



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 968

Bogotá, D. C., viernes, 4 de noviembre de 2016

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### INFORMES DE SUBCOMISIÓN

#### INFORME DE SUBCOMISIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 052 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se expiden normas para la legalización de los inmuebles donde funcionan establecimientos educativos públicos u oficiales y se dictan otras disposiciones, **acumulado con el Proyecto de ley 072 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se expide procedimiento especial para adquirir a modo de prescripción adquisitiva de dominio la propiedad de inmueble donde funcionan los establecimientos educativos oficiales y se dictan otras disposiciones, “Ley de Predios”.*

Bogotá, D. C., noviembre de 2016

Doctor

TELÉSFORO PEDRAZA ORTEGA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe Subcomisión designada para el estudio del Proyecto de ley número 052 de 2016 Cámara Acumulado con el Proyecto de ley número 072 de 2016 Cámara**

Respetado señor Presidente:

Dando cumplimiento a la delegación solicitada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir informe, de acuerdo a lo previsto en el artículo 66 de la Ley 5ª de 1992, del **Proyecto de ley número 052 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se expiden normas para la legalización de los inmuebles donde funcionan establecimientos educativos públicos u oficiales y se dictan otras disposiciones” **acumulado con el Proyecto de ley 072 de 2016 Cámara**, “por medio de la cual se expide procedimiento especial para adquirir a modo de prescripción adquisitiva de dominio la propiedad de inmueble donde funcionan los establecimientos educa-

*tivos oficiales y se dictan otras disposiciones” “Ley de Predios”.* Así las cosas se han recogido en este informe las consideraciones expuestas y los acuerdos a los que llegó la subcomisión delegada para el efecto. Lo anterior, acorde con las consideraciones que a continuación nos permitimos exponer:

Cordialmente,

  
JOHN EDUARDO MOLINA FIGUEREDO  
Representante a la Cámara

  
CARLOS GERMAN NAVAS TALERO  
Representante a la Cámara

  
HERIBERTO SANABRIA ASTUDILLO  
Representante a la Cámara

  
HUMFREY BOZA SARMIENTO  
Representante a la Cámara

ANGELICA LISBETH LOZANO CORRES  
Representante a la Cámara

#### INFORME PARA COMISIÓN ACCIDENTAL PROPUESTAS DE AJUSTE PARA EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 052 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se expiden normas para la legalización de los inmuebles donde funcionan establecimientos educativos públicos u oficiales y se dictan otras disposiciones, **acumulado con el Proyecto de ley número 072 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se expide procedimiento especial para adquirir a modo de prescripción adquisitiva de dominio la propiedad de inmueble donde funcionan los establecimientos educativos oficiales y se dictan otras disposiciones” “Ley de Predios”.*

Con el propósito de exponer las propuestas de ajuste al **Proyecto de ley 052 de 2016 Cámara, Acumulado con el Proyecto de ley 072 de 2016 Cámara**, a continuación se describen los principales aspectos que deberán tenerse en cuenta en el debate que se surtirá en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, los cuales han sido acordados como producto de la revisión adelantada por la Comisión Accidental.

## I. MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY

A través de las modificaciones, se propone que el trámite de legalización de los inmuebles o predios donde funcionan establecimientos públicos de las entidades territoriales que se adquieran a modo de prescripción adquisitiva de dominio sea aplicable de manera expedita, a fin de que dichas entidades públicas obtengan justo título sobre dichos bienes y así poder realizar inversiones acorde a sus necesidades y planes de desarrollo.

Frente a los **Proyectos de ley número 052 de 2016 Cámara, por medio de la cual se expiden normas para la legalización de los inmuebles donde funcionan establecimientos educativos públicos u oficiales y se dictan otras disposiciones, acumulado con el Proyecto de ley número 072 de 2016 Cámara, “por medio de la cual se expide procedimiento especial para adquirir a modo de prescripción adquisitiva de dominio la propiedad de inmueble donde funcionan los establecimientos educativos oficiales y se dictan otras disposiciones” “Ley de Predios”,** la Comisión Accidental adopta un nuevo texto donde se acoge el espíritu de la iniciativa legislativa de los autores de los proyectos ya mencionados, por tal razón se hace una enmienda total al texto.

El texto propuesto por la Comisión Accidental se justifica en las siguientes consideraciones:

Las entidades territoriales hoy día afrontan un problema común al no poder realizar inversiones frente a los predios donde funcionan sus establecimientos públicos y se prestan servicios en educación, salud y servicios públicos en general, esto en razón a que dichas entidades no cuentan con los documentos que acrediten la titularidad de los bienes inmuebles que han poseído. La ausencia de estos títulos se ha convertido en un inconveniente, para que las instancias del Gobierno (nacional, departamental y municipal), puedan invertir en el mejoramiento de la infraestructura, pues la propiedad o titularidad de estas no está a nombre de entidad alguna del Estado.

Como antecedente legislativo se puede observar que en el año 2012 el ex Senador Carlos Ferro Solanilla presentó una iniciativa similar a la que hoy nos ocupa enfocada únicamente en el sector educativo, la cual tuvo tres (3) debates en el Congreso de la República. De este antecedente, se puede concluir, que la problemática que afecta a todos los departamentos frente a la falta de legalización de los predios no es de ahora, viene siendo un problema coyuntural desde hace mucho tiempo y este Congreso debe poner especial atención y darle celeridad a la aprobación de este proyecto que no sólo se ocupa de los predios educativos sino que a su vez permite que todo bien inmueble donde funcionan establecimientos públicos de las entidades territoriales como puestos de salud, hospitales, inspecciones de policía entre otros, se adquieran a modo de prescripción adquisitiva de dominio, el cual redundará en beneficios para nuestros gobernadores, alcaldes y para la comunidad en general.

Cabe anotar que la legislación colombiana tiene expresa prohibición para que quienes ejercen como ordenadores del gasto, invertir recursos públicos en predios que no estén a nombre del Estado, esta razón es la que impide que el Estado invierta en infraestructura de las entidades públicas de las entidades territoriales.

Así las cosas, este es un proyecto sencillo, que busca que las entidades territoriales puedan realizar el trámite

de legalización de los títulos sobre los predios donde funcionan establecimientos públicos que se encuentren sin titularización y de esta manera poder transferir recursos e invertir en la infraestructura de los establecimientos públicos.

## II. CONTENIDO Y ALCANCE DEL TEXTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN ACCIDENTAL

**Artículo 1º.** Se establece el objeto de la iniciativa legislativa y se dictan los lineamientos para el proceso de adquisición de bienes inmuebles por prescripción adquisitiva por parte de las entidades territoriales.

Se amplía el ámbito de aplicación del proyecto dado que este inicialmente solo se circunscribía a bienes inmuebles donde funcionaban establecimientos educativos públicos; con el nuevo texto se abre la posibilidad de titular bienes inmuebles donde funcionan establecimientos públicos como hospitales, Empresas Sociales del Estado, inspecciones de policía y todo tipo de predio que las entidades territoriales hayan tenido en posesión de manera continua e ininterrumpida y que se pretendan adquirir a modo de prescripción adquisitiva.

**Artículo 2º.** Establece que las entidades territoriales deberán realizar un inventario de los bienes inmuebles ocupados que puedan ser objeto de adquisición por prescripción adquisitiva, dentro de un término de seis (6) meses siguientes a la promulgación de la ley.

**Artículo 3º.** Las entidades territoriales para la adquisición de bienes inmuebles por prescripción adquisitiva, deberán iniciar la inscripción de declaración de posesión regular ante el notario del círculo donde esté ubicado el inmueble análogamente a lo establecido en la Ley 1183 de 2008 y que una vez inscrita la declaración de posesión regular, las entidades territoriales podrán estructurar sus proyectos de solicitud de recursos de inversión ante las entidades del nivel ejecutivo.

**Artículo 4º.** Fija un término para que las entidades territoriales inicien dentro de los seis (6) meses siguientes a la elaboración del inventario y de la declaración de posesión regular, la acción de pertenencia so pena de las sanciones disciplinarias a que hubiera lugar.

**Artículo 5º.** En aquellos inmuebles que las entidades territoriales no tengan el derecho por prescripción adquisitiva, podrá iniciar el proceso establecido en la Ley 1742 de 2014. Igualmente se incorpora un párrafo donde se insta a que para la adquisición de predios nuevos en aras de ampliación o construcción de instalaciones para el equipamiento público, se utilizará el proceso establecido en la Ley 1742 de 2014, o en las normas que la sustituyan, modifiquen o adicione.

**Artículo 6º.** Se establece un párrafo transitorio al artículo 375 del Código General del Proceso, de acuerdo con las consideraciones de la Sentencia C-666 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo, el procedimiento especial que consagra la Ley 1561 de 2012, se refiere unívocamente a bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sobre los cuales se pretende adquirir título de propiedad o sanear la falsa tradición; para otro tipo de inmuebles se deberá dar aplicación al procedimiento establecido en el Código General del Proceso. Al respecto la honorable Corte en sus palabras consideró que: “*En efecto, si el poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica pretende que se le otorgue un título de propiedad o sanear la falsa tradición, deberá promover un proceso verbal especial ante el juez civil municipal del lugar en donde se hallen los bienes*

y, si los bienes están en varias divisiones territoriales, ante el juez de cualquiera de ellas, a elección del demandante, conforme a lo previsto en la Ley 1561 de 2012. Si se trata de otro tipo de bienes inmuebles, será necesario promover el proceso que corresponda, según lo previsto en el Código de Procedimiento Civil y, conforme a su entrada en vigencia, en el Código General del Proceso. (Negrillas fuera del Texto Original).

**Artículo 7°.** Se establece que en los eventos de prescripción adquisitiva de bienes inmuebles a favor de entidades territoriales estarán exentas al pago del impuesto de registro y anotación, de los derechos de registro, de los derechos notariales cuando a ello haya lugar.

**Artículo 8°.** Se establecen excepciones de aplicación a la ley. No aplicará a los bienes inmuebles ubicados en resguardos indígenas o de propiedad colectiva de las comunidades negras u otros grupos étnicos, o comunidades religiosas. Para el otorgamiento del título de propiedad, deberá tramitarse el proceso verbal especial consagrado en la presente ley.

**Artículo 9°.** Establece la Vigencia.

### III. CONCEPTO SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

La Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro, rindió concepto institucional sobre el Proyecto de Ley objeto de estudio, en el cual formula las siguientes observaciones:

“...Por lo anterior, la Superintendencia de Notariado y Registro considera que tras un análisis orgánico e integral de la normatividad vigente y aplicable al tema, es más acertada la propuesta del Proyecto de ley número 052 de 2016, en tanto reconoce la facultad establecida en cabeza de los jueces y la normatividad vigente, en lugar de proponer un trámite. No obstante se sugiere que en lugar de remitir al procedimiento establecido en la Ley 1561 de 2012, lo haga frente al procedimiento establecido en el Código General del Proceso toda vez que la primera hace referencia a bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, mientras que el segundo tiene una aplicación más universal respecto del procedimiento para la declaración de pertenencia y la prescripción adquisitiva de dominio.” (Negrillas y subrayado fuera del texto original).

### IV. ENMIENDA TOTAL AL TEXTO

Atendiendo las anteriores consideraciones, nos permitimos poner en consideración de la honorable Comisión Primera de Cámara de Representantes el siguiente texto para el proyecto de ley de la referencia:

#### TEXTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 052 DE 2016 CÁMARA. ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 072 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se establecen lineamientos especiales para la adquisición de predios para las entidades territoriales por prescripción adquisitiva y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°.** La presente ley tiene por objeto dictar los lineamientos para el proceso de adquisición de bienes inmuebles por prescripción adquisitiva por parte de las entidades territoriales.

**Artículo 2°.** Las entidades territoriales deberán realizar un inventario dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, de los bienes inmuebles ocupados que puedan ser objeto de adquisición por prescripción adquisitiva que no tengan título de propiedad por parte de la entidad territorial.

**Parágrafo.** El incumplimiento de lo establecido en el presente artículo, será causal de mala conducta.

**Artículo 3°.** Las entidades territoriales podrán adquirir por prescripción adquisitiva los bienes inmuebles que han servido de uso para el equipamiento público, iniciando la inscripción de declaración de posesión regular ante el notario del círculo donde esté ubicado el inmueble conforme a lo establecido en la Ley 1183 de 2008.

Una vez inscrita la declaración de posesión regular, las entidades territoriales podrán presentar sus proyectos de inversión ante las entidades del nivel ejecutivo.

**Artículo 4°.** Las entidades territoriales deberán iniciar dentro de los seis (6) meses siguientes a la elaboración del inventario y de la declaración de posesión regular, la acción de pertenencia so pena de las sanciones disciplinarias a que hubiera lugar.

**Artículo 5°.** En aquellos inmuebles que la entidad territorial no tenga el derecho por prescripción adquisitiva, podrá iniciar el proceso establecido en la Ley 1742 de 2014.

**Parágrafo.** Para la adquisición de predios nuevos en aras de ampliación o construcción de instalaciones para el equipamiento público, se utilizará el proceso establecido en la Ley 1742 de 2014, o en las normas que la sustituyan, modifiquen o adicionen.

**Artículo 6°.** Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 375 del Código General del Proceso el cual quedará así:

Artículo 375. Declaración de pertenencia. (...)

Parágrafo transitorio. Los términos establecidos en este artículo se reducirán a la tercera parte cuando el accionante sea una entidad territorial.

**Artículo 7°.** Derechos de notariado y registro. En los eventos de prescripción adquisitiva de bienes inmuebles a favor de entidades territoriales no habrá lugar al pago del impuesto de registro y anotación, de los derechos de registro, de los derechos notariales cuando a ello haya lugar.

**Artículo 8°.** Excepciones. La presente ley no aplica a los bienes inmuebles ubicados en resguardos indígenas o de propiedad colectiva de las comunidades negras u otros grupos étnicos. Para el otorgamiento del título de propiedad, deberá tramitarse el proceso verbal especial consagrado en la presente ley.

**Artículo 9°.** Vigencia. Esta ley empezará a regir a partir de su promulgación.

JOHN EDUARDO MOLINA FIGUEROA  
Representante a la Cámara

CARLOS GERMAN NAVAS TALERO  
Representante a la Cámara

ANGELICA LISBETH LOZANO CORRES  
Representante a la Cámara

HENRIKTO SANABRIA ASFUDILLO  
Representante a la Cámara  
HUMFREY BOLA SARMIENTO  
Representante a la Cámara

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 166 DE 2016 CÁMARA

*por el cual se modifican los artículos 303, 314 y 323 de la Constitución Política de Colombia de 1991 y se establece la segunda vuelta en las elecciones del Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, Alcaldes municipales y Gobernadores departamentales.*

Bogotá, D. C., octubre 31 de 2016

Doctor

TELÉSFORO PEDRAZA ORTEGA

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 166 de 2016 Cámara.**

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación hecha por usted y con base en lo establecido en los artículos 144, 150 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo 166 de 2016 Cámara**, por el cual se modifican los artículos 303, 314 y 323 de la Constitución Política de Colombia de 1991 y se establece la segunda vuelta en las elecciones del Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, Alcaldes municipales y Gobernadores departamentales.

#### ANTECEDENTES

El proyecto de Acto Legislativo que en la actualidad nos ocupa, se radicó en Secretaría General de la Cámara de Representantes, el 11 de octubre de 2016; el proyecto de ley a iniciativa de los siguientes Congresistas:

Honorable Representante Clara Leticia Rojas González

Honorable Representante María Fernanda Cabal Molina

Honorable Representante Angélica Lisbeth Lozano Correa

Honorable Representante Miguel Ángel Pinto Hernández

Honorable Representante Telésforo Pedraza Ortega

Honorable Representante Ángela María Robledo Gómez

Honorable Representante Carlos Germán Navas Talero

Honorable Representante Alirio Uribe Muñoz

Honorable Representante Olga Lucía Velásquez Nieto

Honorable Representante Carlos Eduardo Guevara Villabón

Honorable Representante Andrés Felipe Villamizar Ortiz.

El mismo fue publicado en la **Gaceta** 879 de 2016. Por competencia y contenido se remitió a la Comisión Primera el día 11 de octubre de 2016 que, conforme a la

Ley 3ª de 1992, determina que este tipo de asuntos los conoce dicha célula legislativa.

#### COMPETENCIA COMISIÓN PRIMERA

El artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 establece que la Comisión Primera de la Cámara de Representantes conocerá de:

*“...reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos”.*

De igual forma, el artículo 114 de la Constitución Política establece que le Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. En concordancia con el artículo 150, el cual en su tenor indica:

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.
5. Conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales”.

#### Objeto del proyecto

El objeto del presente proyecto es adicionar a los artículos 303, 314 y 323 de la Constitución Política de 1991, la figura de la segunda vuelta para elegir los gobernadores, alcaldes de municipios con población mayor a 500.000 habitantes y Alcalde Mayor de Bogotá. Estos necesitarán una votación de la mitad más uno de los votos válidos; de no alcanzar dicha mayoría, se celebrará dentro de las 3 semanas siguientes una nueva votación en la que sólo participarán los dos candidatos con mayor votación. Una vez celebrada la segunda vuelta, el candidato que obtenga mayor número de votos será elegido como gobernante.

Dentro del presente proyecto se tuvieron en cuenta las consideraciones y proposiciones realizadas en anteriores Proyectos de Acto Legislativo de objeto similar, con el fin de lograr el mayor consenso posible.

#### Contenido

El proyecto de Acto Legislativo consta de 4 artículos:

– Artículo 1º. Se adicionaría un párrafo al artículo 303 de la Constitución Política, el cual quedará así:

El Gobernador será elegido por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado gobernador quien obtenga el mayor número de votos, en la segunda vuelta.

– Artículo 2°. Se adicionaría un párrafo al artículo 314 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Los alcaldes de los municipios con más de 500.000 habitantes serán elegidos por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado alcalde quien obtenga el mayor número de votos, en la segunda vuelta.

– Artículo 3°. Se adicionaría un párrafo al artículo 323 de la Constitución Política, el cual quedará así:

El Alcalde Mayor será elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Alcalde Mayor quien obtenga el mayor número de votos, en la segunda vuelta.

– Artículo 4°. *Vigencia.*

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Haciendo una revisión del Proyecto de Acto Legislativo que en la actualidad nos ocupa, encontramos importantes aportes que se hacen relevantes al momento de estudiar la presente iniciativa y, por tanto, la misma hará parte fundamental del presente escrito, toda vez que sustentan las reformas propuestas.

La segunda vuelta puede definirse como el instrumento o técnica “utilizada en materia electoral, que consiste en la necesidad impuesta a todo candidato a un cargo electivo de obtener en el escrutinio la mayoría absoluta de los sufragios válidos para hacerse acreedor al cargo en disputa. Para el caso en que ninguno de los contendientes hubiese alcanzado dicho porcentaje en esta primera vuelta electoral, debe celebrarse una segunda votación entre los dos candidatos que han obtenido la mayor cantidad de sufragios”<sup>1</sup>.

Dentro de las ventajas de la segunda vuelta, diversos autores han señalado las siguientes características como principales: i) genera legitimidad para el candidato que haya resultado electo, ii) la mayoría absoluta de los votantes permite tener mayor receptividad social; iii) se crean las condiciones necesarias para que el candidato electo cuente con una mayoría parlamentaria que le permita impulsar su programa de gobierno, es decir, propiciar una mayor gobernabilidad; iv) propicia el ambiente para que los candidatos con un mayor

número de votantes generen alianzas, y gobiernos de coalición; v) se fomenta la alternancia en el poder, debido a que los partidos minoritarios reciben la adhesión de los indecisos, de los votantes con ideologías similares y de otros partidos que no tienen una masa electoral importante y vi) fomenta la cultura democrática y disciplina al interior de las élites gobernantes y de la sociedad civil<sup>2</sup>.

En relación con la legitimidad que propicia una segunda vuelta Emmerich expone el siguiente argumento: “la fórmula de mayoría absoluta tiende a garantizar que ningún candidato con un rechazo mayoritario por parte de la población pueda obtener un triunfo. El peligro de una fórmula de mayoría relativa es que un candidato que cuente con el apoyo del 35% de los votos, pero que sea rechazado o temido intensamente por el 65% restante, sin embargo gane. La doble vuelta, por el contrario, supone que quien gane al final, por lo menos sea tolerado, aunque no necesariamente querido, por la mayoría de los sectores”<sup>3</sup>, tal y como se pudo observar en el estudio que se realizó de los municipios con más de 500.000 habitantes en Colombia.

Lo anterior, supone que se conformen alianzas y concertaciones entre los partidos y los candidatos, pues para obtener una mayoría absoluta, tendrían que emprender con los otros candidatos con los que tengan afinidad política y en los planes de gobierno diálogos que terminen tomando en cuenta las opiniones y visiones políticas de varios partidos. Al respecto, Hernández expone que una de las finalidades es contar con un incentivo político que provoque acuerdos políticos, para que el candidato electo tenga mejores condiciones de gobernabilidad, con una mayoría estable y con un auténtico gobierno de coalición de corresponsabilidades, lo cual se traduce en una mayor representatividad en la rama legislativa y en una mejor gestión del Ejecutivo.

En el mismo sentido Sabsay aduce: “Siempre en lo que hace al sistema de partidos resulta mucho más creíble y prácticamente ineluctable que los que sean más afines traten de buscar una concertación entre sí. Es decir, que al respecto, el Ballotage obrará como un acicate sobre los partidos políticos para que estos tengan que sentarse en la mesa de negociaciones en la búsqueda de soluciones, cuando probablemente dentro del marco de otras reglas electorales ello hubiera sido poco menos imposible”<sup>4</sup>.

La dinámica anteriormente referida, hace que se le dé plena aplicación a la democracia, inclusión y pluralismo, pues el mismo sistema propicia que todas las fuerzas políticas sean escuchadas y tengan voz dentro de los gobiernos. Como lo expone la Corte Constitucional “(...) la filosofía que inspira el principio democrático, ha de precisarse que para que este sea entendido agotado, los actos decisorios o de poder que regularmente se expresan a través de la ley y de aquellas decisiones que corresponde adoptar a las corporaciones públicas territoriales de elección popular (asambleas, concejos, y juntas administradoras locales), deben ser en todos los casos, el resultado de la expresión de la voluntad soberana que emerge de un pro-

<sup>1</sup> Sabsay, Daniel Alberto, “El Sistema de doble vuelta o Ballotage”, <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/Lye/Revistas/62/El-Sistema-De-Doble-Vuelta-O-Ballotage.Pdf>, visto el 15 de noviembre de 2016.

<sup>2</sup> Hernández Reyes, Angélica, Segunda Vuelta Electoral, Quórum Legislativo, File:///C:/Users/Asesor/Downloads/Segunda%20vuelta%20(1).Pdf

<sup>3</sup> Emmerich, Gustavo Ernesto, la Segunda Vuelta Electoral: Modalidades, Experiencias y Consecuencias Políticas, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>4</sup> Op. Cit 1.

ceso en el que se garantice el pluralismo, es decir, el derecho de todas las corrientes de pensamiento que detentan la representación popular, a ser escuchados y sus opiniones debatidas; la participación, esto es, el derecho de los ciudadanos a intervenir en las deliberaciones y decisiones cuando les asista interés o puedan resultar afectados con ellas; el principio de las mayorías, entendido como el derecho de unos y otros a que las decisiones sean adoptadas por quienes el mayor número de votos en torno a una posición habiéndose permitido previamente la participación de las minorías; y la publicidad, o sea, la posibilidad de que el asunto a debatir sea conocido en detalle por los interesados y por los propios miembros de las corporaciones públicas, incluso, con anterioridad a la iniciación de los debates". (Sentencia C-252/10).

**Estudio sobre las elecciones en departamentos, municipios con más de 500.000 habitantes y Bogotá D. C.**

**Votación de Alcaldes en las elecciones de 2015, en municipios con más de 500.000 habitantes**

Municipio	Población	Votos Válidos	Número de votos Candidato 1	Porcentaje de la votación de Candidato 1	Número de votos Candidato 2	Porcentaje de la votación de Candidato 2
Medellín	2.508.452	736.339	246.221	35,81%	236.632	34,41%
Cali	2.420.013	731.317	265.230	38,23%	176.358	25,42%
Barranquilla	1.228.621	552.214	355.844	73,28%	86.790	17,87%
Cartagena	1.025.086	379.308	127.440	37,52%	100358	29,55%
Cúcuta	662.765	308.618	102.936	35,50%	87.441	30,16%
Soledad	648.949	162.965	67.111	46,20%	52.365	36,05%
Ibagué	564.077	222.669	63.761	30,74%	51.619	24,89%
Soacha	533.718	109.813	48.919	48,39%	25.853	25,57%
Bucaramanga	528.575	281.911	77.275	28,80%	72.944	27,19%
Villavicencio	505.996	220.422	103.128	49,20%	62.335	29,74%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Elaboración. UTL Clara Rojas.

En el caso de las elecciones departamentales de las ciudades con más de 500.000 habitantes para el mismo año, como se observa en el cuadro siguiente, solo en 2 departamentos, el candidato elegido logró superar el

A continuación se expondrá un estudio con el cual se evidencia que tanto en los municipios con más de 500.000 habitantes, en los departamentos como Bogotá, D. C., los respectivos gobernantes fueron elegidos con bajos índices de votación.

La metodología utilizada para demostrar lo anterior, consiste en observar el número de votos obtenidos por el candidato ganador, denominado Candidato 1, y el segundo, Candidato 2. A su vez, se evidencia una casilla de población, y una del número de votos válidos para las elecciones de 2015.

A nivel nacional, para las elecciones locales del año 2015, de las ciudades con población mayor a quinientos mil (500.000) habitantes, solo en Barranquilla el candidato elegido superó el 50% de la votación válida, en las demás ciudades, los candidatos no obtuvieron mayorías y, en algunos casos, fueron elegidos con porcentajes inferiores al 35% de los votos válidos.

50% de la votación válida. En las demás entidades, los candidatos no obtuvieron mayorías, y en algunos casos, fueron elegidos con porcentajes inferiores al 40% de los votos válidos.

**Votación de Gobernadores en las elecciones del 2015, departamentos con ciudades de más de 500.000 habitantes**

Departamento	Población	Votos Válidos	Número de votos Candidato 1	Porcentaje de la votación de Candidato 1	Número de votos Candidato 2	Porcentaje de la votación de Candidato 2
Antioquia	6.534.764	2.073.680	819.389	39,51%	613.075	29,56%
Valle del Cauca	4.660.438	1.473.519	513.366	34,83%	357.554	24,26%
Cundinamarca	2.721.368	1.023.070	545.201	53,29%	360.813	35,26%
Atlántico	2.489.709	916.069	350.114	38,21%	343.291	37,47%
Bolívar <sup>(1)(3)</sup>	2.122.021	766.913	418.682	54,59%	282.878	36,88%
Santander	2.071.044	990.341	313.119	31,61%	231.254	23,35%
Tolima	1.412.230	545.144	228.952	41,99%	224.716	41,22%
Norte de Santander	1.367.716	570.451	234.912	41,18%	142.114	24,91%
Meta	979.683	419.284	125.233	29,86%	113.892	27,16%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Elaboración. UTL Clara Rojas.

En conclusión, se puede observar que en los departamentos con ciudades con población mayor a 500.000 habitantes, los alcaldes y gobernadores fueron elegidos con un bajo porcentaje de votos sobre el total de votos válidos, lo cual, como se ha mencionado anteriormente, afecta la gobernabilidad, los programas y proyectos del candidato elegido durante el periodo de ejecución.

Para el caso de Bogotá D.C., se realizará un paralelo con las elecciones de la Presidencia de la República desde las elecciones del 2002, con el fin de evidenciar la necesidad de implementar la segunda vuelta en el Distrito Capital. Para las elecciones Presidenciales del año 2002, en la primera vuelta el candidato 1 se impuso sobre el candidato 2 con una diferencia del 21,24% o 2.347.876 votos, mientras que para las elecciones a la Alcaldía de Bogotá del año 2003 el candidato 1 le ganó al candidato 2 con una diferencia del 7% o 115.636 votos.

	ALCALDÍA DE BOGOTÁ		PRESIDENCIALES	
	2003		2002	
Candidato 1	97.466	48,30%	5.862.655	53,05%
Candidato 2	681.830	41,30%	3.514.779	31,80%
Diferencia	115.636	7,00%	2.347.876	21,24%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Posteriormente, para las elecciones Presidenciales del año 2006, en la primera vuelta el candidato 1 se impuso sobre el candidato 2 con una diferencia del 40,33% o 4.784.678 votos, mientras que para las elecciones a la Alcaldía de Bogotá del año 2007, el candidato 1 salió electo sobre el candidato 2 con una diferencia del 16% o 328.640 votos.

	ALCALDÍA DE BOGOTÁ		PRESIDENCIALES	
	2007		2006	
Candidato 1	920.013	45,29%	7.397.835	62,35%
Candidato 2	591.373	29,11%	2.613.157	22,03%

Año	Candidato	Votos Recibidos	Porcentaje	Votos Válidos	Potencial de sufragantes
2015	Enrique Peñalosa	906.058	33,18%	2.810.832	5.453.083
2011	Gustavo Francisco Petro Urrego	723.157	32,22%	2.244.025	4.904.572
2007	Samuel Moreno Rojas	920.013	43,94%	2.031.526	4.378.026
2003	Luis Eduardo Garzón	797.466	46,29%	1.650.792	3.922.818

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Como se observa en la tabla anterior, para las elecciones del año 2015 en Bogotá el actual Alcalde Enrique Peñalosa, obtuvo el 32% de los votos válidos, los cuales equivalen a 906.058 votos de los 2.810.832 votos válidos.

Por lo anterior, y en aras de garantizar mayor legitimidad, representatividad y eficiencia de los gobiernos locales en Colombia, se hace necesario implementar la segunda vuelta para el Alcalde de Bogotá, Distrito Capital, los alcaldes de ciudades con población mayor de 500.000 habitantes y gobernadores departamentales, adoptando el mismo mecanismo que se utiliza para las elecciones de Presidente de la República, por tanto, presentamos a consideración el presente Acto Legisla-

	ALCALDÍA DE BOGOTÁ		PRESIDENCIALES	
	2007		2006	
Diferencia	328.640	16,18%	4.784.678	40,33%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Finalmente, para las elecciones presidenciales del año 2014, en la primera vuelta el candidato 1 se impuso sobre el candidato 2 con una diferencia del 3,56% o 458.206 votos. Mientras que para las elecciones a la Alcaldía de Bogotá el candidato 1 salió electo sobre el candidato 2 con una diferencia del 4,66% o 127.294 votos. Adicionalmente, para las elecciones a la Alcaldía de Bogotá se registraron 2.730.572 votos válidos, el 51% de un total de 5.453.083 personas habilitadas para votar. El candidato 1 ganó las elecciones con un porcentaje del 33% de votos a favor del total de posibles electores.

	ALCALDÍA DE BOGOTÁ		PRESIDENCIALES	
	2015		2014	
Candidato 1	906.058	33,18%	3.769.000	29,28%
Candidato 2	778.764	28,52%	3.310.794	25,72%
Diferencia	127.294	4,66%	458.206	3,56%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

De lo anterior, se puede inferir que en primera ronda, los candidatos tanto para presidenciales como para Bogotá obtienen porcentajes inferiores al 34%, lo cual significa que el gran porcentaje de los votantes no los aceptan, no simpatizan o simplemente no están de acuerdo con sus planes de gobierno.

Ejemplo de lo anterior, es que en Bogotá, un alcalde llega a ocupar el cargo con un porcentaje relativamente pequeño de votantes frente a los que podrían sufragar por él. En el siguiente cuadro se describe la relación entre los votos obtenidos por los últimos 4 alcaldes de Bogotá, y el número de votos válidos.

tivo que tiene por objeto implementar dicha reforma a partir de las elecciones del año 2019.

### Disponibilidad Presupuestal

Consciente de que el presente proyecto de ley genera un impacto fiscal que implica una modificación en el marco fiscal a mediano plazo, toda vez que sería necesario incrementar el Presupuesto General de la Nación en caso de que el mismo fuese aprobado, paralelamente a la presentación de la presente ponencia, se solicitó al Ministerio de Hacienda que conceptuara sobre la viabilidad financiera del mismo, en los términos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

### Pliego de Modificaciones

Por encontrarse ajustado a derecho y considerar que el Proyecto de Acto Legislativo no necesita ningún ajuste, no se llevará a cabo modificación alguna al texto presentado.

### Proposición:

Por las anteriores consideraciones, proponemos a los miembros de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, Aprobar en primer debate el **Proyecto de Acto Legislativo número 166 de 2016, por el cual se modifican los artículos 303, 314 y 323 de la Constitución Política de Colombia de 1991 y se establece la segunda vuelta en las elecciones del Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, Alcaldes municipales y Gobernadores departamentales.**

Cordialmente,



**CARLOS ARTURO CORREA MOJICA**  
Coordinador Ponente

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 166 DE 2016 CÁMARA

*por el cual se modifican los artículos 303, 314 y 323 de la Constitución Política de Colombia de 1991 y se establece la segunda vuelta en las elecciones del Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, Alcaldes municipales y Gobernadores departamentales.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 303 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**Artículo 303.** En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

**El Gobernador será elegido por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado gobernador quien obtenga el mayor número de votos, en la segunda vuelta.**

La ley fijará las calidades, requisitos e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales; y la forma de llenar estas últimas y dictará las demás dispo-

siciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá gobernador para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará un gobernador para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 314 de la Constitución Política de Colombia el cual quedará así:

**Artículo 314.** En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

**Los alcaldes de los municipios con más de 500.000 habitantes serán elegidos por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado alcalde quien obtenga el mayor número de votos, en la segunda vuelta.**

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

El Presidente y los Gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes. La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución.

**Artículo 3º.** Modifíquese el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia el cual quedará así:

**Artículo 323.** El Concejo Distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales. En cada una de las localidades habrá una junta administradora elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva.

**El Alcalde Mayor será elegido por un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Alcalde Mayor quien obtenga el mayor número de votos, en la segunda vuelta.**

La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día por períodos de cuatro (4) años y el alcalde no podrá ser reelegido para el período siguiente.



Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido. Los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente Junta Administradora.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor. Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

**Artículo 4º. Vigencia.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.



**CARLOS ARTURO CORREA MOJICA**  
Coordinador Ponente

\*\*\*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2016  
CÁMARA**

*por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones.*

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos presentar el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 058 de 2016 Cámara, por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones.**

**1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa presentada por los honorables Representantes a la Cámara *Alfredo Deluque Zuleta, Antenor Durán Carrillo y Álvaro Gustavo Rosado*, remitido a la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes cuya Mesa Directiva designa como ponentes a los honorables Representantes *Eduardo Diazgranados Abadía y Ángelo Villamil Benavides*, mediante Oficio C.C.C.P.3.4-1598/2016.

Es importante destacar que dicho proyecto de ley fue presentado a consideración del Congreso de la República de Colombia el pasado 10 de mayo de 2016, por los honorables Representantes mencionados pero fue archivado a la luz del artículo 162 de la Constitución Política y el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 por no haber recibido primer debate en alguna de las cámaras. Razón por la cual los autores han decidido

presentarla nuevamente por la importancia que reviste para la Universidad de La Guajira.

**2. OBJETO DEL PROYECTO**

El presente Proyecto de ley tiene como objeto principal transformar la Universidad de La Guajira, creada mediante Decreto 523 de 1976 como ente autónomo de orden departamental, en ente autónomo del orden nacional.

**3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley 058 de 2016 Cámara consta de cinco (5) artículos, incluida la vigencia, a saber:

**El primer artículo**, establece el objeto del referido proyecto, tal como ya se enunció.

**El segundo artículo**, define el alcance de la transformación de la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Educación Nacional y con domicilio en la ciudad de Riohacha, y podrá constituir sedes en todo el territorio nacional, a través de las cuales podrá ofrecer sus programas.

**El tercer artículo**, dispone que el Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Educación y de los organismos de Planeación, incluirá dentro del Presupuesto Nacional las partidas o apropiaciones necesarias para el funcionamiento y dotación de la Universidad de La Guajira, las cuales no podrán ser inferiores a las que en la actualidad le asigna la Nación a la Universidad, más un monto adicional de veinticuatro mil millones de pesos (\$24.000.000.000) o su equivalente en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**El cuarto artículo**, establece que la Nación asumirá el pasivo pensional de la Universidad de La Guajira.

**El quinto artículo**, determina que esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

**4. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY**

El **Proyecto de ley número 058 de 2016 Cámara, por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones**, 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**

Como base de estudio para la elaboración del presente proyecto de ley, los autores tuvieron en cuenta importantes y muy pertinentes reflexiones de orden social, económica, educativa y legal, a saber:

**En primer lugar se hace una radiografía muy exacta de la situación actual de la Universidad de La Guajira** en los siguientes términos: este es un ente universitario autónomo de carácter estatal, de servicio público cultural, abierto, participativo, pluralista y humanista, de orden Departamental creada el 12 de noviembre de 1976 por Decreto 523 del Despacho del

Gobernador, en cumplimiento de las Ordenanzas 011 y 022 de 1975. Reconocida como Universidad mediante Resolución número 1770 del 24 de junio de 1995 del Ministerio de Educación Nacional, con domicilio principal en la ciudad de Riohacha, departamento de La Guajira, República de Colombia y su radio de acción podrá extenderse al territorio nacional, mediante creación de seccionales, extensiones, subsedes y centros de Proyección Social; goza de autonomía académica, administrativa, financiera, presupuestal, personería Jurídica y patrimonio propio e independiente. De igual manera puede extenderse a nivel internacional en los programas académicos que la institución lidere.

Como institución de Educación superior estatal de mayor cobertura en el departamento, se nutre de diferentes campos de la ciencia y la tecnología; forma profesionales que perciben, aprenden, aplican y transfieren los saberes y la cultura a través de las funciones que le son propias: el desarrollo y la difusión de la Ciencia y la Tecnología y la formación de científicos; el fomento y el desarrollo de la actividad económica y la formación de emprendedores; el desarrollo y la transmisión de la cultura; la profesionalización y el compromiso social; con una organización académico-administrativa soportada en procedimientos que la dinamizan para proyectarse hacia el entorno.

Se autocontrasta en la multiculturalidad con miras al etnodesarrollo, por lo cual diseña y ejecuta estrategias que la hacen competitiva, eficiente y eficaz. En consecuencia, ante los problemas sociales y culturales forma y educa técnicos, tecnólogos y profesionales comprometidos consigo mismos, con el entorno local, regional, nacional e internacional, afianzando la colombianidad.

La Universidad de La Guajira oferta actualmente 38 programas académicos distribuidos de la siguiente manera; a nivel de pregrado (22), tecnológico (3), técnico profesional (2), especializaciones (3), maestrías (6), doctorado (2). De estos programas el nivel profesional representan el 56.4%, maestría el 15.4%, seguidos de tecnológicos y especializaciones con el 7.7% cada una, luego se encuentran los niveles de técnica profesional y doctorado con el 5.1% cada una.

La Universidad cuenta con extensiones en los municipios de Maicao, Fonseca, Villanueva y Montería y una población estudiantil a la fecha de 14.538 estudiantes en su mayoría estratos 1 y 2. Dicha cifra ha logrado un incremento significativo año tras año, toda vez que para el 2011 se contaba con (7.435 estudiantes), en el 2012 (7.494 estudiantes), en el 2013 (9.839 estudiantes), en el 2014 (11.153), en el 2015 (14.773 estudiantes).

La nómina de docentes es de 1.258, de los cuales solo 170 están vinculados de tiempo completo como docentes de Planta representando estos en un 13% y el 87% restante, docentes Ocasionales y Catedráticos de medio tiempo. Dicha planta está constituida por 442 docentes profesionales lo que representa el 35.1%, 525 especialistas que representa el 41.7%, 228 maestrantes que representa el 18.1%, 43 doctores que representa el 3.4%, y 20 posdoctores que representa el 1.6%. Sin embargo, se ha hecho magnos esfuerzos para otorgar a los docentes comisión de estudio de alto nivel en miras de la calidad y la acreditación orientada a lograr un incremento de Maestrantes, doctores y posdoctores.

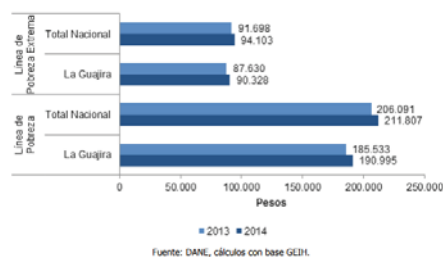
La Acreditación la conforman 15 programas de los 38, necesitando acreditar el 61,6% faltante de los programas; toda vez que encontrándose la Universidad de La Guajira en el año de la consolidación del proceso de Acreditación le asume a esta adaptar estrategias para continuar con el crecimiento de la calidad; la cual busca garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte del Sistema cumplan los más altos requisitos de calidad y que realicen sus propósitos y objetivos de conformidad con los lineamientos emitidos por el Ministerio de Educación.

**En segundo lugar, los autores establecen la forma en que dicha alma mater juega un papel importante dentro del departamento:** para ello tienen en cuenta que la educación es vital para alcanzar mejores niveles de bienestar social y de crecimiento económico, nivelar las desigualdades económicas y sociales, para acceder a mejores niveles de empleo, para elevar las condiciones culturales de la población, para ampliar las oportunidades de los jóvenes, para el avance democrático y el fortalecimiento del Estado de derecho, y para el impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación. Es decir, que La Universidad de La Guajira se encuentra en perpetuo crecimiento y va orientada a la permanencia de ser cada vez más accesible de conformidad con las condiciones económicas de los Guajiros, para así disminuir los índices de pobreza y erradicación de la pobreza extrema, por lo cual se deben mantener y fortalecer las estrategias empleadas como lo son programas de comedores estudiantiles, gratuidad de la matrícula, y transporte escolar; es por ello que se crea la necesidad de fortalecer la estructura educativa para el mejoramiento de la calidad de educación, bajo un enfoque de inclusión, organizando currículos pertinentes y contextualizados a las necesidades de nuestros indígenas y del departamento.

**En tercer lugar los autores del referido Proyecto de ley número 058 de 2016 Cámara ponen en evidencia el enorme rezago social y económico del departamento de La Guajira** al considerar que hoy en día tiene el mayor índice de analfabetismo en Colombia y la etnia Wayuu el mayor porcentaje de analfabetismo entre los indígenas, según datos del DANE; para mitigar esta problemática se deben hacer esfuerzos a nivel departamental y/o municipal y un mayor compromiso lo tiene la Universidad de La Guajira, pues debe fortalecer y adquirir estrategias para la creación de programas académicos atractivos y necesarios para el desarrollo de la población perteneciente a la etnia Wayuu.

A este efecto se demuestra gráficamente el comportamiento de las líneas de Pobreza y Pobreza Extrema en el departamento para los años 2013-2014 representando el porcentaje de las personas encontradas en esa situación:

**Gráfico 3. Comportamiento de las Líneas de Pobreza y Pobreza Extrema 2013-2014**



Por otro lado, La Guajira de conformidad con el índice de competitividad a fecha 2015 el cual estudia la carga, peso y desviación estándar de los factores de la competitividad se encuentra en el nivel bajo y con un puntaje de 25,7%.<sup>1</sup>

Se puede destacar, que el departamento no solo enfrenta la peor sequía desde hace 30 años, también vive el drama de ver a los niños morir de hambre y desnutrición y al transcurrir el tiempo, incrementa esta problemática para los menores de 5 años. La sequía o escases del recurso hídrico como es el agua, perjudican a esta parte de la región, debido a que a menos lluvias, menos agricultura y más animales muertos, entrando en crisis la problemática alimentaria, este es el panorama de la difícil situación que padece el departamento<sup>2</sup>

Si bien según los datos de la ENSIN, en el 2010 el departamento presentaba los siguientes indicadores: Desnutrición Crónica de niños y niñas menores de 5 años: 28%, Desnutrición Global de niños y niñas menores de 5 años: 15,5%, Desnutrición Aguda de niños y niñas menores de 5 años: 2%. Con respecto al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) según el DANE 2013 en el departamento presentó un Total de: 44,41 % Cabecera: 30,83% Resto: 59,38%. En el mismo año en lo que respecta a la Tasa de Analfabetismo en el departamento se registró un Total de: 5,7% Urbano: 3,8% Rural: 12,7%. En el área rural dispersa La Guajira de conformidad con censo del DANE, 2015 ocupó el primer lugar en no contar con servicios y/o centro de salud con un 27,4%<sup>3</sup>. En el mismo sentido el departamento de la Guajira tiene como Incidencia de Pobreza Multidimensional (IPM) del 77.1%, siendo este un alto porcentaje que identifica las múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida; creándose una mayor desigualdad entre los habitantes del departamento.

Según información suministrada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en el 2014 se adelantó una brigada de atención en el departamento, y se encontró 2.223 niños menores de 5 años con problemas graves de desnutrición, de los cuales 525 con desnutrición severa y con riesgo de fallecer.<sup>4</sup>

**En cuarto lugar los autores del Proyecto de ley en comento hacen una atinada presentación de la situación deficitaria de la Universidad de La Guajira** la cual a la fecha no cuenta con una Facultad de Ciencias de la Salud aun cuando es indiscutible la necesidad de la misma, teniendo en cuenta que en área rural dispersa de este departamento son insuficientes los servicios de centros de salud y es oportuno reducir el riesgo de la desnutrición y la mortalidad en esta zona del país. Del mismo modo, no cuenta con programas vitales para el desarrollo socioeconómico como lo son: Arquitectura, Comunicación Social, Ingeniería de Minas y Petróleo, Turismo, entre otros; y por tanto la Universidad no tiene como aportar a la región dichos profesionales, reduciendo con esto la posibilidad de empleo para los Guajiros.

Traer a esta región básicamente a la Universidad de La Guajira el programa de Ingeniería de Minas y Petróleo es vital para el departamento, toda vez que el territorio genera o dispone de materia prima para producir energía eléctrica de diferentes modalidades, a base de gas natural, con el que se abastece el suministro doméstico vehicular del 50% en el territorio nacional, el carbón, el aire (eólica), el sol y en el agua entre otros. Así mismo, es importante la buena explotación y determinación del uso del suelo del departamento de La Guajira para aportar al desarrollo de la región, porque como bien es sabido este territorio de Colombia es el mayor proveedor interno de gas natural, mayor exportador de carbón y aun así ocupa los últimos lugares en pobreza en la escala nacional.

A lo anterior se suma que el departamento de La Guajira no atraviesa por su mejor periodo fiscal teniendo en cuenta que para el año 2016 cuenta con un presupuesto de Cuatrocientos Mil Millones de Pesos \$400.000.000.000, y tiene deudas por pagar, acreencias y servicios, por cerca de Trescientos Sesenta Mil Millones de Pesos \$360.000.000.000, según informe suministrado por la Gobernadora electa ante los medios de comunicación; siendo esta situación alarmante para la Institución, toda vez que por Ley 30 de 1992 la Gobernación es la encargada de girar los recursos a la Universidad de La Guajira para su financiación.

Como consecuencia de la crisis de nuestro departamento y los insuficientes recursos de la Universidad de La Guajira, en los últimos periodos se ha incrementado una preocupante situación, puesto que la Universidad se le ha imposibilitado cancelar los salarios de la planta docente en oportunidad; siendo el resultado de ello la abdicación de los docentes por ser este su principal fuente de ingresos.

Conjuntamente, La Universidad de La Guajira, a la fecha, no cuenta con la Estampilla Pro Desarrollo Fronterizo, de conformidad con la respuesta emitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante Oficio de fecha 5 de junio de 2015 y Radicado 2-2015-021311; los cuales dichos recursos eran destinados a la comisión de estudio de los docentes, salida de campo de los estudiantes, inversión en tecnologías e infraestructura como también a los grupos de investigación, siendo estos últimos de trascendental importancia para la institución puesto que para el año 2002 se contaba con dos (2) grupos de investigación y en el 2016 se cuenta con (35) grupos de investigación siendo evidente el crecimiento significativo y el avance que estos le propician a la Universidad.

Por su parte la Universidad de La Guajira se le avencinan grandes retos para seguir explotando el potencial cultural, turístico, étnico y así fortalecer el desarrollo económico del departamento teniendo en cuenta que fue categorizada Riohacha como Distrito Especial mediante Ley 1766 de 2015, "*por medio del cual se otorga la Categoría de Distrito Especial Turístico y Cultural a Riohacha, capital del departamento de La Guajira*".

Así las cosas, si la Universidad de La Guajira si-gue con el presupuesto proveniente de la Gobernación no podrá afrontar los desafíos futuros exponiéndose a una eventual crisis toda vez que para los retos, proyección y crecimiento de la misma demanda un mayor presupuesto.

<sup>1</sup> Índice de Competitividad de los Departamentos de Colombia, Oficina CEPAL en Colombia, septiembre, 2015.

<sup>2</sup> DANE, 2014.

<sup>3</sup> Censo Nacional Agropecuario, septiembre 26 de 2015.

<sup>4</sup> El Tiempo edición, 2016.

Ahora bien si la Universidad llega a convertirse en orden nacional se podrá seguir con la dinámica en Pro del crecimiento y desarrollo del Departamento.

## 6. COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY

Es importante tener en cuenta que el presente proyecto de ley está enmarcado en el **Plan Maestro de Regionalización** del Ministerio de Educación, según el cual:

“- Este Plan es un mecanismo que permite generar **oportunidades** de acceso a educación superior de **calidad** para la población en las **regiones**.

-Se plantean los siguientes retos:

- Disminuir las asimetrías en los resultados educativos de las ciudades capitales versus los departamentos.

- Plantear acciones acordes con la diversidad regional.

- Consolidar un sistema de transferencia de créditos académicos que permita a los estudiantes comenzar estudios en región y culminarlos en ciudades.

- Garantizar una oferta de la educación superior que corresponda a las necesidades de la economía local y regional.

- Llegar a que la investigación de las IES en regiones aporte a la solución de problemas territoriales”.

De otro lado, y en consideración de los ponentes, la iniciativa legislativa que proponen los honorables Representantes a la Cámara *Alfredo Deluque Zuleta, Antenor Durán Carrillo y Álvaro Gustavo Rosado*, constituye un tema del mayor interés público para la población del departamento de La Guajira, la Región Caribe y el país en general, teniendo en cuenta el aporte que hará a la solución de graves problemas de orden económico, social y educativa en dicho departamento, permitiendo a la nación saldar esta histórica deuda que tiene con la apreciada población de dicho territorio.

El análisis normativo que sustenta este acervo se consigna por los autores en los siguientes términos:

De acuerdo con la normatividad existente, el artículo 69 de la Constitución Política, establece que *“Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las Universidades del Estado”*. Esta autonomía universitaria se concreta en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior, y para el caso en particular, la Universidad de La Guajira, la cual tiene derecho a crear y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, organizar sus actividades científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes o Estatutos y hacer cumplir su misión, visión y función institucional.

Ahora bien, las mismas funciones se encuentran descritas en la **Ley 30 de 1992**, *“por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”*, que establece como uno de sus principales objetivos el de garantizar la autonomía universitaria y velar por la calidad del servicio público, *tal como lo establece el artículo 3º*, en los siguientes términos:

*“El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente Ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior”*.

El artículo 57 de la ley hace alusión a las características y el carácter especial del régimen de las universidades, este término consiste igualmente, en la libertad de acción que tiene la Universidad de La Guajira como ente de educación superior, definida en la Ley 30 de 1992.

**“Artículo 57.** *Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.*

*“Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.*

*“El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente ley”*.

**“Parágrafo.** *Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidad según lo previsto en la presente ley, deberán organizarse como Establecimientos Públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal”*.

Por su parte los artículos 84, 85 y 86 de la misma Ley indican que el gasto público en la educación hace parte del gasto público social, cómo están constituidos los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales de educación superior y cómo está constituido el presupuesto de las universidades nacionales, departamentales y municipales para su financiación, de los cuales se transcribe sus apartes:

**“Artículo 84.** *El gasto público en la educación hace parte del gasto público social de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política de Colombia.*

**Artículo 85.** *Los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior, estará constituido por:*

a) *Las partidas que se le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal”*.

**Artículo 86.** *Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.*

*Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base*

los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993”.

En el mismo sentido, el artículo 5° del Decreto número 523 de 1976, establece:

**“Artículo 5°.** El patrimonio de la Universidad estará constituido por: a. Los aportes anuales que el Departamento fije para su funcionamiento. b. Los aportes de otras entidades públicas a privadas de orden municipal, departamental o nacional, con destino a financiar programas generales o específicos de la institución. c. Los aportes que hagan los particulares con carácter de donación o administración de bienes. d. Los demás bienes que adquiriera a cualquier título”.

El artículo 67 de la Carta Política, establece que la Nación y las entidades territoriales deben participar en la financiación y administración de los servicios educativos estatales y el artículo 356 consagra que la Ley debe determinar el situado fiscal, con lo que quiere destacar que el presupuesto de las universidades está conformado por los recursos nacionales y territoriales cuando se trata de instituciones creadas por las Asambleas o los Concejos y esta es una razón adicional para que la Contraloría Departamental sea el órgano de fiscalización.

De igual manera, el Ministerio de Educación Nacional, mediante oficio de fecha 26 de marzo de 2015, emite concepto en el que indica lo siguiente:

*“La Nación, los departamentos y los municipios tienen el deber constitucional y legal de participar en la financiación de las entidades públicas del sector educativo, en todos sus órdenes. Además, siguiendo el artículo 84 de la Ley 30 de 1992, el gasto público en educación se considera gasto público social, es de obligatoria inclusión en el presupuesto, y tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.*

*Es importante señalar además, que de acuerdo con el parágrafo del artículo 41 del Decreto 111 de 1996 (norma compiladora del Estatuto Orgánico del Presupuesto), el gasto público social de las entidades territoriales “no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial”.*

...

*... la obligación de contemplar en el presupuesto una partida para financiar a determinada universidad dependerá del nivel al que esta pertenezca, y dicha circunstancia se conoce observando qué autoridad profirió su acto de creación.*

*En ese orden de ideas, el artículo 85 literal a) de la Ley 30 de 1992 establece que las partidas presupuestales de los niveles nacional, departamental y municipal hacen parte de los ingresos y del patrimonio de las universidades públicas. Sin embargo, las obligaciones de las autoridades que participan en la elaboración del presupuesto son diferentes en cada nivel.*

*Por un lado, el artículo 86 establece expresamente que las universidades de todos los órdenes siempre recibirán recursos presupuestales de la nación, y ellos están destinados específicamente para funcionamiento e inversión de las universidades públicas”.*

El Ministerio de Educación Nacional, mediante oficio de fecha febrero 5 de 2016, define las Instituciones de Educación Superior (IES), como entidades que

cuentan con arreglo a las normas legales, con el reconocimiento oficial como prestadoras del servicio público de la educación superior en el territorio colombiano.

Establece la clasificación de las mismas de la siguiente manera:

**“Clasificación A:** El carácter académico constituye el principal rasgo que desde la constitución (creación) de una institución de educación superior define y da identidad respecto de la competencia (campo de acción) que en lo académico le permite ofertar y desarrollar programas de educación superior, en una u otra modalidad académica.

*Según su carácter académico, las Instituciones de Educación Superior (IES) se clasifican en Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Universidades.*

**Clasificación B:** Según la naturaleza jurídica, la cual define las principales características que desde lo jurídico y administrativo distinguen a una y otra persona jurídica y tiene que ver con el origen de su creación. Es así que con base en este último aspecto las instituciones de educación superior son privadas o son públicas.

*Las instituciones de educación superior de origen privado deben organizarse como personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria. Estas últimas aún no han sido reglamentadas.*

*Las instituciones de educación superior públicas o estatales se clasifican, a su vez en:*

- Establecimientos públicos
- Entes universitarios autónomos

*Los primeros tienen el control de tutela general como establecimiento público y los segundos gozan de prerrogativas de orden constitucional y legal que inclusive desde la misma jurisprudencia ha tenido importante desarrollo en cuanto al alcance, a tal punto de señalar que se trata de organismos que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público.*

*Los entes universitarios autónomos tienen autonomía especial en materia de contratación, régimen salarial para sus docentes (Decreto 1279/02), tienen un manejo especial en materia presupuestal y tienen aportes especiales que deben mantenerse por parte del Gobierno nacional (Art. 87 Ley 30 de 1992). Todas las universidades públicas conforman el Sistema de Universidades Estatales (SUE).*

#### **Creación de Instituciones de Educación Superior (IES) en Colombia**

*Los requisitos y trámites para constituir una institución del nivel superior están consignados en la Ley 30 de 1992. Las instituciones son fundamentalmente de dos clases u orígenes: públicas o privadas.*

#### **Instituciones de origen público o estatal**

*Para la creación de instituciones que tengan origen y naturaleza pública es necesario:*

- *Elaborar un estudio de factibilidad socioeconómico que reúna las condiciones indicadas en los artículos 59 y 60 de la Ley 30 de 1992.*

- Una vez evaluado el estudio de factibilidad por parte de la Sala Institucional de la Comisión Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces), y aprobado por parte del(a) señor(a) Ministro(a) de Educación Nacional, debe tramitarse, según el orden al que pertenecerá la institución, un proyecto de ley, ordenanza o un acuerdo.
- Emitida la norma de creación a la luz de las normas nacionales y registradas en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), la institución puede iniciar sus actividades, pero el ofrecimiento de programas está sujeto a la aprobación de los correspondientes registros calificados conforme con la Ley 1188 de 2008.
- El trámite administrativo se adelanta a través de una herramienta tecnológica diseñada por el Ministerio de Educación Nacional, denominada Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Saces).

...

La institución debe adelantar el procedimiento de registro calificado, que se encuentra regulado en la Ley 1188 de 2008, de los programas académicos de educación superior que pretenda desarrollar, y cuenta con un término de dos años para iniciar actividades académicas”.

Ahora bien, con respecto a la transformación de la Universidad de La Guajira en institución educativa del orden departamental en ente del orden nacional, se trae a colación la Sentencia C-1019 de 2012 de la Corte Constitucional, que en uno de sus apartes establece:

“3.3.3. Ahora bien, la Ley 805 de 2003 transformó la naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada, al definirla en su artículo 1º, como un “ente universitario autónomo del orden nacional, con régimen orgánico especial, cuyo objeto principal es la educación superior y la investigación, dirigidas a elevar la preparación académica de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en actividad o en retiro; los empleados civiles del sector defensa, los familiares de todos los anteriores, y los particulares que se vinculen a la universidad. Vinculado al Ministerio de Educación Nacional, en lo que a las políticas y a la planeación del sector educativo se refiere”.

Varias fueron las razones que llevaron al legislador a cambiar la naturaleza jurídica de este ente universitario: 1) la necesidad de ajustar su actividad educativa al marco que regula el régimen de las universidades públicas, o bien la Ley 30 de 1992; 2) la importancia de otorgarle personería jurídica para permitirle a la Universidad organizarse como un ente universitario autónomo, para adquirir derechos y obligaciones, así como solicitar beneficios para el desarrollo de sus objetivos y para certificarla en los títulos universitarios otorgados; 3) el hecho de que el representante legal de la institución no fuera el rector sino el Ministro de Defensa; 4) el que la institución no pudiera promover la investigación científica porque los recursos recibidos del gobierno se utilizaban para pago de personal; 5) porque era necesario que la Universidad desarrollara su propio programa y no el del Ministerio de Defensa.

Cabe anotar que tanto la adscripción como la vinculación denotan una relación de dependencia entre organismos principales de la administración y los organismos que deben actuar bajo su coordinación. Por el contrario, las universidades estatales como entes autónomos se caracterizan por el hecho de no pertene-

cer a ninguna rama del poder ni de la administración nacional, tal y como lo precisó la Sentencia C-121 de 2003 que declaró infundadas las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 78 de 2001 Senado de la República, 161 de 2001 Cámara de Representantes, “por la cual se transforma la naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada”.

Como se anotó anteriormente, la Universidad presentó un cambio de estatus, y fue reconocida en la misma sentencia, con autonomía en modificar sus estatutos, adoptar sus regímenes, aplicar o disponer de sus recursos, entre otros, tal como se describe en la misma sentencia, así:

“Es decir, que mediante el proyecto de ley bajo revisión se crea una universidad pública del orden nacional, en virtud del cual, tiene derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”.

...

5.3.3. Tal y como lo establece el artículo 1º de la Ley 647 de 2001, el régimen especial de las universidades estatales u oficiales, comprende, entre otras, la organización y elección de directivas. Con respecto a este punto, la Ley 30 de 1992 dispone que la dirección de estos entes universitarios, corresponde al Consejo Superior Universitario, al Consejo Académico y al Rector, debiendo los dos órganos de gobierno estar previstos en el estatuto general, y ser acordes con su naturaleza y campos de acción de la institución. En el artículo 63 de la Ley 30, se determina que en estas universidades se deberá garantizar la representación del Estado y la comunidad académica de la universidad en los órganos de dirección.

El régimen especial de las universidades públicas y oficiales, se justifica en el hecho de que estas instituciones manejan recursos públicos y a que a través suyo se promueve directamente el servicio público de la educación, por lo cual es fundamental establecer canales de articulación con el Estado y la sociedad en aras de que esta misión se cumpla adecuadamente. Además, como entes públicos, a las universidades se les exige el cumplimiento de la obligación de colaboración armónica consagrado en el artículo 113 de la C. P. para el cumplimiento de las funciones del Estado.

5.3.4. Aunque se establezca la participación de representantes del Estado en sus órganos de gobierno, la normatividad y la jurisprudencia han reconocido que lo anterior no significa que dichas instituciones hagan parte de la administración central o descentralizada, o se conviertan por ello en órganos dependientes y bajo el control de tutela del Estado, “pues las universidades estatales por su carácter de entes autónomos no conforman ninguna de las ramas del poder ni pueden formar parte de la administración nacional”. De esta manera se pretende preservar a las universidades públicas y oficiales, de las injerencias e interferencias arbitrarias e indebidas del poder político.

La misma sentencia establece cómo son creadas las universidades públicas en Colombia, quiénes son sus representantes, así:

*“5.3.4. Las Universidades Públicas en Colombia, son creadas por ley y cuentan con representantes del Estado en sus órganos de dirección sin que ello atente contra su autonomía universitaria. Este es el caso, como justamente lo anotan algunos intervinientes, entre otras, de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad de Antioquia, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, o la Universidad del Cauca”.*

Por su parte, la Sentencia **C-220 del 97 de la Corte Constitucional**, determinó que en lo presupuestal las universidades del Estado deberán acoger los principios establecidos en la Ley 30 de 1992 y las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación que no contravengan los principios de autonomía universitaria, para lo cual se transcribe a continuación apartes de la misma:

*“Lo que realmente define y por supuesto diferencia a los entes universitarios de los demás organismos descentralizados por servicios, además de su objeto, es la “autonomía” que la Constitución les reconoce en forma expresa, de tal suerte, que deja de ser, como hasta ahora, un atributo legal desdibujado pues el Constituyente quiso resaltar una característica propia de las democracias modernas que se traduce en el axioma de que los estudios superiores no pueden estar sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por el gobierno”.* (Corte Constitucional, Sentencia C-299 de 1994, M. P. doctor Antonio Barrera Carbonell).

En esa oportunidad, esta Corporación reconoció la pertinencia de la categoría que creó el legislador, “para enmarcar el diseño de la universidad oficial”, en un esquema de organización que fuera acorde con el carácter autónomo que con rango de norma constitucional se consagró en la Carta Política para dichas instituciones, eso no quiere decir, sin embargo, como quedó anotado previamente, que el legislador carezca de competencia para modificar o derogar la decisión legal que se comenta, este bien podría recurrir a modificar esa figura o a crear otra, siempre y cuando la categoría que decida aplicar a las universidades del Estado, para cualquier efecto, no contrarie u obstaculice el principio fundamental de la autonomía universitaria, que es precisamente lo que ocurre cuando, con base en una interpretación equivocada de la norma atacada, el ejecutivo las asimila, para efectos presupuestales, a los establecimientos públicos, cuyas características esenciales son inaplicables, por contrarias, a instituciones para las cuales es esencial el ejercicio de su autonomía.

La violación del principio constitucional de autonomía universitaria, no se deriva, como quedó anotado, de la omisión de dichas instituciones en las excepciones establecidas en la norma acusada, facultad privativa del legislador, tampoco de su presunta inclusión tácita en una categoría jurídica que por definición es contraria, conclusión que proviene de una interpretación equivocada de la norma, pues el legislador, teniendo en cuenta que por su carácter de órganos autónomos del Estado, las universidades públicas están sometidas a un régimen especial y que dicho régimen está consagrado en la Ley 30 de 1992, simplemente no

las mencionó. Esta circunstancia hace necesario que la Corte module los efectos de su decisión, pues dicha norma desarrolla materias que son competencia del legislador, emanadas de lo dispuesto en el artículo 352 de la C. P., que no contrarían el ordenamiento superior, siempre y cuando se entienda que su mandato no es aplicable a las universidades del Estado, por lo cual la Corte declarará la constitucionalidad condicionada de la misma, esto es en el entendido de que sus disposiciones no cobijan a las mencionadas instituciones.

Sexta. El principio de autonomía universitaria no excluye a las universidades del Estado de las disposiciones constitucionales sobre presupuesto, contenidas en el Capítulo 3 del Título XII de la Carta Política.

El presupuesto público, es, según la doctrina, “...un estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos, que normalmente cada año efectúa el órgano de representación en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde”. La elaboración del mismo está supeditada al cumplimiento de una serie de principios, cuya aplicación garantiza una adecuada política presupuestal, entre ellos cabe destacar el denominado principio de unidad presupuestal, según el cual “...los ingresos y gastos de todos los servicios dependientes de una misma colectividad pública, principalmente del Estado, deben estar agrupados en un mismo documento y presentados simultáneamente para el voto de autoridad presupuestal; el principio de universalidad, que consiste en que todas las rentas y todos los gastos sin excepción, figuren en el presupuesto; el principio de unidad de caja, que señala que la totalidad de los ingresos públicos deben ingresar sin previa destinación a un fondo común, desde donde se asignan a la financiación del gasto público.

Los mencionados principios subyacen en las disposiciones del Capítulo 3 del Título XII de la C. P., que trata del presupuesto, las cuales establecen, por ejemplo, que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, las asambleas departamentales, o los concejos municipales (art. 345); que no podrá incluirse en la ley de apropiaciones partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior (art. 346); que dicho proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, incluidos los que realicen los órganos autónomos a los que se refiere el artículo 113 de la C. P. (art. 347); y que la ley orgánica de presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo (no así de los órganos autónomos para los cuales el Congreso expide normas especiales), y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

No hay pues ningún elemento que permita concluir que las universidades del Estado, en desarrollo del principio de autonomía que consagró el constituyente en el artículo 69 de la C. P., puedan excluirse de las disposiciones superiores comentadas, ellas y sus presupuestos, que se nutren principalmente del Estado, deben tener espacio dentro del presupuesto de la nación, y como instituciones públicas, cumplir con las

reglas y procedimientos que el legislador, de acuerdo con su naturaleza y misión, diseñe y consigne especialmente para ellas, pues como ha quedado establecido, pretender asimilarlas, para efectos presupuestales, a los establecimientos públicos, contraría el ordenamiento superior al vulnerar y desvirtuar su condición de entes autónomos.

El principio de unidad presupuestal no puede traducirse en un vaciamiento de la autonomía presupuestal que se le reconoce a las universidades del Estado.

Como se ha dicho, el presupuesto de las universidades oficiales proviene casi en su totalidad del Estado, y así debe ser, pues la educación superior es un servicio público a su cargo, lo que no impide que los particulares, de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la C. P., puedan también ofrecerlo de acuerdo con las disposiciones de la Constitución y la ley.

Quiere decir lo anterior, que dado su carácter de entes públicos autónomos, el presupuesto global de las universidades oficiales, que proviene del Estado, al igual que el de la Rama Judicial, por ejemplo, debe incluirse en la ley anual de presupuesto, pues él hace parte del Presupuesto General de la Nación.

Ahora bien, vale aclarar, que sobre el Presupuesto General de la Nación que aprueba anualmente el Congreso, el ejecutivo tiene suficiente capacidad para, como lo ha dicho esta Corporación, reducir "...en determinadas coyunturas, el monto global del gasto público, ya sea porque su ejecución puede afectar el equilibrio macroeconómico, o porque no existen los recursos para que se logre una ejecución sana del presupuesto". Lo que no puede hacer el ejecutivo es decidir cómo esas reducciones de carácter general (en el sentido de aplazamiento o reducción propiamente dicha de las apropiaciones aprobadas por la ley), afectan los presupuestos de los entes autónomos, en el caso que se analiza de las universidades del Estado, las cuales deberán, autónomamente, a través de sus máximos órganos de gobierno –sus consejos superiores–, definir y establecer sus prioridades:

"...el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades [autónomas] reside en la posibilidad que estas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad. Esta Corporación ya había señalado que 'la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados de la ley de presupuesto. En este orden de ideas aparece claramente que el gobierno, con el fin de poder cumplir sus responsabilidades fiscales globales, solo tiene necesidad de establecer reducciones o aplazamientos generales en las distintas entidades autónomas, pero no existe ninguna razón para que el ejecutivo establezca específicamente cuáles partidas deben ser reducidas o aplazadas, ni que consagre trámites particulares que puedan afectar la autonomía administrativa de tales entidades. Esta decisión debe entonces ser tomada por las respectivas entidades autónomas, conforme a la valoración que hagan de sus propias prioridades. Admitir que el Gobierno pueda reducir o aplazar partidas específicas de las otras ramas del poder y de los otros órganos autónomos del Estado, o pueda tener injerencia en la administración de sus recursos, implica un sacrificio

innecesario y desproporcionado de la autonomía de esas entidades estatales, en nombre de la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de la sanidad de las finanzas públicas, por lo cual esa interpretación es inadmisibles". (Corte Constitucional, Sentencia C-192 de 1997, M. P. doctor Alejandro Martínez Caballero).

Lo dicho hasta ahora, reivindicando la realización del principio de autonomía universitaria que consagra el artículo 69 de la Constitución Política, de ninguna manera puede interpretarse, en el caso de las universidades del Estado, en el sentido de que dichas instituciones deban estar exentas del cumplimiento de las normas superiores mencionadas, de lo que se trata es de señalar que es necesario que el legislador determine para ellas, como en efecto lo hizo a través de la Ley 30 de 1992, un tratamiento especial, acorde con la naturaleza que les es propia, que les permita desempeñarse en su doble condición de entes públicos a los que se les reconoce un amplio margen de autonomía respecto de los poderes públicos.

Vale aclarar, que la categoría entes universitarios autónomos creada por el legislador a través de la Ley 30 de 1992, no fue incluida en el actual Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que no impide que el legislador, en desarrollo de las competencias que le son propias, pueda producir normas orgánicas de presupuesto aplicables a las universidades del Estado, siempre y cuando con sus decisiones no desvirtúe su condición de órganos autónomos dotados de esa condición por el constituyente. Mientras tanto, a las universidades del Estado les serán aplicables, en materia presupuestal, prioritariamente las disposiciones de la Ley 30 de 1992 y aquellas de la ley orgánica de presupuesto que no desvirtúen el núcleo esencial de su autonomía.

Ese tipo de tratamientos especiales, cuyo diseño atiende las singulares características y objetivos de las instituciones a las que se dirigen, no es extraño ni contradice, como quedó demostrado, los mandatos de la Constitución, pues ella previó en el artículo 113 la existencia de órganos del Estado autónomos e independientes, que por su naturaleza y funciones no pueden integrarse a ninguna de las ramas del Poder Público.

Es claro que el legislador, en cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento superior y con el fin de no desvirtuar aquellas instituciones que no obstante nutrirse total o parcialmente de recursos del Estado, requieren para su funcionamiento y para el cumplimiento de sus objetivos esenciales del reconocimiento de su condición de entes autónomos, les dio a estas, a través de leyes especiales, normas para el manejo de sus respectivos presupuestos, los cuales globalmente deben quedar incluidos en la respectiva ley de apropiaciones, pues dada su naturaleza no pueden estar supeditadas para su normal desempeño, a las directrices y mandatos diseñados para las entidades descentralizadas y específicamente para los establecimientos públicos, los cuales sí integran las ramas del Poder Público".

## **7. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2016 CÁMARA.**

### **PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2016 CÁMARA**

por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones.



El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto transformar la Universidad de La Guajira, creada mediante Decreto 523 de 1976 como ente autónomo de orden departamental, en ente autónomo del orden nacional.

**Artículo 2º.** A partir de la vigencia de la presente ley, la Universidad de La Guajira se transformará en un ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Educación Nacional y con domicilio en la ciudad de Riohacha, y podrá constituir sedes en todo el territorio nacional, a través de las cuales podrá ofrecer sus programas.

**Artículo 3º.** El Gobierno nacional por conducto del Ministerio de Educación y de los organismos de planeación, incluirá dentro del Presupuesto Nacional las partidas o apropiaciones necesarias para el funcionamiento y dotación de la Universidad de La Guajira, las cuales no podrán ser inferiores a las que en la actualidad le asigna la nación a la Universidad, más un monto adicional de veinticuatro mil millones de pesos (\$24.000.000.000) o su equivalente en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Artículo 4º.** Una vez aprobada la presente ley, la nación asumirá el pasivo pensional de la Universidad de La Guajira.

**Artículo 5º. Vigencia.** Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

## 8. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir ponencia positiva y en consecuencia solicitarle a la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de ley número 058 de 2016 Cámara**, por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Congressistas,

  
EDUARDO DÍAZ GRANADOS ABADÍA  
Representante a la Cámara  
Ponente Coordinador

  
ANGELO VILLAMIL BENAVIDES  
Representante a la Cámara  
Ponente

\*\*\*

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE 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.*

Bogotá, D. C., noviembre de 2016

Honorable Representante

HERNANDO JOSÉ PADAÚÍ ÁLVAREZ

Presidente Comisión Tercera Cámara de Representantes

Ciudad

Señor Presidente:

En cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes, nos permitimos someter a consideración el informe de ponencia para primer debate al 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, en los siguientes términos:

### 1. Origen y trámite

El texto del proyecto de ley fue radicado por la honorable Representante a la Cámara, Olga Lucía Velásquez Nieto, el día 5 de septiembre de 2016, y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 711 de 2016.

El proyecto es radicado en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes el día 15 de septiembre de 2016. Posteriormente, se designó como ponentes a los honorables Representantes Nancy Denise Castillo García, Sandra Liliana Ortiz, Óscar Darío Pérez y Olga Lucía Velásquez Nieto (Coordinadora), según comunicación fechada 28 de octubre de 2016.

Cabe destacar que el presente proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley respectivamente.

### 2. Objeto de la 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.

### 3. Marco jurídico

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”.

El desarrollo de la norma Constitucional se concretó entre otras, en la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– la cual estableció un marco en diferentes aspectos relacionados con patrimonio cultural de la Nación y cuyo objetivo principal giraba en torno a la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo.

La importancia de la protección del patrimonio no es un tema nuevo, en este sentido la Ley 163 de 1959 (derogado en su mayor parte), contenía disposiciones y medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación, norma que responde a lo acordado en la Séptima Conferencia Internacional Americana, reunida en Montevideo en el año de 1933.

Ahora bien, la Ley 163 de 1959 en su artículo 4º (Vigente), 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, Mompox, Popayán, Guaduas, Pasto, Santa Marta, Santa Fe de Antioquia, Mariquita, Cartago, Villa de Leyva, Cali, Cerrito y Buga. Las calles, plazas, plazoletas, 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 número 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 el Acuerdo 6 de 1990, crea las zonas de conservación histórica o artística así como determinar 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 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 procedimientos que se deben adelantar para la salvaguardia, protección, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural.

Que de conformidad con el artículo 8° de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 5° 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 concep-

to 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 2° 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 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 define 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.

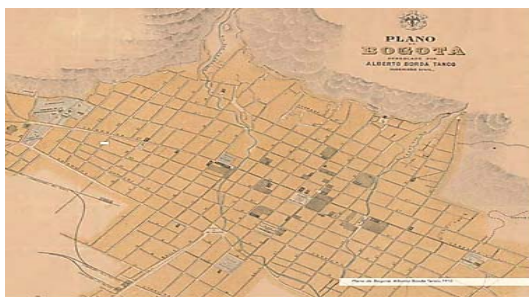
**4. Justificación**

El plan de acción presupuesto de inversión 2016 del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural para la vigencia fiscal 2016, publicado mediante Resolución número 516 de 2016 establece que el monto total de inversión para el año 2016 es de cerca de seis mil millones de pesos, recursos que en su mayor parte se destinan a la recuperación y aprovechamiento de bienes de interés cultural.

Ahora bien, las acciones encaminadas a la protección del patrimonio material e inmaterial del Distrito, requiere recursos que permita de manera transversal se adelanten acciones integrales, en seguridad, salubridad, economía, infraestructura, movilidad y demás temas de vital importancia, que garanticen una adecuada gestión y ejecución de los diferentes planes y programas orientados a la protección del patrimonio material e inmaterial del Distrito Capital.

Para mostrar de mejor manera los diferentes problemas que aquejan el centro histórico del distrito capital, que cuenta con cerca de 1 millón de visitantes diarios y es sede de múltiples entidades que concentran las máximas instancias del poder nacional y distrital, además de importantes centros educativos, y culturales por lo que el Centro Histórico del Distrito Capital se convierte en punto de encuentro obligatorio para un sinnúmero de actividades empresariales, culturales, académicas, se abordará de manera breve y por temática los más relevantes.

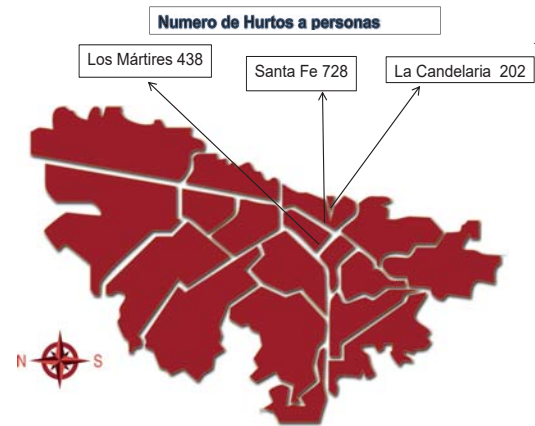
Bogotá, límites de la ciudad en 1910.



**4.1 Seguridad**

Como lo plantea 'Bogotá Cómo Vamos' en el Boletín Especial "delitos contra el patrimonio en Bogotá" primer semestre de 2016, en el periodo que compren-

dido entre enero y junio de 2016, los hurtos a personas en Bogotá ascendieron a 13.366, lo que representa una disminución del 8%, respecto del mismo periodo del año inmediatamente anterior.



Elaboración a partir de datos del Boletín Especial Delitos contra el patrimonio en Bogotá primer semestre 2016. Bogotá cómo vamos.

**4.2 Violencia contra la vida**

El centro de Bogotá recibe diariamente cerca de 1.000.000 de visitantes diarios, entre estudiantes, turistas, trabajadores formales e informales, comerciantes que sumado a los cerca de 237.000 habitantes generan una densidad poblacional enmarcada en múltiples actividades que se desarrollan en el Centro Histórico del Distrito Capital, y la interacción de esta población donde se encuentran centros educativos, entidades distritales y nacionales, centros culturales, hoteles, bares, museos, parques y en fin un sinnúmero de lugares que convocan a todo tipo de ciudadanos.

Esta confluencia de personas, hace que el Centro Histórico del Distrito Capital sea el centro de todo tipo de actividades, donde confluye la legalidad y la ilegalidad por ser el centro de grandes actividades comerciales, eventos culturales por ser el Centro Histórico del Distrito Capital, académico por ser el lugar donde grandes centros educativos tienen su sede, y donde la administración nacional y distrital se encuentran.

Estos factores hacen que aspectos como la seguridad, el ambiente, la movilidad, la protección del patrimonio histórico, el trabajo y la atención a los habitantes se vean deteriorados, por la enorme carga que soporta el Centro Histórico de Bogotá, D. C. cada día, además la poca efectividad y desarticulación de las políticas distritales encaminadas a mejorar las condiciones del Centro Histórico de Bogotá, D. C.

Así, se puede evidenciar que la tasa de homicidios en el centro de Bogotá es superior al promedio de Bogotá,

Indicador	La Candelaria	Los Mártires	La Candelaria	Zona centro	Bogotá
Tasa de Homicidio	16,6	78	53,6	60,1	17,4

Tomado del informe -Calidad de Vida en la zona centro de Bogotá- Bogotá Cómo Vamos 2016.

### Respecto a otras formas de violencia resalta el informe:

Indicador	La Candelaria	Los Mártires	La Candelaria	Zona centro	Bogotá
Tasas de suicidio	4,2	4,1	9,1	6,4	3,9
Muertes acidentales	8,3	10,1	9,1	9,4	3,2

Tomado del informe -Calidad de Vida en la zona centro de Bogotá- Bogotá Cómo Vamos 2016.

Como se observa, las tasas de violencia contra la vida son superiores en las localidades de la Candelaria, Los Mártires y Santa fe que conforman el centro del Distrito Capital, al promedio de toda la ciudad de Bogotá, razón que justifica la necesidad de una intervención integral para reducir estas cifras.

#### 4.3 Contaminación

Como consecuencia de la densidad poblacional que soporta el centro de Bogotá, la gran carga ambiental afecta de manera notoria la calidad de vida de los habitantes del centro, e inclusive del cerca de Millón de personas que diariamente visitan el centro de la ciudad de Bogotá, así en los diagnósticos hechos por cada localidad en sus Planes Ambientales Locales 2013-2016 resaltan;

Como lo resalta el P. A. L 2013-2016 de la Localidad de los Mártires;

“Debido a las características económicas de la localidad y por ser en su mayoría comercial, los grados de contaminación visual son altos, asociados a la presencia de avisos de propaganda, negocios (plásticos, comidas, ferretería, ropa, repuestos, talleres de mecánica etc.) y fábricas. Los sitios de mayor contaminación visual son la avenida Caracas entre calles 11 Sur y 26 y las áreas comerciales como el sector de la Estanzuela (calles 6 a 11 entre carreras 14 y 19). En la época electoral aumenta con la proliferación de afiches pegados en los espacios públicos”.

Por su parte el P. A. L. 2013-2016 de la localidad de la Candelaria resalta;

“El río Fucha, en lo referente a su cuenca baja, se establece que más del 80% del ecosistema asociado, ha desaparecido y el problema ambiental más grave es la contaminación recibida por rebose de aguas residuales desde el sistema combinado a los canales. La localidad de La Candelaria al encontrarse ubicada en la cuenca media alta del río Fucha, debe buscar reducir vertimientos tanto líquidos como sólidos, siendo uno de los espacios que causan más impacto a la cuenca del Río Fucha, los residuos líquidos y sólidos al Eje Ambiental”.

Finalmente el P. A. L 2013-2016 de la localidad de Santa Fe

“En Santa Fe, para 2010 se identificaron 56 puntos críticos de aseo (incluye puntos críticos fijos y puntos de acumulación temporal), la mayoría de ellos ubicados en las UPZ Las Nieves (26) y La Macarena (13) Fuente Uaesp 2010. Del área total de la Localidad de Santa Fe el 84% pertenece a suelo protegido, estas áreas están bajo la administración de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca”.

La afectación causada por las diferentes afectaciones ambientales, repercute directamente en la calidad

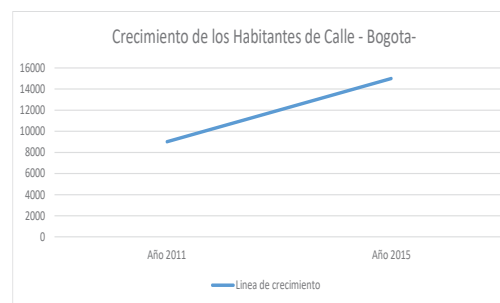
de vida de los habitantes y visitantes del Centro Histórico, y no permite mejorar indicadores necesarios para mostrar un centro histórico más amigable y atractivo.

#### 4.4 Atención habitante de calle

Sin duda alguna, un factor determinante, que es transversal en todos los aspectos relacionados con el Centro Histórico del Distrito Capital, es la atención al Habitante de Calle, población altamente vulnerable que requiere de acciones integrales para su recuperación y que debe hacer parte integral de cualquier programa o plan que tenga que ver con la protección o recuperación del Centro Histórico del Distrito Capital, que es la zona de influencia de esta población.

La referencia más cercana, es la intervención al sector denominado “el Bronx”, sector ubicado en el Centro Histórico del Distrito Capital, y lugar de confluencia de habitantes de calle, la intervención obedeció a acciones encaminadas a mejorar la seguridad de la ciudad, porque el sector del Bronx, albergaba grupos delincuenciales, y era indiscutiblemente centro neurálgico del delito en Bogotá.

**Cuadro 1. Número de habitantes de calle en Bogotá entre 2011 y 2015**



Elaboración propia a partir de datos Bogotá Cómo Vamos.

Es indispensable, ante el aumento del número de habitantes de calle en la ciudad de Bogotá, de la implementación de programas y planes integrales para la recuperación de esta población, sin obviar el hecho de que la zona de mayor influencia es el centro del Distrito Capital, porque como lo muestra el cuadro entre los años 2011 y 2015 la población pasó de 9.614 habitantes a 15.310, lo que representa un aumento del 62%, del total, es preocupante que para 2015 cerca de 381 son menores de edad.

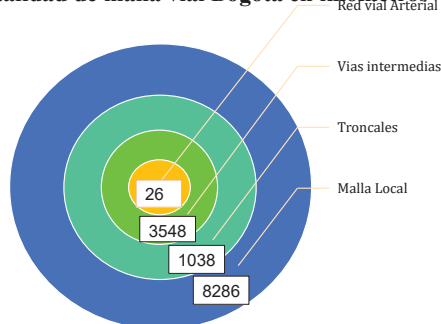
#### 4.5 Movilidad

El caos en movilidad que vive Bogotá, es particularmente latente en el Centro Histórico del Distrito Capital, realmente no hay mucho espacio que permita a la administración distrital adelantar adecuaciones viales, (nuevas vías, ampliación de las existentes) porque muchas de las vías que hoy día se usan tiene origen en la época poscolonial, calles no construidas para el actual tráfico vehicular, además de no existir una cultura generalizada del no uso del vehículo particular como medio de transporte, que contribuye a la congestión vehicular, que genera problemas ambientales, deterioro de la malla vial y ocupación del espacio público.

Según datos del informe ¿Cómo afrontar la crisis del mantenimiento vial? Elaborado por el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y el Banco de Desarrollo de

América Latina (CAF), sería necesario cerca de 11 billones de pesos para el mantenimiento de la malla vial de Bogotá, la cual se divide en:

**Totalidad de malla vial Bogotá en kilómetros**



Igualmente señala el informe que solo el 40% de la totalidad de la malla vial se encuentra en buen estado, esto muestra la necesidad de recursos para gestionar la reparación y mantenimiento de la malla vial.

Iniciativas como el día sin carro, o incentivos para el uso de bicicleta como medio de transporte no han tenido la acogida esperada, a pesar de los buenos resultados que han arrojado estas jornadas.

Ahora bien, el estado de la malla vial de las localidades que hacen parte del centro de Bogotá, según el informe Calidad de Vida en la zona centro de Bogotá-Bogotá Cómo Vamos 2016;

	Localidad	Extensión (km)	Bueno	Regular	Malo
Malla vial Troncal	Santa fe	76,45	71%	22%	7%
	Los Mártires	30,98	98%	1%	1%
	La Candelaria	11,63	87%	10%	35%
Malla Vial Arterial	Santa fe	36,83	83%	6%	11%
	Los Mártires	59,60	64%	18%	18%
	La Candelaria	11,70	76%	11%	13%
Malla Vial intermedia	Santa fe	96,64	57%	13%	30%
	Los Mártires	135,76	49%	24%	27%
	La Candelaria	34,94	47%	20%	33%
Malla Vial Local	Santa fe	145,75	25%	29%	49%
	Los Mártires	173,58	52%	31%	17%
	La Candelaria	29,40	28%	29%	43%

#### 4.6 Fomento del trabajo y actividades culturales y comerciales

Bogotá representa la mayor plaza laboral del país, y el centro de Bogotá alberga gran número de entidades nacionales y distritales, lugar de gran comercio formal e informal y destino turístico por excelencia.

Como lo resalta el observatorio de desarrollo económico de la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Capital, la tasa de desempleo para el trimestre móvil Julio-Septiembre de 2016 fue de 9,3%, que representa un aumento del 0,5%, respecto del mismo periodo del año inmediatamente anterior.

En Bogotá 427.491 personas se encuentran sin empleo de las cuales el 96% trabajó anteriormente (cesante) y el restante 4% no cuenta con experiencia laboral.

#### 4.7 Experiencia internacional

Ejemplos de recuperación de centros históricos exitosos  
Quito-Ecuador

El final del siglo XX mostraba a Quito y su región circundante como el centro de una red urbana de articulación de un conjunto muy diverso y heterogéneo en lo social, económico, cultural y espacial y como resultante de un proceso de planificación que ha sido continuo a lo largo de por lo menos seis décadas.

Enfoque en aspectos, lo político, económico, social y territorial; mediante programas encaminados a:

- Coordinación de la gestión local y nacional.
- Reactivación económica del Centro Histórico de Quito.

• Reducción de índices de pobreza y reducción de brechas sociales.

• Reducción de los índices de delincuencia.

• Adecuación del espacio público.

Todo estos programas orientados a la estructuración territorial buscando la potenciación del centro histórico y otras áreas patrimoniales<sup>1</sup>.

Desde el año 2009 hasta el 2013 se han invertido 119 millones de dólares en la revitalización del Patrimonio en el Centro Histórico de Quito. (*Subrayado fuera de texto*).

Doce grandes ejes de acción que tienen que ver con programas para el Centro Histórico, preservación, conservación, rehabilitación del patrimonio cultural y fortalecimiento institucional.

**1. Espacio Público 2. Equipamiento 3. Movilidad del Centro Histórico 4. Cultura 5. Patrimonio 6. Educación 7. Gestión de Proyectos Sociales - 8. Intervención 9. Mantenimiento 10. Recuperación Arqueológica 11. Recuperación de Edificaciones Patrimoniales 12. Inventario Patrimonial<sup>2</sup>.**

Así, la intervención del Centro Histórico de Quito como lo señala Edmundo Arregui implicó un programa de ordenamiento del comercio informal que para el año 2003 implicó que relocalizaran más de 6.000 comer-

<sup>1</sup> Fuente Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos N° 1 agosto de 2008.

<sup>2</sup> <http://www.ppdigital.com.ec/noticias/ciudadania/4/119-millones-invertidos-en-recuperacion>

cientes informales, en centros comerciales edificados, los demás fueron ubicados en otros sectores formales de la ciudad.

Esta intervención permitió la recuperación del entorno urbano deteriorado, la recuperación de Plazas, parques, vías, fachadas, andenes e infraestructura de la ciudad, que permitió fortalecer la recuperación del espacio público.

**5. Síntesis**

La necesidad de intervenir el Centro Histórico del Distrito Capital es innegable, pero la intervención debe ser integral, debe actuar de manera coordinada en muchos aspectos correlacionados, que permita resultados sostenibles y palpables, pero una intervención de esta envergadura implica una gran inversión de recursos y esfuerzos, pues la intervención se centra en temas tan sensibles como la seguridad, salubridad, tránsito, empleo, comercio y demás que afectarán la vida de los habitantes y visitantes del Centro Histórico del Distrito Capital.

Es fundamental del compromiso de la sociedad civil, la administración Nacional y Distrital, el sector privado para sacar adelante el desarrollo y recuperación del Centro Histórico del Distrito Capital como una Zona de Especial Protección Patrimonial, Arquitecto-

nica, 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.

**6. Proposición**

Por las anteriores consideraciones rendimos ponencia positiva y solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 137 de 2016 Cámara, *por medio del cual se crea el fondo, la marca y las condiciones para el desarrollo y recuperación del Centro Histórico del Distrito Capital.*

De los honorables Representantes,

Nancy Denise Castillo García  
Representante a la cámara  
Valle del Cauca

Sandra Liliana Ortiz Nova  
Representante a la cámara  
Boyacá

Olga García Velásquez Nieto  
Representante a la cámara  
Bogotá Distrito Capital

Oscar Darío Pérez Pineda  
Representante a la Cámara  
Antioquia

**7. PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO AL 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.*

Texto del Proyecto de ley	Propuesta de modificación, eliminación o Adición
Artículo 1°. <i>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”.</i>	Igual
Artículo 2°. <i>Ámbito de aplicación.</i> 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.	Igual
Artículo 3°. <i>Principios.</i> 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.	Igual
Artículo 4°. <i>Objeto.</i> 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.	Igual
Artículo 5°. <i>Declaratoria.</i> La presente ley declara al Centro Histórico de Bogotá, D. C. y su zona de influencia <i>como una “Zona de Especial Protección Patrimonial, Arquitectónica, Cultural, Turística y Académica de Colombia”.</i>	Igual
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 6°. Créase el <u>Fondo de Desarrollo Integral del Centro de Bogotá (Fodein)</u> con el fin de obtener recursos económicos, administrarlos e implementar la presente Ley de manera eficaz, el Gobierno nacional reglamentará su funcionamiento.

Texto del Proyecto de ley	Propuesta de modificación, eliminación o Adición
<p>Artículo 7°. <i>Integración</i>. El Fondo de Desarrollo y Recuperación Patrimonial del Centro Histórico de Bogotá D. C. (FRE-PAC-Bogotá, D. C.) estará integrado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Presidente de la República de Colombia o su delegado, quien lo presidirá.</li> <li>2. El Alcalde Mayor de Bogotá, D. C. o su delegado.</li> <li>3. El Presidente de la Academia Colombiana de Historia.</li> <li>4. El Presidente de la agremiación nacional que represente y aglutine el sector operador de Turismo en Colombia.</li> <li>5. Un representante de las facultades de arquitectura de universidades colombianas representadas en ASCUN.</li> <li>6. Un delegado del Concejo Distrital de Bogotá, D. C.</li> <li>7. Un delegado de la J.A.L. de La Candelaria.</li> <li>8. Un Delegados de cada C.P.L. de las localidades del centro de Bogotá D. C.</li> </ol> <p>Parágrafo. La Secretaria Técnica de dicho Fondo la ejercerá el Concejo Distrital de Patrimonio, con voz pero sin voto.</p>	<p>Artículo 7°. <i>Integración</i>. El <u>Fondo de Desarrollo Integral del Centro de Bogotá (Fodein)</u> estará integrado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Presidente de la República de Colombia o su delegado, quien lo presidirá.</li> <li>2. El Alcalde Mayor de Bogotá, D. C. o su delegado.</li> <li>3. El Presidente de la Academia Colombiana de Historia.</li> <li>4. El Presidente de la agremiación nacional que represente y aglutine el sector operador de Turismo en Colombia.</li> <li>5. Un representante de las facultades de arquitectura de universidades colombianas representadas en ASCUN.</li> <li>6. Un delegado del Concejo Distrital de Bogotá, D. C.</li> <li>7. Un delegado de la J.A.L. de La Candelaria.</li> <li>8. Un Delegados de cada C.P.L. de las localidades del centro de Bogotá, D. C.</li> </ol> <p>Parágrafo. La Secretaria Técnica de dicho Fondo la ejercerá el Concejo Distrital de Patrimonio, con voz pero sin voto.</p>
<p>Artículo 8°. <i>Financiamiento</i>. El Fondo de Desarrollo y Recuperación Patrimonial del Centro Histórico de Bogotá, D. C. (FRE-PAC-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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 8°. <i>Administración y Financiamiento</i>. El Fondo de Desarrollo Integral del Centro de Bogotá (Fodein), será administrado por el Distrito Capital, y será financiado cada año, con recursos del presupuesto General de la Nación, que no podrán ser inferiores al 2% del total del presupuesto General de la Nación.</p> <p>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.</p> <p><u>En igual sentido se creará un gravamen del 3% sobre de los espectáculos públicos, que se realicen en el Distrito Capital el hecho generador será la venta de Boletería o derecho de asistencia individual cuyo costo sea igual o superior a 2 UVT cualquiera sea su denominación o forma de pago con destino oficial y directo a financiar las obras, planes y programas de recuperación y protección de la Zona Especial, objeto de la presente ley.</u></p> <p>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.</p> <p><u>El Fondo de Desarrollo Integral del Centro de Bogotá (FO-DEIN)</u> 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.</p>
<p>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.</p>	<p>Artículo 9°. <del>Se ordena a</del> Las autoridades Distritales <u>dispondrán</u> 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.</p>
<p>Artículo 10. Ordénesse 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 constituidas previamente a la vigencia de esta ley.</p>	<p>Artículo 10. El Distrito Capital, podrá implementar 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 constituidas previamente a la vigencia de esta ley.</p>
<p>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.</p>	<p>igual</p>
<p>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.</p>	<p>Igual</p>

Texto del Proyecto de ley	Propuesta de modificación, eliminación o Adición
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.	Igual
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.	Igual
Artículo 15. Se definirá por parte del Fondo de Desarrollo y Recuperación Patrimonial del Centro Histórico de Bogotá, D. C. (FRE-PAC-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.	Se elimina
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.	Igual
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.	Igual
Artículo 18. Adelántense las acciones correspondientes por parte de la Secretaría de Cultura Distrital y del Ministerio de Cultura, para desarrollar las gestiones necesarias con el fin de declarar la Fiesta de Reyes Magos y Epifanía del Barrio Egipto como patrimonio inmaterial cultural de la Nación.	Igual
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.	Igual
Artículo 20. <i>Vigencia.</i> Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	Igual

### TEXTO PROPUESTO

*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.*

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 in-



fluencia 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 Integral del Centro de Bogotá (Fodein) 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 Integral del Centro de Bogotá (Fodein) 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 Delegados de cada C.P.L. de las localidades del centro de Bogotá, D. C.

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

Artículo 8°. *Administración y Financiamiento.* El Fondo de Desarrollo Integral del Centro de Bogotá (Fodein), será administrado por el Distrito Capital, y será financiado cada año, con recursos del presupuesto General de la Nación, que no podrán ser inferiores al 2% del total del Presupuesto General de la Nación.

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 de los espectáculos públicos, que se realicen en el Distrito Capital el hecho generador será la venta de Boletería o derecho de asistencia individual cuyo costo sea igual o superior a 2 UVT cualquiera sea su denominación o forma de pago con destino oficial y directo a financiar las obras, planes y programas 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 Fondo de Desarrollo Integral del Centro de Bogotá (Fodein) 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°. Las autoridades Distritales dispondrán 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. El Distrito Capital, podrá implementar 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 constituidas 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. 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 16. 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 17. Adelántense las acciones correspondientes por parte de la Secretaría de Cultura Distrital y del Ministerio de Cultura, para desarrollar las gestiones necesarias con el fin de declarar la Fiesta de Reyes Magos y Epifanía del Barrio Egipto como patrimonio inmaterial cultural de la Nación.

Artículo 18. 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 19. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

Nancy Denise Castillo García  
Representante a la cámara  
Valle del Cauca

Sandra Liliana Ortiz Nova  
Representante a la cámara  
Boyacá

Olga Lucía Velásquez Nieto  
Representante a la cámara  
Bogotá Distrito Capital

Oscar Darío Pérez Pineda  
Representante a la Cámara  
Antioquia

#### CÁMARA DE REPRESENTANTES COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 3 de noviembre de 2016

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia para primer debate del 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*, presentado por los honorables Representantes *Olga Lucía Velásquez Nieto, Óscar Nieto Pérez Pineda, Sandra Liliana Ortiz Nova*, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

  
**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

#### INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚ- MERO 112 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se establece una restricción a las entidades estatales para la contratación pública de prestación de servicios en aras de eliminar las nóminas paralelas en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., miércoles 2 de noviembre de 2016

Honorable Representante

LUIS EDUARDO DÍAZ GRANADOS

Presidente Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 112 de 2016 Cámara, por la cual se establece una restricción a las entidades estatales para la contratación pública de prestación de servicios en aras de eliminar las nóminas paralelas en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.**

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación hecha por la Mesa Directiva y de conformidad con los artículos 144, 150 y 156 de la Ley 5ª de 1992, de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente Cámara de Representantes, **riendo ponencia negativa** primer debate al Proyecto de ley número 112 de 2016 Cámara, *por la cual se establece una restricción a las entidades estatales para la contratación pública de prestación de servicios en aras de eliminar las nóminas paralelas en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones*, y le solicito al miembro de la Comisión **archivar el proyecto** de ley en mención, exponiendo los siguientes argumentos:

El doctor Fredy Antonio Anaya Martínez, en su calidad de Representante a la Cámara, radicó ante la Secretaría General de dicha Corporación, el Proyecto de ley número 112 de 2016 Cámara, está fundamentado en el establecimiento de un límite a las entidades públicas en el marco de los procesos de contratación estatal que desarrollan, considerando el uso y abuso de la figura orden de prestación de servicios, determinar medidas transitorias para algunos trabajadores y dictar disposiciones que permitan la formalización de las relaciones laborales mediante planes de reajuste a las plantas de personal.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesarios precisar, el proyecto de ley no coincide con el fin de la Constitución Política de 1991, que busca el desarrollo de los principios fundamentales del derecho del trabajo: lograr la justicia en las relaciones de empleadores y trabajadores, la coordinación económica y el equilibrio social.

Ejemplo:

#### PRINCIPIOS MÍNIMOS FUNDAMENTALES DEL TRABAJO (artículo 53 C. P.)

Igualdad de oportunidades para los trabajadores, remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, estabilidad en el empleo, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles, situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho.

Primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, garan-


tía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario, protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna, la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

Por último considero que esta Norma dejaría un vacío presupuestal, y afectaría la hoy vulnerable economía nacional, que está atravesando una difícil situación actualmente, y suscitaría una avalancha de demandas y tutelas pidiendo el **DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL DE EMPLEADOS DE CARRERA**. La discusión en torno a la pertinencia de las nóminas paralelas requiere un debate más profundo. La reforma no puede limitarse a las contrataciones, sino a la estructura misma de la función pública. Es necesario considerar las ventajas laborales de los trabajadores.

**Proposición**

En atención a lo expuesto, **doy ponencia negativa** al Proyecto de ley número 112 de 2016 Cámara, *por la cual se establece una restricción a las entidades estatales para la contratación pública de prestación de servicios en aras de eliminar las nóminas paralelas en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones*, y en consecuencia les solicito a los integrantes de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente Cámara de Representantes **archive** el proyecto de ley en cuestión.

De antemano agradezco la atención,  
Cordialmente,



**ORLANDO GUERRA DE LA ROSA**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO  
Ponente

**CONTENIDO**

Gaceta número 968 - Viernes, 4 de noviembre de 2016

**CÁMARA DE REPRESENTANTES** Págs.  
**INFORMES DE SUBCOMISIÓN**

Informe de subcomisión al Proyecto de ley número 052 de 2016 Cámara, por medio de la cual se expiden normas para la legalización de los inmuebles donde funcionan establecimientos educativos públicos u oficiales y se dictan otras disposiciones, acumulado con el Proyecto de ley 072 de 2016 Cámara, por medio de la cual se expide procedimiento especial para adquirir a modo de prescripción adquisitiva de dominio la propiedad de inmueble donde funcionan los establecimientos educativos oficiales y se dictan otras disposiciones, "Ley de Predios"..... 1

**PONENCIAS**

Ponencia para primer debate al Proyecto de acto legislativo número 166 de 2016 Cámara, por el cual se modifican los artículos 303, 314 y 323 de la Constitución Política de Colombia de 1991 y se establece la segunda vuelta en las elecciones del Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, Alcaldes municipales y Gobernadores departamentales..... 4

Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 058 de 2016 Cámara, por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones..... 9

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al 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..... 17

Informe de Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 112 de 2016 Cámara, por la cual se establece una restricción a las entidades estatales para la contratación pública de prestación de servicios en aras de eliminar las nóminas paralelas en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones..... 26