicio público de la educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.

El artículo 86 estableció la flexibilidad del calendario académico para adaptarlo a las condiciones económicas regionales y a las tradiciones de las instituciones educativas, y es en este artículo donde se pretende con este proyecto de ley adicionar un párrafo.

Con base en la ley de educación, se expidió el Decreto Reglamentario número 1373 de 2007, en el cual se estableció que durante el mes de octubre en los cinco días anteriores al día feriado en el que se conmemora el descubrimiento de América se otorga a todos los establecimientos educativos, oficiales y privados, un receso estudiantil en su calendario académico a todos los estudiantes del país, semana que para las familias que tienen recursos económicos y tiempo es aprovechada para viajar a los mejores destinos turísticos de Colombia y al exterior.

Sin embargo, en perspectiva del autor, “la norma no se ocupa de aquellas familias que no tienen la capacidad económica o el tiempo disponible para enviar a sus hijos de viaje o compartir tiempo debido a obligaciones laborales. Por ello, con este proyecto de ley se establece que los establecimientos educativos estén obligados a impartir actividades complementarias o formativas en esa semana, y los padres de familia decidirán si autorizan el envío de

sus hijos”. Estas actividades serán definidas por los establecimientos educativos, las cuales podrán ser culturales, artísticas, deportivas, recreativas e incluso de recuperación.

De manera superflua, continúa el Representante Efraín Torres argumentando, esta semana de receso puede utilizarse en los eventos en los cuales las protestas o paros impliquen la pérdida de clases significativas del calendario académico de las instituciones educativas públicas, tal como sucedió en los meses de marzo y abril de 2015, donde miles de estudiantes en el país perdieron clases. Así, por ejemplo, de facto, la Secretaría Municipal de Educación de Medellín ordenó dictar las clases retrasadas de 210.000 estudiantes de ese municipio en los cinco días de receso de la semana de octubre.

## 6. COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY

En consideración de los ponentes, la iniciativa legislativa que propone el honorable Representante a la Cámara y miembro del Partido de la U Efraín Torres Monsalvo supone un asunto de relevante interés público dadas las implicaciones sociales y educativas. El tema se constituye como un problema de la esfera pública que bien merece la pena para ser definido y abordado, pensando en algunas alternativas de política.

### Institucionalización de la semana de receso escolar

Efectivamente, como lo cita el autor del proyecto, desde el año 2007 a través del Decreto número 1373 del Ministerio de Educación, se fijó e institucionalizó en todo el territorio nacional una semana de receso en el calendario escolar del segundo semestre del año. Los estudiantes de todos los establecimientos de educación preescolar, básica y media, independientemente de si pertenecen a Calendario A o B, tendrían semana de receso durante el mes de octubre consistente en cinco días hábiles de la semana anterior a la conmemoración del descubrimiento de América.

De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, la disposición no implica una semana menos de clases, ni una semana más de vacaciones. El número de 40 semanas de estudio, tal y como se establece en la ley general de educación, y las 12 semanas de receso estudiantil se mantienen exactamente iguales, así como también se mantiene que el cuerpo docente y directivos tendrán 7 semanas de vacaciones.

Por otro lado, es importante recordar que los cinco días de receso significan para los maestros una semana de desarrollo institucional que debe servir para actividades de capacitación, evaluación de su trabajo pedagógico, ajustes de los planes de estudio, reuniones por niveles o por áreas de conocimiento, intercambio de experiencias innovadoras, entre otros.

La razón para poner en marcha esta semana de receso, revestida de argumentaciones pedagógicas, se concentra en que un espacio para actividades culturales, deportivas y recreativas permite asumir con renovadas energías el trabajo académico. También es posible que una semana de tiempo libre brinde espacios de recreación en familia en diversas regiones para el conocimiento de sitios históricos.

Pues bien, sobre este último elemento se han suscitado interesantes discusiones. Para muchos, la semana de receso estudiantil, más allá de recarga de energías, se ha configurado como un incentivo unidireccional a favor del sector del turismo. Tanto así que los cinco días hábiles para la interrupción académica es ahora temporada alta de vacaciones.

### La semana de receso escolar en perspectiva de los padres

Comoquiera que el proyecto de ley centra sus modificaciones a la ley general de educación, considerando la

perspectiva de los padres de familia, conviene revisar el contexto.

En 2008, un año después de haberse implementado la semana de receso estudiantil, ya se evidenciaba en el país, a través de medios de comunicación, cómo los padres se quejaban porque muchos no saben qué hacer con sus hijos, ya que deben trabajar mientras ellos están de “vacaciones”.

La directora ejecutiva para ese momento de la Asociación Nacional de Agencias de Viajes y Turismo (Anato), Zully Ospina, hablaba de incentivar a las agencias para que ofrecieran con tiempo planes familiares para hacer crecer el turismo nacional. La Asociación Hotelera de Colombia estimaba que entre el 10 y el 15 por ciento de padres con empleos en la empresa privada habían pedido vacaciones para esa semana. Los cupos en las aerolíneas y la cantidad de viajes por carretera estaban aumentando. Incluso, el Ministerio de Comercio celebraba que la ocupación hotelera en idénticos destinos turísticos había crecido del 75% en el 2006 al 90% en 2007, en promedio.

Sin embargo, muchos padres de familia no han tenido nada que celebrar. El periódico *El Tiempo* y la cadena de radio *W Radio*, mediante un foro celebrado, se encontraron con 600 comentarios en contra de la semana de receso recién implementada.

Una madre de familia relataba que “la semana ha sido caótica. Me ha tocado llevarlo a los bancos, estar con él en los trancones, entregando pedidos y atendiendo mil llamadas de mi trabajo mientras le pongo atención”<sup>1</sup>.

A pesar de que la ex-Ministra Cecilia María Vélez defendió y mantuvo la iniciativa, muy pocas opciones se ofrecieron para los padres. El periódico *El Tiempo* registró para octubre de 2008 que algunas cajas de compensación familiar crearon campamentos deportivos para que los niños estuvieran entretenidos allí y otros papás decidieron contratar maestros particulares para hacer refuerzos académicos con sus hijos.

En todos los casos, representa más dinero, y sobre ello existe la queja más fuerte. La Confederación Nacional de Padres siempre ha argumentado que “si los padres tenemos que pagar la plata para que nos cuiden a los hijos esta semana, con los riesgos de seguridad que implica, entonces por qué los colegios siguen cobrando el mes completo, igual que hay que pagar el mes completo de transporte”<sup>2</sup>.

### ¿Y la calidad educativa qué?

Hay que aclarar que el único argumento de los padres en contra de la semana de receso escolar no se centra en aspectos económicos. Hay quienes cuestionan el fondo del asunto y se preguntan si las horas y semanas de estudio al año son suficientes y de calidad para los alumnos. “Creemos que hay que hacer alianzas entre papás, profesores y colegios para realizar actividades extracurriculares”<sup>3</sup>.

Si bien es cierto que los niños no pueden ir al mismo ritmo de los adultos, por lo cual necesitan de un receso escolar que obedezca a razones pedagógicas como pasa en Francia, la realidad es que en Colombia el enfoque que se ha dado es más que todo comercial.

El mismo decreto, como se ha visto, es una norma que no parece coherente porque *surgió para promover el turismo familiar, no para contribuir a mejorar la calidad educativa*.

1 Periódico *El Tiempo* (2008). Padres se quejan de semana de receso escolar, pero el turismo ha salido beneficiado. 8 de octubre de 2008. Recuperado el 13 de noviembre de 2015 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4591889>.

2 *Ibid.*

3 *Ibid.*

En ese sentido, los ponentes de esta iniciativa legislativa sí que compartimos la preocupación. Si nos permiten las comparaciones, países como Singapur, Japón o Finlandia registran una dedicación de hasta 1.500 horas por año lectivo, mientras que Colombia se acerca a 750 horas máximo.

En Francia, por ejemplo, existen hasta tres recesos académicos a lo largo del año, pero son debidamente planificados y han sido pensados de manera estratégica correspondiendo a motivos escolares, no de recreación familiar.

El tiempo que se dedica en Colombia, de verdad, a la educación resulta a todas luces insuficiente y es uno de los motivos por los cuales muchos países nos superan en competitividad y calidad educativa.

Es verdad que el Decreto 1373 de 2007 del Ministerio de Educación Nacional flexibiliza el calendario escolar, pero orientar una decisión de política pública hacia la visita de sitios históricos y turísticos en diversas regiones del país

no parece una idea coherente con el propósito de que Colombia sea la más educada en 2025.

Si la semana de receso escolar no está teniendo efectos en el proceso de reflexión pedagógica, y está significando problemas de cuidado y supervisión para un conjunto grueso de padres de familia, hay que repensar esa decisión de política.

Pero el hecho de repensar no significa eliminar. La semana de receso escolar de octubre se mantiene. La propuesta de esta ponencia se concentra en generar actividades alternativas para los padres y sus hijos durante los cinco días de receso, promoviendo un plan estratégico entre las autoridades de educación, cultura y deporte. El plan será parte integral del conjunto general de actividades escolarizadas, y contiene actividades a las que los alumnos podrán asistir con autorización de sus padres. Lo anterior, sin perjuicio de aquellas preferencias familiares en materia turística.

7. MODIFICACIONES APOBRADAS EN PRIMER DEBATE

Texto propuesto para primer debate proyecto de ley 140 de 2015 Cámara	Texto aprobado y definitivo para primer debate proyecto de ley 140 de 2015 Cámara	Justificación
Por medio de la cual se adiciona un parágrafo nuevo al artículo 86 de la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones.	Por medio de la cual se adiciona un parágrafo nuevo al artículo 86 de la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones.	Se mantiene igual.
<b>Artículo 1º nuevo. El objeto de la presente ley es generar alternativas para los estudiantes y padres de familia durante los cinco (5) días de receso estudiantil que tiene lugar la semana inmediatamente anterior al día feriado en que se conmemora el descubrimiento de América, a través del diseño de un Programa Alternativo de Actividades Culturales y Deportivas denominado PACyD, en los establecimientos de educación preescolar, básica y media.</b>	Artículo 1º. El artículo 86 de la Ley 115 de 1994 quedará así: <b>Artículo 86. Flexibilidad del calendario académico.</b> Los calendarios académicos tendrán la flexibilidad necesaria para adaptarse a las condiciones económicas regionales y a las tradiciones de las instituciones educativas. El calendario académico en la educación básica secundaria y media se organizará por periodos anuales de 40 semanas de duraciones mínimas o semestrales de 20 semanas mínimo. La educación básica (primaria y secundaria) y media comprende un mínimo de horas efectivas de clase al año, según el reglamento que expida el Ministerio de Educación Nacional.	La propuesta es generar alternativas u opciones de actividades diversas para los estudiantes durante los días de receso escolar que se llevan a cabo en la semana inmediatamente anterior al día feriado en que se conmemora el descubrimiento de América. Sobre todo para aquellos que a lo largo de esta semana se enfrentan con dificultades para el cuidado y supervisión, o para aquellos casos en que la familia no se desplaza de su ciudad en los días de receso para visitar sitios históricos o turísticos.
<b>Artículo 2º. El PACyD es un instrumento de planificación escolar complementaria en el que se establecen todas las actividades culturales y deportivas que, en concordancia con la estructura curricular de los establecimientos educativos, serán ofrecidas y garantizadas a los alumnos y familias durante la semana de receso escolar de octubre.</b>	<b>Parágrafo 1º.</b> El Ministerio de Educación Nacional, dentro del plazo máximo de cinco (5) años, reglamentará los calendarios académicos de tal manera que contemplen dos (2) periodos vocacionales uniformes que amplíen las posibilidades de formación integral escolarizada o desescolarizada y además faciliten el aprovechamiento del tiempo libre y la recreación en familia.	Para ello, se crea un programa alternativo de actividades culturales y deportivas en el cual los docentes y directivos de los establecimientos educativos (preescolar, básica y media) también son parte en consideración de la ley, toda vez que representan un entramado válido de intereses y posiciones.
<b>Parágrafo 1º.</b> El Ministerio de Educación Nacional, en un plazo máximo de seis (6) meses reglamentará los lineamientos generales que deban cumplir los PACyD en aras de que las entidades territoriales certificadas en educación los diseñen e implementen bajo unos términos de calidad estandarizados.	<b>Parágrafo 2º.</b> Los establecimientos de educación preescolar, básica y media dentro del calendario académico, facilitarán la aplicación del Programa Alternativo de Actividades Culturales y Deportivas (PACyD) durante los cinco (5) días de receso estudiantil de la semana inmediatamente anterior al día feriado en el que se conmemora el descubrimiento de América para los estudiantes, previa autorización del padre de familia.	Docentes y directivos tendrán participación en el diseño e implementación, sin dejar de cumplir con las actividades propias del desarrollo institucional, contempladas en el Decreto 1075 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educativo, debido a que lo que se busca en el proyecto de Ley en mención es que sean los mismos docentes los que ejecuten el PACyD, sin necesidad de contratar docentes adicionales como lo conceptúa el Ministerio de Educación Nacional.
<b>Parágrafo 2º.</b> En ningún caso, el diseño e implementación del PACyD podrá interrumpir la semana de desarrollo institucional de los docentes y directivos y tampoco podrá perjudicar el proceso académico de los alumnos cuyas familias decidan no inscribirlos en el programa.	<b>Parágrafo 3º.</b> El PACyD será totalmente coherente con el proyecto educativo institucional y con el plan de estudios para los alumnos de los establecimientos de educación preescolar, básica y media. En el diseño participarán los establecimientos educativos pero será implementado por cajas de compensación familiar, bibliotecas públicas, museos y complejos deportivos o todas aquellas entidades definidas por el Ministerio, los establecimientos de educación o las entidades territoriales.	Los padres de familia tendrán dos opciones: inscribir voluntariamente a sus hijos en el PACyD, asegurando su asistencia, u optar por otra clase de actividades o herramientas de receso para sus hijos.
<b>Parágrafo 3º.</b> El PACyD será totalmente coherente con el proyecto educativo institucional y con el plan de estudios para los alumnos de los establecimientos de educación preescolar, básica y media.	<b>Artículo 3º.</b> Adiciónese un parágrafo al artículo 86 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así: <b>Artículo 86. Flexibilidad del calendario académico.</b> Los calendarios académicos tendrán la flexibilidad necesaria para adaptarse a las condiciones económicas regionales y a las tradiciones de las instituciones educativas. El calendario académico en la educación básica secundaria y media se organizará por periodos anuales de 40 semanas de duración mínima o semestrales de 20 semanas mínimo. La educación básica (primaria y secundaria) y media comprende un mínimo de horas efectivas de clase al año, según el reglamento que expida el Ministerio de Educación Nacional.	Para que el PACyD funcione en términos y con condiciones de calidad estandarizados, el Ministerio de Educación Nacional deberá decretar la reglamentación debida.
<b>Artículo 3º.</b> Adiciónese un parágrafo al artículo 86 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así: <b>Artículo 86. Flexibilidad del calendario académico.</b> Los calendarios académicos tendrán la flexibilidad necesaria para adaptarse a las condiciones económicas regionales y a las tradiciones de las instituciones educativas. El calendario académico en la educación básica secundaria y media se organizará por periodos anuales de 40 semanas de duración mínima o semestrales de 20 semanas mínimo. La educación básica (primaria y secundaria) y media comprende un mínimo de horas efectivas de clase al año, según el reglamento que expida el Ministerio de Educación Nacional.	<b>Parágrafo 1º.</b> El Ministerio de Educación Nacional, dentro del plazo máximo de cinco (5) años, reglamentará los calendarios académicos de tal manera que contemplen dos (2) periodos vacacionales uniformes que amplíen las posibilidades de formación integral escolarizada o desescolarizada y además faciliten el aprovechamiento del tiempo libre y la recreación en familia.	Los padres de familia tendrán dos opciones: inscribir voluntariamente a sus hijos en el PACyD, asegurando su asistencia, u optar por otra clase de actividades o herramientas de receso para sus hijos.
<b>Artículo 4º.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.	<b>Parágrafo 2º.</b> Los establecimientos de educación preescolar, básica y media, dentro del calendario académico, facilitarán la aplicación del Programa Alternativo de Actividades Culturales y Deportivas (PACyD) durante los cinco (5) días de receso estudiantil de la semana inmediatamente anterior al día feriado en el que se conmemora el descubrimiento de América para los estudiantes.	El Ministerio de Educación Nacional, en un plazo máximo de seis (6) meses reglamentará los lineamientos generales que deban cumplir los PACyD, estos serán totalmente coherentes con el proyecto educativo institucional y con el plan de estudios para los alumnos de los establecimientos de educación preescolar, básica y media
<b>Artículo 4º.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.	<b>Parágrafo 3º.</b> El PACyD será totalmente coherente con el proyecto educativo institucional y con el plan de estudios para los alumnos de los establecimientos de educación preescolar, básica y media.	Artículo 2º. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.
<b>Artículo 4º.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.	<b>Parágrafo 4º.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.	
<b>Artículo 4º.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.	<b>Artículo 4º.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.	

De los honorables Congressistas,



JAIRO CASTIBLANCO PARRA  
Representante a la Cámara  
Ponente Coordinador

ALFREDO APE CUELLO  
Representante a la Cámara  
Ponente



FREDY ANTONIO ANAYA MARTÍNEZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

## 8. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir **Ponencia Positiva** y en consecuencia solicitarle a la Plenaria de la Cámara de Representantes **Dar Segundo Debate** al Proyecto de ley número 140 de 2015 Cámara, por medio de la cual se adiciona un parágrafo nuevo al artículo 86 de la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Congressistas,



JAIRO CASTIBLANCO PARRA  
Representante a la Cámara  
Ponente Coordinador

ALFREDO APE CUELLO  
Representante a la Cámara  
Ponente



FREDY ANTONIO ANAYA MARTÍNEZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

## TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 140 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona un parágrafo nuevo al artículo 86 de la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 86 de la Ley 115 de 1994 quedará así:

**Artículo 86. Flexibilidad del calendario académico.** Los calendarios académicos tendrán la flexibilidad necesaria para adaptarse a las condiciones económicas regionales y a las tradiciones de las instituciones educativas. El calendario académico en la educación básica secundaria y media se organizará por periodos anuales de 40 semanas de duraciones mínimas o semestrales de 20 semanas mínimo.

La educación básica (primaria y secundaria) y media comprende un mínimo de horas efectivas de clase al año, según el reglamento que expida el Ministerio de Educación Nacional.

**Parágrafo 1°.** El Ministerio de Educación Nacional, dentro del plazo máximo de cinco (5) años, reglamentará los calendarios académicos de tal manera que contemplen dos (2) periodos vocacionales uniformes que amplíen las posibilidades de formación integral escolarizada o desescolarizada y además faciliten el aprovechamiento del tiempo libre y la recreación en familia.

**Parágrafo 2°.** Los establecimientos de educación preescolar, básica y media, dentro del calendario académico, facilitarán la aplicación del Programa Alternativo de Actividades Culturales y Deportivas (PACyD) durante los cinco (5) días de receso estudiantil de la semana inmediatamente anterior al día feriado en el que se conmemora el descubrimiento de América para los estudiantes, previa autorización del padre de familia.

El PACyD es un instrumento de planificación escolar complementaria en el que se establecen todas las actividades culturales y deportivas que, en concordancia con la estructura curricular de los establecimientos educativos, serán ofrecidas y garantizadas a los alumnos y familias durante la semana de receso escolar de octubre.

El Ministerio de Educación Nacional, en un plazo máximo de seis (6) meses, reglamentará los lineamientos generales que deban cumplir los PACyD; estos serán totalmente coherentes con el proyecto educativo institucional y con el plan de estudios para los alumnos de los establecimientos de educación preescolar, básica y media.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,



JAIRO CASTIBLANCO PARRA  
Representante a la Cámara  
Ponente Coordinador

ALFREDO APE CUELLO  
Representante a la Cámara  
Ponente



FREDY ANTONIO ANAYA MARTÍNEZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Bogotá, D. C., 1° de septiembre de 2016

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 140 de 2015 Cámara, por medio de la cual se adiciona un parágrafo nuevo al artículo 86 de la Ley 115 de 1994.

La Ponencia fue firmada por los honorables Representantes Jairo Castiblanco Parra (Ponente Coordinador), Fredy Antonio Anaya.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 408 / del 1° de septiembre de 2016, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



HERNÁN CORTES ROJAS  
Subsecretario

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE  
POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA  
DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA  
VEINTICUATRO (24) DE MAYO DE 2016, AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 140 DE 2015  
CÁMARA**

*por medio de la cual se adiciona un párrafo  
nuevo al artículo 86 de la Ley 115 de 1994.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 86 de la Ley 115 de 1994 quedará así:

**Artículo 86. Flexibilidad del calendario académico.** Los calendarios académicos tendrán la flexibilidad necesaria para adaptarse a las condiciones económicas regionales y a las tradiciones de las instituciones educativas. El calendario académico en la educación básica secundaria y media se organizará por períodos anuales de 40 semanas de duraciones mínimas o semestrales de 20 semanas mínimo.

La educación básica (primaria y secundaria) y media comprende un mínimo de horas efectivas de clase al año, según el reglamento que expida el Ministerio de Educación Nacional.

**Parágrafo 1°.** El Ministerio de Educación Nacional, dentro del plazo máximo de cinco (5) años, reglamentará los calendarios académicos de tal manera que contemplen dos (2) períodos vacacionales uniformes que amplíen las posibilidades de formación integral escolarizada o desescolarizada y además faciliten el aprovechamiento del tiempo libre y la recreación en familia.

**Parágrafo 2°.** Los establecimientos de educación preescolar, básica y media, dentro del calendario aca-

démico, facilitarán la aplicación del Programa Alternativo de Actividades Culturales y Deportivas (PACyD) durante los cinco (5) días de receso estudiantil de la semana inmediatamente anterior al día feriado en el que se conmemora el descubrimiento de América para los estudiantes, previa autorización del padre de familia.

El PACyD es un instrumento de planificación escolar complementaria en el que se establecen todas las actividades culturales y deportivas que, en concordancia con la estructura curricular de los establecimientos educativos, serán ofrecidas y garantizadas a los alumnos y familias durante la semana de receso escolar de octubre.

El Ministerio de Educación Nacional, en un plazo máximo de seis (6) meses, reglamentará los lineamientos generales que deban cumplir los PACyD, estos serán totalmente coherentes con el proyecto educativo institucional y con el plan de estudios para los alumnos de los establecimientos de educación preescolar, básica y media.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

Mayo 24 de 2016

En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el Proyecto de ley número 140 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se adiciona un párrafo nuevo al artículo 86 de la Ley 115 de 1994* (Acta número 032) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 18 de mayo de 2016, según Acta número 031 de 2016, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior, con el fin de que el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.



ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA  
Presidente  
JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ  
Secretario

## CARTA DE COMENTARIOS

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

*por medio de la cual se establece la Prima  
Especial de Riesgo para los empleados del Cuerpo  
Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General  
de la Nación.*

1.1

Bogotá D. C.,

Honorable Representante

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Carrera 7 N°. 8 - 68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.,

**Asunto:** Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 072 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se establece la Prima Especial de Riesgo para los empleados del Cuerpo*

*Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación.*

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley referenciado en el asunto, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto crear para los servidores públicos del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación, que cumplen funciones permanentes de policía judicial, una Prima Especial de Riesgo con carácter permanente equivalente al treinta y cinco (35%) de su asignación básica.

Sobre el asunto, es necesario recordar que la competencia legislativa para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública corresponde a un asunto cuya iniciativa legislativa es privativa del Ejecutivo de conformidad con el artículo 154 de la Carta Política.

En cuanto a la competencia del Congreso de la República consignada en el literal e) del artículo 150-19 de la Carta Política, relacionada con la fijación del Régimen Salarial y Prestacional de los Empleados Públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública es claro que dicho asunto solo podrá ser dictado o reformado por iniciativa del Gobierno por expresa disposición del artículo 154 superior al establecer que "...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...". Así lo confirma la Corte Constitucional en Sentencia C-821 de 2011, al expresar:

*"...Así, de conformidad con lo ordenado por el inciso 2° del artículo 154 Superior, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las siguientes leyes: (i) las que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas<sup>1</sup>; (ii) las que determinan la estructura de la administración nacional y crean, suprimen o fusionan Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y otras entidades del orden nacional; (iii) las que reglamenten la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; (iv) las que crean o autorizan la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta<sup>2</sup>; (v) las que concedan autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales<sup>3</sup>; (vi) las que establezcan rentas nacionales y fijen los gastos de la administración<sup>4</sup>; (vii) las que organicen el crédito público<sup>5</sup>; las que regulen el comercio exterior y el régimen de cambios internacionales<sup>6</sup>; (ix) las que fijen el*

*régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública<sup>7</sup>; (x) las relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva<sup>8</sup>; (xi) las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; (xii) las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales;(xiii) las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales<sup>9</sup> y adicionalmente, el Gobierno también cuenta con iniciativa exclusiva para proferir las leyes a que se refiere el inciso 1° del artículo 356 de la Constitución...". (Negrillas fuera de texto).*

También es cierto que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la facultad privativa se traduce en la potestad que tiene el Ejecutivo de presentar proyectos de ley sobre asuntos que son objeto de reserva o a través del consentimiento que el Gobierno nacional haga sobre proyectos de ley que versen sobre dichos asuntos presentados por el Congreso de la República o cualquier órgano que tenga iniciativa legislativa. En la sentencia enunciada la Corte Constitucional señala sobre el particular:

*"...No obstante, este Alto Tribunal ha sostenido, en diferentes oportunidades, que esta iniciativa privativa otorgada al Ejecutivo no debe entenderse como la simple facultad de la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de este, respecto a los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aun cuando no hayan sido presentados por el Gobierno...".*

Es importante precisar que la competencia privativa que la Corte Constitucional ha reconocido en el Ejecutivo no ha desprovisto en absoluto al Congreso de la República de la competencia que tiene esta para expedir *leyes marco* en virtud del artículo 150-19 de la Constitución Política. Competencia muy distinta que no puede confundirse con las prerrogativas que recaen en el Ejecutivo sobre el particular, pues las *leyes marco* corresponden a la expedición de una regulación que se encuentra sometida a unas características particulares dentro de lo que la doctrina constitucional denomina "el señalamiento de pautas y criterios"<sup>10</sup>. Ese es el ámbito competencial del Congreso frente a los asuntos del artículo 150-19 superior, de manera que si en ejercicio de dicha función se abandona la función rectora y general no solamente contraviene sus propios límites sino los privativos del Ejecutivo, lo que a la postre infringe el precepto constitucional consagrado en el artículo 136-1 que prohíbe al Congreso inmiscuirse, por medio de resoluciones o leyes, en asuntos de competencia de otras autoridades. En consecuencia, una transgresión semejante deviene en inconstitucional la ley que la contenga como sucede en el presente caso.

Tratándose del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública consignado en el lite-

1 Numeral 3 del artículo 150, de la Constitución Política.

2 Numeral 7 del artículo 150, de la Constitución Política.

3 Numeral 9 del artículo 150, de la Constitución Política.

4 Numeral 11 del artículo 150, de la Constitución Política.

5 Literal a) del numeral 19 del artículo 150, de la Constitución Política.

6 Literal b) del numeral 19 del artículo 150, de la Constitución Política.

7 Literal e) del numeral 19 del artículo 150, de la Constitución Política.

8 Numeral 22 del artículo 150, de la Constitución Política.

9 Inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política.

10 10 Sentencia C- 741 de 2012.

ral e) del artículo 150-19 de la Carta Política, la Corporación Constitucional ha señalado que basta que se compruebe que la iniciativa parlamentaria recae sobre empleados públicos, en el caso de estos, y sobre conceptos que comporten la fijación de un componente del régimen salarial o prestacional, para que se declare violación de la competencia del Ejecutivo.

En Sentencia C-821 de 2011 el alto tribunal con el fin de determinar si la inclusión en un proyecto de ley de los agentes de tránsito en el régimen de pensión de alto riesgo era de la categoría a que refiere el artículo enunciado declaró inconstitucional la ley que la contenía en consideración a la calidad de empleados públicos de los agentes de tránsito y la noción de comporta las prestaciones sociales esto es “...todas aquellas prestaciones destinadas a cubrir los riesgos o contingencias propias de la seguridad social...”<sup>11</sup>. En cuanto a la noción salarial la Corte, en sentencia C-1218 de 2001, consideró que para los efectos del mismo artículo basta que se compruebe la existencia de “...una asignación adicional de orden salarial con cargo al tesoro público...”<sup>12</sup>. En una acepción más amplia - para los mismos efectos- la Corte señaló que la remuneración que recibe el trabajador no es solo aquella que se recibe por retribución del servicio prestado “...sino también por “todos los beneficios, o contraprestaciones necesarios para atender sus necesidades personales y familiares y para asegurar una especial calidad de vida que le aseguren una existencia acorde con su dignidad humana”<sup>13</sup>...”<sup>14</sup>. Finalmente, en la misma sentencia concluye:

“...Consecuentemente con esto, la Corte en forma general ha sostenido que constituye salario “no solo la remuneración ordinaria, fija o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio, y que ingresan real y efectivamente a su patrimonio, es decir, no a título gratuito o por mera liberalidad del empleador, ni lo que recibe en dinero en especie no para su beneficio ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, ni las prestaciones sociales, ni los pagos o suministros en especie, conforme lo acuerden las partes, ni los pagos que según su naturaleza y por disposición legal no tienen carácter salarial, o lo tienen en alguna medida para ciertos efectos, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales, acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando por disposición expresa de las partes no tienen el carácter de salario, con efectos en la liquidación de prestaciones sociales”<sup>15</sup>”.

Adicionalmente, la doctrina y la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>16</sup>, afirman que, para el sector pú-

blico, el concepto de salario comprende todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución a sus servicios, tales como primas, sobresueldos, bonificaciones, gastos de representación, etc., adicionales a la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos...” (Negrilla fuera de texto).

Esta Cartera encuentra que la iniciativa presentada recae sobre empleados públicos que hacen parte de la Dirección Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación (FGN) a quienes se les pretende crear una prestación de carácter permanente que se causa de forma mensual correspondiente a una prima de riesgo sobre la asignación básica. Como bien lo informa la exposición de motivos, esta prima busca compensar el riesgo al que se encuentran expuestas estas personas en razón a las labores realizadas, por lo que se concluye sin lugar a equívocos que el proyecto de ley del asunto refiere a un asunto privativo del Ejecutivo, pues regula un componente perteneciente al régimen salarial de los servidores públicos del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía, lo que contraviene las normas antes señaladas y lo hace inconstitucional.

Sumado a lo anterior, el proyecto de ley no señala las fuentes de financiación o sustituta del gasto que representa la prima de riesgo, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, respecto al deber de definir en toda propuesta de ley las fuentes de financiación de los gastos que estas generan y que deberán ser compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En cualquier caso, los gastos del proyecto de ley no están contemplados en el Marco Fiscal y de Gasto de Mediano Plazo ni en el Presupuesto General de la Nación.

Para efectos de evaluar el impacto fiscal que genera la propuesta de ley, se ha procedido de la siguiente manera:

Tomando como referencia la planta de personal aprobada mediante el Decreto 018 del 9 de enero de 2014 que determina que del número de cargos de la FGN 11.335 corresponden al CTI, y con el Decreto número 2019 del 12 de febrero de 2016 que establece la asignación básica, se obtiene que el otorgamiento de una prima especial ocasionaría un costo anual de **\$123.000 millones** para la vigencia 2016.

Adicionalmente, el otorgamiento de la prima especial ocasionaría que en algunos grados de la escala salarial el ingreso del funcionario resultara mayor que el de los grados superiores que no cumplan con el requisito para recibir dicha prima, de suerte que se crearía una desigualdad que luego ocasionaría gastos adicionales al momento de realizarse una nueva nivelación salarial.

Igualmente, es necesario advertir que en virtud de la liquidación del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), gran parte de sus funcionarios fueron trasladados al CTI de la FGN para desempeñar prin-

sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas o comisiones (artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo con las modificaciones introducidas por el artículo 14 de la Ley 50 de 1990)”. Ver, igualmente, la Sentencia dictada por la Sala Contencioso Administrativa, Sección Segunda, Subsección B, del 14 de noviembre de 1996, C.P. doctor Javier Díaz Bueno, Expediente número 12242.

11 Sentencia C- 821 de 2011

12 Sentencia C-1218 de 2001

13 Sentencia C-521 de 1995

14 Sentencia C-1218 de 2001

15 Idem.

16 Vid. Conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P. doctor Javier Henao Hidrón, 21 de junio de 1996, Radicaciones número 839 y número 847. También en el Concepto de esa misma Sala y del mismo Ponente, del 21 de febrero de 1997, Radicación número 954, rendido en los siguientes términos:

“II. Elementos integrantes del salario. De conformidad con la ley, constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas,

principalmente funciones de policía judicial, quienes ya contaban con la Prima Especial de Riesgo, de manera que al ser trasladados al CTI dicha Prima fue incorporada directamente en su asignación básica, por lo que, en caso de aprobarse la Iniciativa, se estaría generando una carga presupuestal adicional a la contemplada actualmente sobre un mismo hecho generador.

Así las cosas, esta Cartera es enfática en manifestar que el asunto abordado por el proyecto de ley es de iniciativa privativa del Ejecutivo que implicaría gastos adicionales no contemplados actualmente en el Presupuesto General de la Nación ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Sector.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestarle muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,



ANDRÉS ESCOBAR ARANGO  
Viceministro Técnico  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
DGRESS/DGPPN  
LDPR/CJ/C  
UJ-171116

\*\*\*

**CARTA DE COMENTARIOS DE JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES MUNICIPIO DE SINCELEJO, SUCRE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 054 DE 2015.**

*por medio de la cual se modifican algunos artículos del Decreto-ley 1421 de 1993, por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.*

Sincelejo, agosto 2 de 2016

HONORABLES

PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES – SECRETARÍA GENERAL

**Asunto:** Proyecto de ley número 054 de 2015, *por medio de la cual se modifican algunos artículos del Decreto-ley 1421 de 1993, por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.*

Respetuoso saludo,

Las Juntas Administradoras Locales de Colombia como Corporaciones Públicas de Orden Local y Comunal permiten la participación ciudadana en todos los asuntos públicos velando por el bienestar general de la ciudadanía en cada parte descentralizada de la República en virtud de ser un Estado Social de Derecho.

Estas Juntas Administradoras Locales, están integradas por hombres y mujeres con ideología política, enmarcadas en la vida pública con visión y actitud de servicio comunitario, hombres y mujeres con principios y valores sociales definidos y solidificados, en su gran mayoría, como sucede con las demás Corporaciones Públicas del País.

Como Corporaciones Públicas estamos sujetos a la legislación que rige en sentido general a las otras como Concejo, Asamblea y hasta el mismo Congreso, con las inhabilidades, incompatibilidades y demás prohibiciones, sin embargo la legislación ha sido desproporcional en los incentivos y recompensas por el servicio a la comunidad entre las Corporaciones.

Las Juntas Administradoras Locales del Orden Distrital y municipal tienen la responsabilidad de ser el primer peldaño político en todo el territorio colombiano, ser responsables de velar por el beneficio de las comunidades y contamos con las mismas inhabilidades e incompatibilidades pero nuevamente se actúa en desproporción con las Juntas Administradoras Locales municipales.

Por mucho tiempo se ha observado un fenómeno variante; ediles y edilesas que trabajan duro por sus comunidades con sus propios recursos en tiempo y dinero alcanzando resultados y muchos carecen de las mínimas condiciones para vivir, estos son héroes martirizados, otros, hacen su mayor esfuerzo pero al no tener remuneración por su trabajo se ven forzados a ocupar su tiempo en otras labores, impidiéndoles cumplir con sus funciones a favor de la comunidad y otros, un menor porcentaje desisten de atender con sus responsabilidades por sentirse en el abandono del Estado a través de sus legisladores.

Esta situación ha sido aprovechada por los políticos de turno, inescrupulosos que usan las capacidades de los ediles y edilesas para acercarse a las comunidades ganando votos a su favor en cada período electoral gracias a la vulnerabilidad de los ediles.

Cabe resaltar los intentos, de algunos congresistas en el pasado, de hacer justicia a los ediles y edilesas miembros de las Juntas Administradoras Locales municipales, en legislar a favor de sus honorarios pero lamentablemente ha prevalecido la indiferencia y la indolencia de los que desean tener a los miembros de estas corporaciones en estado permanente de vulnerabilidad; con el fin de asegurar el fortín político en votaciones. Proyectos de ley que fracasaron por conveniencia de sectores del legislativo en su momento.

Sin embargo, y muy a pesar de lo anterior, honorables congresistas han puesto su disposición en hacer justicia con los únicos miembros de Corporaciones Públicas de elección Popular que carecen de honorarios en Colombia con excepción de las de orden distrital, y se han dado a la tarea de presentar el **Proyecto de ley número 054 de 2015, por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país y se dictan otras disposiciones.**

¿Por qué es justificable que los miembros de las Juntas Administradoras Locales municipales tengan honorarios por su trabajo?

Tenemos, desde el punto de vista legal, incompatibilidades e inhabilidades al igual que los miembros del Concejo y Asamblea. Como miembros de la Corporación edilicia somos susceptibles de Procesos disciplinarios y de investigaciones penales por ejercer indebidamente nuestras funciones. Por lo tanto consideramos que si estamos en igualdad de condiciones frente al debido cumplimiento de nuestras funciones en el cargo público, también debemos recibir una remuneración

para dignificar el ejercicio edilicio y hacer valer nuestro derecho de igualdad.

Sabemos que los ediles y edilesas municipales merecen esta remuneración ya que sus esfuerzos son extraordinarios. Es una justa retribución económica a nuestra labor que pretende el bienestar de la comunidad y trabaja con el más loable propósito del desarrollo comunitario.

Con la aprobación de esta ley, el legislativo hace justicia a los miembros de Juntas Administradoras Locales del país propendiendo por la mejoría de la calidad de vida, se combate la corrupción y la manipulación por lo expuesto anteriormente y se fomenta el trabajo continuo y responsable por las comunidades, ya que dedicarán más tiempo para gestionar y actuar por sus representados. (Teoría de la motivación de Abraham Maslow)

*Agradecemos la disposición para dignificar a los miembros de las Juntas Administradoras Locales municipales del país con honorarios, sin dejar de lado las necesidades de pensión, programas de subsidio de vivienda, capacitación formal en educación superior de Universidades públicas, que resaltamos entre otros aspectos.*

Atentamente,

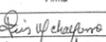
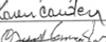
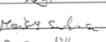
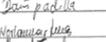
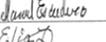
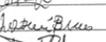
  
 Felipe José Mebarak Garzón  
 CC. No 92546208  
 Presidente de Junta Administradora Local, Comuna 5  
 Cel: 3013030999

  
 Jairo Gregorio Martínez Ofozco  
 CC. No. 92533675  
 Secretario de Junta Administradora Local, Comuna 4

  
 Rubén Alexander León Vásquez  
 CC. No. 80843946  
 Edil de Junta Administradora Local, Comuna 8

JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES  
 MUNICIPIO DE SINCELEJO, SUCRE

ANEXO HOJA DE FIRMAS DE EDILES Y EDILESAS

Nombre	Cédula	JAL Comuna	Firma
Devís Chamorro S	1102819462	JAL Comuna #9	
Karen Caldera N	64707606	JAL Comuna #8	
Oscair granados	92548928	JAL Comuna 12	
Diegotho Casanova	6890866	JAL Comuna 15 Zona 4	
Eduarda Vergara P	1074308090	JAL Comuna #1	
Diego T. Aguirre	92600849	JAL Comuna #1	
Carla Bertrán Pardo	92539999	JAL Comuna #3	
Melinda Díaz	209820999	JAL Comuna #3	
Heiser Saldar	92575899	JAL Comuna #12	
Dani Padilla	14557249	Comuna 71 Zona #2	
Neila María Jiménez	6451917519	Comuna 11 Zona #2	
Manuel Beltrán	6812015	Comuna 6	
Elia Hernandez	22909430	Comuna 8	
LUZ DARY BARRA	64565966	Comuna 9	
ANA ELIZABETH	64540089	Comuna #2	
Becky Perdomo	1100336702	Comuna #2	
Rosalba Alzate	64559970	Comuna #11	

JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES  
 MUNICIPIO DE SINCELEJO, SUCRE

Carmelo Aguas Montes	92547167	Comuna # 7	Carmelo Aguas
Cristófer Mender	92521339	Comuna #7	Cristófer Mender
Kelly Vivaldo Riquelme	102803057	Comuna # 5	Kelly Vivaldo Riquelme
Jorge Salamanca C.	92342994	Comuna # 5	Jorge Salamanca
INDILS BARRAZA M.	64579606	Comuna # 5	INDILS BARRAZA
ANA ROSA PARRA B.	1127654954	Comuna # 6	ANA ROSA PARRA
Luis David Alvarez	92506907	Comuna # 1	Luis David Alvarez
Marcela Dora A	6861479	Comuna 2	Marcela Dora
SOFIA PATRICIA PACHECO	3106314595	Comuna 6	SOFIA PATRICIA PACHECO
Adith Maquera C.	3114327533	Comuna # 6	Adith Maquera C.
ARNOBIO FUSIL	3114366162	Comuna # 6	ARNOBIO FUSIL
Paulina Sierra Bata	92502687	Comuna 10	Paulina Sierra Bata
Francisco Yangua	9252277	Comuna # 4	Francisco Yangua
William Diaz Marquez	4402913384	Comuna # 4	William Diaz
JIMME SALAZAR DELEA	91308388	Comuna 4	JIMME SALAZAR DELEA
Patricia Conde G	64556926	Comuna 4	Patricia Conde G

CONTENIDO

Gaceta número 711 - Martes, 6 de septiembre de 2016

CÁMARA DE REPRESENTANTES

ACTAS DE COMISIÓN

Págs.

Comisión Segunda de Relaciones Exteriores Seguridad Defensa nacional y Honores Resolución número 01 de 2016, por la cual se derogan las Resoluciones números 001 del 29 de septiembre de 2008, 23 del 10 de diciembre de 2012 y 08 del 5 de noviembre de 2013. .... 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 136 de 2016 Cámara, por medio de la cual concede un estímulo sobre el impuesto de vehículos automotores a los contribuyentes ejemplares en el incremento de la seguridad vial y se dictan otras disposiciones..... 3

Proyecto de ley número 137 de 2016 Cámara, por medio de la cual se crea el fondo, la marca y las condiciones para el desarrollo y recuperación del Centro Histórico del Distrito Capital. .... 11

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto en la Cámara de Representantes al proyecto de ley número 280 de 2016 Cámara, por el cual se reforma el artículo 11 y se adiciona el artículo 11A al Decreto-ley 1793 de 2000..... 17

Ponencia para segundo debate y texto propuesto al proyecto de ley número 140 de 2015 Cámara, y texto propuesto en primer debate por la comisión sexta por medio de la cual se adiciona un párrafo nuevo al artículo 86 de la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones..... 22

CARTA DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda al proyecto de ley número 072 de 2015 cámara, por medio de la cual se establece la Prima Especial de Riesgo para los empleados del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación. .... 28

Carta de comentarios de Juntas Administradoras Locales municipio de Sincelejo, Sucre al proyecto de ley número 054 de 2015, por medio de la cual se modifican algunos artículos del Decreto-ley 1421 de 1993, por el cual se dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. .... 31