



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 758

Bogotá, D. C., lunes, 4 de septiembre de 2017

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 129 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se declara como Patrimonio Cultural de la Nación al Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese como Patrimonio Cultural de la Nación al Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico el cual se celebra cada año en el mes de junio en la ciudad de Florencia, departamento del Caquetá.

Artículo 2°. Las autoridades locales, con el acompañamiento del Ministerio de Cultura, seguirán los trámites y procedimientos pertinentes para la inclusión de las tradiciones musicales y dancísticas asociadas al Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional y para la elaboración del Plan Especial de Salvaguardia de dicha manifestación, reglamentado en el Decreto 2941 de 2009.

Artículo 3°. Durante el desarrollo del evento, el Congreso de la República exaltará a un miembro perteneciente a la región del Piedemonte Amazónico, que haya sido distinguido por sus servicios al aporte cultural de esta región del país.

Artículo 4°. La Nación, a través del Ministerio de Cultura, contribuirá a la financiación al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación, desarrollo y financiación del Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico, y de los valores culturales que se originen alrededor del festival.

Así mismo, apoyará el trabajo investigativo en relación con el aporte musical y las publicaciones culturales y folclóricas que sirvan de fomento de la cultura del Piedemonte Amazónico.

Artículo 5°. A partir de la vigencia de la presente ley, la Gobernación del departamento del Caquetá y la Alcaldía del municipio de Florencia estarán autorizadas para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual para garantizar la financiación, divulgación y desarrollo de las expresiones folclóricas, artísticas y culturales del Festival del Piedemonte Amazónico para el cumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación, deroga toda disposición que le sea contraria.

De los honorables Congresistas,

LUIS FERNANDO URREGO CARVJAL
Representante a la Cámara
Departamento de Caquetá

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

La presente iniciativa es radicada por segunda vez en el honorable Congreso de la República. Inicialmente y para la legislatura 2015-2016, fue radicada el 22 de septiembre de 2015 por su autor el Representante a la Cámara por el departamento de Caquetá, Luis Fernando Urrego Carvajal, bajo el número 122 de 2015 de Cámara, siendo publicada en la *Gaceta del Congreso* número 745 de 2015.

En dicho trámite y por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara, los Representantes Tatiana Cabello Flórez y Álvaro Rosado Aragón fueron designados ponentes en primer debate del **Proyecto de ley número 122 de 2015**, siendo la doctora Tatiana Cabello la coordinadora de ponentes.

II. RESEÑA HISTÓRICA

Aspectos Generales del Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico

En Colombia, el piedemonte se localiza principalmente, en la región Amazónica, en los departamentos de Putumayo y Caquetá.

El piedemonte, en la confluencia de la cordillera de los Andes y la cuenca Amazónica, en términos biogeográficos, abarca desde el suroccidente de Colombia hasta el sur de Perú y Bolivia. Sus bosques tienen características ecológicas y ecosistémicas de gran importancia, presentando altos niveles de diversidad de especies de fauna y flora, por lo que son considerados sitios de interés para la conservación biológica y la investigación. En la zona de Colombia, se originan los ríos Putumayo y Caquetá, afluentes del río Amazonas.

El Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico ha sido una tradición que se ha venido desarrollando durante varias décadas en la ciudad de Florencia, Caquetá, por voluntad de los habitantes en las fechas festivas de San Juan y San Pedro¹.

Durante estas festividades se desarrollan diferentes actividades entre las cuales se encuentran, grupos de danzas, teatro, comparsas, carrozas, bandas musicales, artesanías, concursos, cabalgatas, tablados y bailes populares, desfiles náuticos, desfiles folclóricos y de colonias regionales, festival de orquestas, encuentro de música campesina, y encuentro de la caquetenidad, entre otras, aclarando que la importancia de dichas actividades se da en cuanto a que reúne a los 16 municipios del departamento ya que son estos quienes envían los grupos culturales participantes.

Por otro lado, como consecuencia de la concurrencia de los 16 municipios, se da una importante participación y comunicación; y es de esta manera que la cultura puede permanecer viva².

El Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico ha ido aportando al proceso de consolidación de la identidad del Caquetá, toda vez que por medio de este se ven materializadas las raíces y costumbres de esa región del país.

Otra de las razones por las que se realiza dicho evento es que las actividades que se ejecutan

dentro de este, permiten que como lo señala la Ley 397/97, o Ley General de Cultura que haya un reconocimiento y, por consiguiente, respeto por la variedad y diversidad cultural de Colombia; lo anterior debido a que dicho festival incluye comunidades indígenas como los Koreguajes, Uitotos, Emberas, Inganos, Paeces, así como a la comunidad afrodescendiente residente en el departamento. Es un festival multicultural, que congrega las diversas etnias que conviven en el departamento y propende por afianzar uno de los principios constitucionales, cual es justamente el multiculturalismo.

III. MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL

Los siguientes artículos fundamentan el proyecto de ley:

Constitución Política

Artículo 150. “Corresponde al Congreso hacer las leyes”.

Artículo 154. “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución”.

Artículo 2°. “Son fines esenciales del Estado: facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

Artículo 7°. “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”.

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

Artículo 70. “El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional”.

Artículo 72. “El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado”.

El reconocimiento de nuestra cultura en todas sus manifestaciones, sean musicales, de danzas, instrumentos, indumentarias, etc., hacen que nos consolidemos como Nación, pues estas expresiones forman parte de nuestra idiosincrasia y nos identifican como pueblo.

El Estado colombiano posee un muy rico Patrimonio Cultural Inmaterial y este a su vez es engrandecido con nuevas materializaciones de identidad y pertenencia de los pueblos, de allí la necesidad y la importancia de que el Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico sea incorporado al Patrimonio Cultural Inmaterial

¹ <http://www.sampedriando.com/historia/festival-folclorico-piedemonte-amazonico/29-xvii-festival-folclorico-del-piedemonte-amazonico>

² <http://www.sampedriando.com/historia/festival-folclorico-piedemonte-amazonico/29-xvii-festival-folclorico-del-piedemonte-amazonico>

de la Nación, con su respectivo plan especial de protección.

Colombia como un Estado comprometido con el desarrollo integral de su pueblo suscribió la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Unesco de 2003 y la ratificó con la Ley 1037 de 2006.

El artículo 4° de la Ley 1185 de 2008 habla del patrimonio cultural de la Nación: “El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico”.

También dispone la conformación de una Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI); que tiene como fin registrar estas manifestaciones culturales; el desarrollo de un Plan Especial de Salvaguarda (PES), para asegurar su fortalecimiento, revitalización, sostenibilidad y promoción, y la identificación de las herramientas necesarias para el buen desarrollo de estos procesos. Igualmente, establece un incentivo tributario para quienes inviertan en la salvaguarda de este tipo de patrimonio³.

Las anteriores disposiciones son desarrolladas mediante leyes que afirman y refuerzan lo mencionado en la Carta Política, entre ellas: la Ley 5ª de 1992 que en su artículo 140 menciona que “los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas pueden presentar proyectos de ley”. La Ley 397 de 1997, o Ley General de Cultura, referida al patrimonio cultural de la Nación y la Ley 1185 de 2008 que modificó y adicionó la Ley de Cultura, señalando que corresponde a la Nación la salvaguarda, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del Patrimonio Cultural Inmaterial (PCI), con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro.

Para finalizar y como sustento jurisprudencial concordante con lo anterior el proyecto de ley trae la Sentencia C-671 de 1999, la cual, en uno de sus apartes expresa lo siguiente:

“Uno de los aspectos novedosos de la Constitución de 1991, fue el de consagrar entre

los derechos fundamentales el de acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, norma esta en la cual, además, en forma precisa y de manera indiscutible, expresó el constituyente que la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad por eso a continuación la Constitución Política le ordena a las autoridades del Estado promover la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación. Es decir, en adelante y a partir de la Constitución de 1991, la cultura no es asunto secundario, ni puede constituir un privilegio del que disfruten solamente algunos colombianos, sino que ella ha de extenderse a todos, bajo el entendido de que por constituir uno de los fundamentos de la nacionalidad su promoción, desarrollo y difusión es asunto que ha de gozar de la especial atención del Estado”⁴.

IV. PROPÓSITO Y ALCANCE DEL PROYECTO

El propósito del proyecto de ley es declarar patrimonio cultural de la Nación al Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico que se realiza cada año en el mes de junio en la ciudad de Florencia (Caquetá), como un evento generador de identidad, pertenencia y cohesión social.

Este instrumento normativo tendrá como alcances la adopción de medidas y acciones por parte de Estado colombiano mediante la inclusión en su Plan Nacional de Desarrollo, a través del Ministerio de Cultura de programas de apoyo al Festival y la asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación para su financiación o cofinanciación.

La coordinación técnica y el acompañamiento del Ministerio de Cultura a las autoridades administrativas locales en la inclusión de sus planes de desarrollo local y de inversiones en la formulación de políticas y proyectos del Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico.

V. IMPACTO ECONÓMICO

Consideraciones en cuanto al impacto económico y fiscal del proyecto

En la exposición de motivos, el autor del proyecto honorable Representante Luis Fernando Urrego señala que: *“La iniciativa contempla un esfuerzo económico por parte de la Nación, cuyos costos deben enmarcarse en el principio de sostenibilidad fiscal del manejo de las finanzas públicas y enmarcado en las decisiones del Gobierno nacional, mediante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva a la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que

³ http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1185_2008.html

⁴ <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-671-99.htm>

posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”.

Con el objetivo de tener más argumentos jurídicos que sustenten la viabilidad fiscal de la presente iniciativa, la suscrita coordinadora de ponentes solicitó concepto al Ministerio de Hacienda, quien en su respuesta reiteró lo señalado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así:

“Por su parte, la Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente una posición según la cual las disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello⁵”.

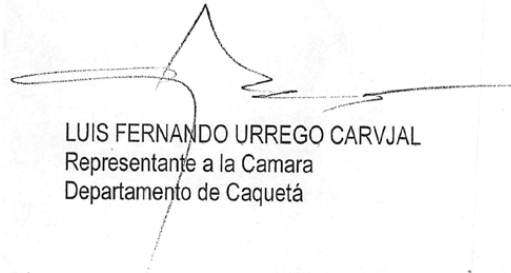
“Igualmente, corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las Leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (Artículo 346 C.P)⁶”.

Así las cosas, en virtud de lo establecido por la ley y desarrollado por la jurisprudencia de la Corte

Constitucional, sometemos a consideración de esta honorable Corporación, el proyecto de ley, “por medio del cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación al Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico, y se dictan otras disposiciones”.

De los honorables Congresistas,

Atentamente,



LUIS FERNANDO URREGO CARVJAL
Representante a la Cámara
Departamento de Caquetá

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 1° de septiembre del año 2017, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 129, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante Luis Fernando Urrego Carvajal.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 018 DE 2017 CÁMARA

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

Doctor⁵⁶

EFRAÍN TORRES MONSALVO

Presidente Comisión Segunda

BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ

Secretario Comisión Segunda

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 018 de 2017 Cámara, por el cual se reforma el artículo 11 y se adiciona el artículo 11A al Decreto-ley 1793 de 2000.

Honorables Representantes a la Cámara:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva del Senado de la República,

y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los Representantes el informe de ponencia del proyecto de ley de la referencia. Previamente, ténganse en cuenta las siguientes consideraciones.

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley es de iniciativa de las Senadoras Thania Vega y Paola Holguín, radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el 25 de julio de 2017, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 609 de 2017.

El 9 de agosto de 2017 y 23 de agosto de 2017, por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, fuimos designados para rendir informe de ponencia en primer debate ante la misma.

2. ANTECEDENTES

Previo a exponer el alcance del presente proyecto, es preciso aclarar que el mismo fue aprobado en los cuatro debates requeridos para ser ley de la República (Rad. 003/15 Senado, 280/16 Cámara), pero no dio curso a la sanción presidencial correspondiente debido a que no fue oportunamente conciliado por mínimas modificaciones en los textos aprobados en una y otra Cámara antes de que finalizara la legislatura 2016-2017, como se pasa a detallarse:

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2001. M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 1998. M.P.: Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

-Fecha de radicación en Senado: 24 julio de 2015.

- Primer debate en Senado: 5 de abril de 2016. Sin modificaciones al texto radicado, según Acta de Comisión número 22.

- Segundo debate en Senado: 16 de junio de 2016. Sin modificaciones al texto radicado y aprobado en primer debate. Texto definitivo publicado en *Gaceta del Congreso* número 453 de 2016.

- Primer debate en Cámara: 4 de octubre de 2016. Se introdujeron dos cambios en el artículo 1° del proyecto, según Acta de Comisión número 11.

Segundo debate en Cámara: 7 y 13 de junio de 2017. Aprobado sin modificaciones el texto previamente aprobado en Comisión de Cámara, según Actas de Plenaria números 223 y 224.

El texto definitivo aprobado en cuarto debate fue publicado el viernes 16 de junio de 2017, en la *Gaceta del Congreso* número 505 de 2017. El martes 20 de junio de 2017 fue el último día de sesiones del Congreso de la República.

A consecuencia de lo anterior, no obstante, las mínimas modificaciones que había sufrido el texto en su trámite por la Cámara de Representantes, el proyecto no fue remitido oportunamente para la conciliación correspondiente, con lo cual terminó por archivarse con motivo del tránsito de legislatura.

3. OBJETO

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

4. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

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

5. ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO DE LEY

Mediante el Decreto-ley 1793 de 2000, el Gobierno nacional, investido de facultades extraordinarias conferidas por la Ley 578 de 2000, expidió el *Régimen de Carrera y Estatuto de Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares.*

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

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

“Artículo 11. Retiro por detención preventiva. El Soldado Profesional a quien se le profiera

Texto aprobado en Senado	Texto aprobado en primer debate Cámara de Representantes
Artículo 1°. El artículo 11 del Decreto-ley 1793 de 2000 quedará así: Artículo 11. Suspensión por detención preventiva. Cuando por mandato autoridad competente, penal o disciplinaria, según el caso, se disponga la suspensión de funciones y atribuciones de un Soldado Profesional o Infante de Marina Profesional, esta se cumplirá mediante resolución el Comandante de la respectiva Fuerza.	Artículo 1°. El artículo 11 del Decreto-ley 1793 de 2000 quedará así: Artículo 11. Suspensión por detención preventiva. Cuando por mandato de autoridad competente, penal o disciplinaria, según el caso, se disponga la suspensión de funciones y atribuciones de un Soldado Profesional o Infante de Marina Profesional, esta se cumplirá mediante resolución <i>expedida por</i> el Comandante de la respectiva Fuerza.
Parágrafo 1°. Durante el tiempo de la suspensión el Soldado Profesional o Infante de Marina Profesional percibirá las primas, subsidios y el cincuenta por ciento (50%) del salario básico. Si fuere absuelto o favorecido con preclusión de la investigación, cesación de procedimiento, deberá reintegrarse el porcentaje del salario básico retenido.	Parágrafo 1°. Durante el tiempo de la suspensión el Soldado Profesional o Infante de Marina Profesional percibirá las primas, subsidios y el cincuenta por ciento (50%) del salario básico. Si fuere absuelto o favorecido con preclusión de la investigación, cesación de procedimiento <i>o excluido de la responsabilidad disciplinaria</i> , se deberá reintegrar el porcentaje del salario básico retenido.
Parágrafo 2°. Cuando la sentencia o fallo definitivo fuere condenatorio o sancionatorio, las sumas retenidas en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo pasarán a formar parte de los recursos propios de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.	Parágrafo 2°. Cuando la sentencia o fallo definitivo fuere condenatorio o sancionatorio, las sumas retenidas en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo pasarán a formar parte de los recursos propios de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.
Parágrafo 3°. Cuando el tiempo de la suspensión sea superior al de la condena impuesta por la autoridad competente, se reintegrará el excedente de los salarios retenidos.	Parágrafo 3°. Cuando el tiempo de la suspensión sea superior al de la condena o sanción impuesta por la autoridad competente, se reintegrará el excedente de los salarios retenidos.
Parágrafo 4°. Cuando se conceda el derecho de libertad provisional o condena de ejecución condicional no procederá la suspensión de funciones y atribuciones.	Parágrafo 4°. Cuando se conceda el derecho de libertad provisional o condena de ejecución condicional no procederá la suspensión de funciones y atribuciones.

*Texto resaltado adicionado en Cámara de Representantes.

medida de aseguramiento consistente en detención preventiva que exceda de sesenta (60) días calendario, será retirado del servicio”.

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

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

- a) *Retiro temporal con pase a la reserva:*
 1. *Por solicitud propia.*
 2. *Por cumplir cuatro (4) años en el grado de General o Almirante, salvo lo dispuesto en la Ley 775 de 2002.*
 3. *Por llamamiento a calificar servicios.*
 4. *Por sobrepasar la edad correspondiente al grado.*
 5. *Por disminución de la capacidad psicofísica para la actividad militar.*
 6. *Por inasistencia al servicio sin causa justificada de acuerdo con el tiempo previsto en el Código Penal Militar para el delito de abandono del servicio.*
 7. *Por incapacidad profesional de conformidad con el artículo 108 literal a) de este decreto.*
 8. *Por retiro discrecional de acuerdo con el artículo 104 de este decreto.*
 9. *Por no superar el período de prueba;*
- b) *Retiro absoluto:*
 1. *Por invalidez.*
 2. *Por conducta deficiente.*
 3. *Por haber cumplido la edad máxima permitida para los servidores públicos de acuerdo con la ley.*
 4. *Por muerte.*
 5. *Por incapacidad profesional de conformidad con el artículo 108 literales b) y c) del presente decreto.*
 6. *Por fuga del personal privado de la libertad por orden de autoridad judicial, sin perjuicio de la acción penal y disciplinaria que corresponda¹.*

¹ Entretanto, el artículo 8.a.3. del Decreto-ley 1793 de 2000 prevé:
“Artículo 8°. Clasificación. El retiro del servicio activo de los soldados profesionales, según su forma y causales, se clasifica así:

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

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

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

El presente proyecto, pretende homologar el tratamiento jurídico a toda clase de militares procesados judicial o disciplinariamente por actos cometidos durante el servicio y relacionados con el mismo, en atención a la premisa básica según la cual a igual situación de hecho igual tratamiento jurídico.

-
- a) *Retiro temporal con pase a la reserva.*
 1. *Por solicitud propia.*
 2. *Por disminución de la capacidad psicofísica.*
 3. *Por existir en su contra detención preventiva que exceda de sesenta (60) días calendario.*
 - b) *Retiro absoluto.*
 (...)”

ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL DE LA SITUACIÓN A REGULAR

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

- Norma originalmente aprobada

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

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

- La exequibilidad condicionada de la norma

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

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

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

- Aclaración de la Sentencia C-282 de 2012

En respuesta a una solicitud de aclaración de la Sentencia C-282 elevada por el mismo ciudadano demandante de la norma, la Sala Plena de la Corte

Constitucional indicó que “*si existiera tal “vacío jurídico”, sería un vacío de regulación que la Corte Constitucional no está llamada superar según sus competencias constitucionales. Ello le correspondería, si fuera el caso, al legislador. Así mismo, las autoridades administrativas y judiciales que deban aplicar la norma declarada condicionalmente exequible cuentan con instrumentos jurídicos para llenarlo*” (...) “*toda inconformidad con la manera en la cual las autoridades administrativas apliquen la Sentencia C-289 de 2012 deberá ser resuelta en su momento por las autoridades judiciales competentes*”. (Auto 159 de 2012).

El actor había solicitado la aclaración en razón a que, en su sentir, “*el fallo deja dos problemas jurídicos interesantes:*

1. *En el estatuto jurídico del Soldado Profesional no existe el concepto de suspendido. Se plantea entonces el interrogante de qué debe entender el Ejército Nacional por suspendido, en remplazo de retirado.*
2. *Qué hacer con los Soldados Profesionales que ya fueron retirados en aplicación del numeral 3, literal A del artículo 8° de Decreto Extraordinario 1793 de 2000, que fue declarado inexecutable y del artículo 11 de esa misma ley, que es declarada exequible pero condicionalmente”.*

- Expedición del Decreto Reglamentario 2367 de 2012

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Suspensión de funciones y atribuciones para Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares.

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

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

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

6. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

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

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

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

La aplicación de estas disposiciones ha suscitado que en la práctica se presenten casos

absurdos, como el que en un mismo proceso penal en el que un grupo de militares han sido detenidos preventivamente, sin que la autoridad judicial hubiere solicitado su suspensión en el ejercicio de funciones y atribuciones, los oficiales y suboficiales conserven en su integridad su sueldo básico, en tanto que los soldados profesionales -paradójicamente quienes menos perciben- son automáticamente suspendidos por disposición del comandante de la fuerza y, por ende, reducido a la mitad su asignación básica mensual. En no pocos casos el monto que finalmente termina percibiendo el soldado suspendido no garantiza siquiera el mínimo vital y conlleva graves crisis económicas en sus familias.

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

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

*3.1. El derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución, se traduce en la identidad de trato que debe darse a aquellas personas que se encuentren en una misma situación de igualdad y en la divergencia de trato respecto de las que presenten características diferentes². **El legislador debe tratar con identidad a las personas que se encuentren en una misma situación fáctica** y dar un trato divergente a quienes se encuentren en situaciones diversas.*

(...)

Para que se verifique un trato discriminatorio es necesario que esa diferenciación plasmada por el legislador sea odiosa y no responda a principios de razonabilidad y proporcionalidad³.

(...)

3.5. En el marco específico de este régimen especial, la jurisprudencia ha aceptado que es posible entrar a comparar las eventuales diferencias de trato que se establecen en su interior entre dos grupos de personas: los oficiales y suboficiales miembros de las Fuerzas Militares⁴.

Ha justificado esta posibilidad en varias consideraciones: (i) Se trata de grupos que si bien no son idénticos sí se encuentran en la misma situación de hecho; (ii) Las razones que justifican excluir a los oficiales del régimen prestacional general, son las mismas que justifican excluir a los suboficiales; (iii) Las especiales condiciones laborales, de entrenamiento, de disciplina, y demás, en que se encuentran los miembros de las Fuerzas Militares es lo que lleva a la Constitución (artículo 217) y a la ley (artículo 279 de la Ley 100 de 1993), a ordenar al legislador expedir un régimen prestacional especial para ellos, sin distinguir entre oficiales o suboficiales; (iv) la regulación se efectuó mediante un solo decreto, el Decreto-ley 1211 de 1990, en el cual se contemplan varias normas que los cobijan a ambos grupos, en las que se establecen las mismas reglas y consecuencias jurídicas para oficiales y suboficiales^{5,6}.

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

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

PROPOSICIÓN FINAL

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a la Mesa Directiva de la honorable Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 018 de 2017 Cámara**, por el cual se reforma el artículo 11 y se adiciona el artículo 11A al Decreto-ley 1793 de 2000.

De los honorables Representantes.


Federico Hoyos Salazar
Representante a la Cámara


Andrés Felipe Villamizar Ortiz
Representante a la Cámara


Néstor Enrique Ribón Vergara
Representante a la Cámara

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

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

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-888 de 2002.

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

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-888 de 2002.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA
DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 018
DE 2017 CÁMARA**

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

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

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

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

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

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

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

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

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

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

A partir de la fecha de levantamiento de la suspensión, el Soldado o Infante de Marina

Profesional, devengarán la totalidad del salario mensual devengado.

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


Federico Hoyos Salazar
Representante a la Cámara


Andrés Felipe Villámizar Ortiz
Representante a la Cámara


Nevarro Eneido Rincon Vergara
Representante a la Cámara

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
057 DE 2017 CÁMARA**

por medio de la cual se modifican los artículos 90, 98 y 123 del Decreto 2241 de 1986 y 7° de la Ley 164 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., agosto 30 de 2017

Presidente

CARLOS ARTURO CORREA MOJICA

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 057 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se modifican los artículos 90, 98 y 123 del Decreto 2241 de 1986 y 7° de la Ley 164 de 1994 y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente:

En cumplimiento a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara, por medio de la presente rindo informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 057 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se modifican los artículos 90, 98 y 123 del Decreto 2241 de 1986 y 7° de la Ley 164 de 1994 y se dictan otras disposiciones*”, con el fin de que se ponga a consideración para discusión de la Honorable Cámara de Representantes.

El informe contiene los siguientes acápites:

- I. Trámite de la iniciativa
- II. Objeto del proyecto de ley
- III. Justificación del proyecto de ley
- IV. Marco constitucional y legal
- V. Conclusiones
- VI. Articulado

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 2 de agosto de 2017 se radicó en la Secretaría General de la Cámara el Proyecto de

ley número 057 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se modifican los artículos 90, 98 y 123 del Decreto 2241 de 1986 y 7º, de la Ley 164 de 1994 y se dictan otras disposiciones*, de iniciativa de los Congresistas, honorable Representante Rodrigo Lara Restrepo, Édward David Rodríguez Rodríguez, Carlos Abraham Jiménez López, Hernando José Paduá, Jorge Enrique Rozo Rodríguez, Luis Eduardo Díaz Granados, Eloy Chichi Quintero, Carlos Alberto Cuenca Chau, Gloria Betty Zorro, Álvaro López Gil, Fabián Gerardo Castillo Suárez, José Luis Pérez Oyuela.

La iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 640 de 2017 y remitida a la Comisión Primera para su estudio, pues de conformidad con la Ley 3ª de 1992, la clase de asuntos que pretende regular este proyecto de ley son conocidos por esta célula administrativa. El 16 de agosto de 2017 fue recibido en la Comisión Primera.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara, del 23 de agosto de 2017, fue nombrado como ponente el representante Rodrigo Lara Restrepo.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objeto facultar legalmente la segunda vuelta de alcaldes y gobernadores, que de la mano del proyecto de Acto Legislativo número 037 de 2017 Cámara, *por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, municipios con población mayor a 500.000 habitantes y gobernadores departamentales*, acumulado con el proyecto de Acto Legislativo número 056 de 2017 Cámara, *por medio del cual se modifican los artículos 303, 314 y 323 de la Constitución*, que pretenden introducir una modificación para permitir el sistema de balotaje en los ejecutivos locales. Por otro lado, este proyecto de ley busca actualizar el sistema electoral de las corporaciones colegiadas de los municipios y departamentos de Colombia.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La construcción de la democracia implica la consolidación de sus instituciones en todas las dimensiones, sobre todo si se tiene en cuenta que el ámbito local –en los niveles departamental y municipal– construye las realidades más próximas y cotidianas de cada uno de los habitantes del respectivo departamento y municipio.

En consecuencia, para reafirmar la solidez del voto como mecanismo democrático por antonomasia y de igual forma garantizar que las realizaciones de las elecciones locales respondan a los principios de eficacia y transparencia que inspiran a la Administración Pública, se requiere modificar de forma neurálgica tanto las reglas que fijan la elección de los miembros de corporaciones públicas de las entidades territoriales, como las de las personas que aspiran a presidir cada una de ellas.

Así las cosas, este proyecto de ley tendrá los siguientes objetivos:

- (i) Modificar la estructura electoral de quienes formulan y ejecutan la política local, para de esta manera reivindicar el voto programático como eje central de las elecciones en las entidades territoriales.
- (ii) Rescatar la figura de los Concejos (Distrital y Municipales) y de las Asambleas Departamentales como corporaciones administrativas cuya función principal sea la construcción de una relación armónica de coadministración frente a las alcaldías y gobernaciones de su respectivo municipio o departamento. Son cuatro los ejes en que se fundamenta la propuesta:
 - a) El fortalecimiento del voto programático a través de la conformación de listas en las elecciones al Concejo o Asamblea en las respectivas circunscripciones municipales y departamentales, cuyas cabezas sean los aspirantes a la Gobernación o a la Alcaldía, según sea el caso.
 - b) El fortalecimiento de la legitimidad y margen de acción política de los Gobernadores y Alcaldes de municipios de categoría especial o del Distrito Capital, a partir del establecimiento de una segunda vuelta o sistema de balotaje en el caso de que ninguna de las listas logre obtener una mayoría absoluta.
 - c) El fortalecimiento de la participación política de los habitantes de cada municipio y departamento a partir de la construcción política en las campañas municipales y departamentales de un ejercicio pedagógico, que se sujeta a la necesaria articulación entre la propuesta de programa de gobierno de quien aspira a ser Alcalde (Distrital o Municipal) o Gobernador y su respectiva lista al Concejo (Distrital o Municipal) o Asamblea Departamental.
 - d) El fortalecimiento de la función de coadministración tanto de los Concejos como de las Asambleas Departamentales en relación con el *Plan de Gobierno* de cada Alcalde o Gobernador, resaltando nuevamente la importancia de dicha atribución constitucional en cada una de estas entidades.

En ese orden de ideas, en este proyecto de ley se trazará la ruta enfocada a las reformas normativas que deben surtir para lograr la viabilidad del proyecto que reglamentará y modificará el sistema electoral de los denominados “ejecutivos locales”.

Existe en la actualidad una crisis de representatividad a nivel de los ejecutivos locales (tanto alcaldías y gobernaciones como concejos municipales y asambleas departamentales) en la medida en que quienes gobiernan la política municipal y departamental, por regla general, no cuentan con un respaldo mayoritario en las urnas de quienes representan.

La propuesta de modificación electoral que será sujeta a discusión, tal como se construya en la introducción, versa sobre la necesidad de actualizar el sistema electoral de las corporaciones colegiadas de los municipios y departamentos de Colombia de la siguiente manera:

ALCALDÍAS

- a) La elección de los Alcaldes Distritales y Municipales y Concejos Distritales y Municipales se realizará en una sola papeleta en la cual estarán registrados los logos y nombres de los partidos políticos que hayan presentado e inscrito debidamente las listas de voto no preferente, encabezadas por el respectivo candidato a la Alcaldía Distrital o Municipal, seguido de quienes representarán el eje programático de dicho partido en el Concejo Municipal o Distrital.
- b) Una vez realizado el escrutinio de los votos depositados para la lista presentada en la elección de Alcaldía y Concejo, se declarará la elección.
- c) Se expedirá la respectiva credencial a quien encabece la lista de mayor votación como nuevo Alcalde Municipal o Distrital, con un período fijo de cuatro años.
- d) Para declarar la elección y expedir la credencial de quienes serán concejales municipales o distritales se tendrá en cuenta la votación total de cada una de las listas, repartiéndose según los criterios de cuociente electoral establecido en la ley para las elecciones de corporaciones colegiadas en los casos de lista de voto no preferente.
- e) En caso de no existir una mayoría absoluta en las elecciones municipales, deberá realizarse una segunda vuelta o balotaje en el caso en que ninguna de las listas presentadas a dichos municipios o distritos logre una mayoría de más del 50% de los votos. En ese caso, se deberá realizar una segunda vuelta únicamente con las personas que encabezen las listas de voto no preferente que hayan obtenido el mayor número de votos, quienes entrarán en disputa por el cargo de Alcalde Municipal o Alcalde Mayor según el caso. En ese orden de ideas, se realizará esa segunda vuelta según las reglas de las votaciones para proveer cargos uninominales establecidas en la ley.
- f) De esta forma, las reglas y criterios de repartición de cuociente electoral (con base en lo establecido en el artículo 263 de la Constitución Política)¹ para declarar la elección y expedir la credencial de los Concejales de estos municipios o del Distrito Capital estarán sujetas a los votos logrados por cada una de las listas en la primera elección. Así pues, la conformación del Concejo Municipal o del Distrito Capital se fijará como es establecido en el literal c) del presente documento.

GOBERNACIONES

- a) La elección de los Gobernadores y Asambleas Departamentales se realizará en una sola papeleta, en la cual estarán registrados los logos y nombres de los Partidos Políticos que hayan presentado e inscrito debidamente las listas de voto no preferente encabezadas por el respectivo candidato a la Gobernación Departamental, seguido de quienes representarán el eje programático de dicho partido en la Asamblea Departamental.
- b) Una vez realizado el escrutinio de los votos depositados para la lista presentada en la elección de Gobernación y Asamblea, se declarará la elección y se expedirá la respectiva credencial a quien encabece la lista de mayor votación como nuevo Gobernador Departamental por un período fijo de 4 años.
- c) Para declarar la elección y expedir la credencial de quienes serán Diputados Departamentales, se tendrá en cuenta la votación total de cada una de las listas, repartiéndose según los criterios de cuociente electoral establecido en la ley para las elecciones de corporaciones colegiadas en los casos de lista de voto no preferente.
- d) En todo caso, deberá realizarse una segunda vuelta o balotaje en el caso en que ninguna de las listas presentadas a dichos municipios o distritos logre una mayoría de más del 50% de los votos. En ese caso, se deberá realizar una segunda vuelta únicamente con las personas que encabezen las listas

¹ Específicamente en el primer inciso del mencionado artículo se establece: “Para garantizar la equitativa representación de los Partidos y Movimientos Políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las Corporaciones Públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los votos válidos para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás Corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley”.

de voto noproferente que hayan obtenido el mayor número de votos, quienes entrarán en disputa por el cargo de Gobernador Departamental. En ese orden de ideas, se realizará esa segunda vuelta según las reglas de las votaciones para proveer cargos uninominales establecidas en la ley.

- e) De esta forma, las reglas y criterios de repartición de cuociente electoral para declarar la elección² y expedir la credencial de los Diputados del Departamento estarán sujetas a los votos logrados por cada una de las listas en la primera elección. Así pues, la conformación de la Asamblea Departamental se fijará como es establecido en el literal c) del presente documento.

PROPUESTA PARA PROVEER VACANTES EN CASOS DE FALTA ABSOLUTA DE ALCALDES Y GOBERNADORES EN LOS CASOS EN QUE SEA NECESARIO IMPULSAR UNA NUEVA ELECCIÓN

La propuesta para proveer vacantes en los casos de falta absoluta de los alcaldes y gobernadores en los casos en que la ley contempla como necesaria impulsar una nueva elección se deberá establecer que la elección se realizará según las reglas establecidas por el ordenamiento jurídico en las elecciones uninominales.

Esto quiere decir que la conformación de los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales no se verá alterada por esta circunstancia. De esta manera, los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que participaron en la elección inmediatamente anterior podrán presentar a su respectivo candidato a la Alcaldía Municipal o Gobernación Departamental.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El Código Electoral de 1986 requiere una urgente actualización, entre ellos, es necesario modificar el sistema de elección que actualmente se surte para los “ejecutivos locales”, es decir, para quienes son elegidos por voto popular para las corporaciones administrativas del nivel local, como alcaldías, concejos municipales, gobernaciones y asambleas departamentales.

Es un mandato constitucional en razón a la estructura administrativa adoptada por la Carta Política construir un esquema de descentralización que sea funcional a las competencias otorgadas a cada una de estas entidades tanto por la Constitución como por las leyes que la desarrollan.

En ese orden de ideas, la descentralización administrativa es definida por la jurisprudencia constitucional como:

“(…) una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. No obstante, esta transferencia no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa, dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela, existente en nuestra organización administrativa respecto de los entes funcionalmente descentralizados, con definidos perfiles jurídicos, desde la reforma constitucional y administrativa operada en 1968”.³

Teniendo en cuenta lo anterior, si bien la Administración Pública debe responder a este modelo, es necesario que, al tener cada cabeza un origen popular, se legitime y se construya un esquema de elección funcional a esta realidad administrativa.

Finalmente, son los municipios las “entidades fundamentales de la división político-administrativa” según el artículo 311 de la Constitución Política.

CONCLUSIÓN

Así pues, este proyecto de ley se complementa con el acto legislativo relativo a la segunda vuelta de alcaldes y gobernadores también presentado en esta legislatura. En ese orden de ideas, el proyecto de ley se cierne en modificar los artículos pertinentes al procedimiento de la elección y se agrega un artículo que explica la metodología electoral de estas dignidades locales.

La posibilidad de elegir con mayorías absolutas a las autoridades locales permitirá una dinámica mucho más fluida de administración en la medida en que se pretenden mejorar los instrumentos de gobernabilidad de quienes ostentan el poder local. Por lo tanto, este proyecto de ley busca solucionar la problemática en torno a la incapacidad y dilación ejecutiva para canalizar y hacerles frente a los asuntos sociales, lo cual responde principalmente a dos fenómenos, en primer lugar, la dinámica clientelar⁴, el interés en torno a la transacción de puestos y contratos y, en segundo lugar, la carencia de una agenda común y un cogobierno de los ejecutivos con equipos capaces de tramitar proyectos a partir de un ejercicio deliberativo y propositivo, dejando de lado la fragmentación política. En esta medida, la aspiración de este proyecto de ley es consolidar

³ Corte Constitucional. Sentencia C-727 de 2000. M. P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

⁴ ROLL, D. (2002) *Rojo difuso y azul pálido. Los partidos tradicionales en Colombia: entre el debilitamiento y la persistencia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, p. 327.

² *Ibíd.*

equipos de trabajo sobre la base de la eficacia decisoria, la transparencia de programas y su posible continuidad.

PROPOSICIÓN

En razón de lo anteriormente expuesto, solicito comedidamente a los honorables miembros de la Comisión Primera darle primer debate al proyecto de ley número 057 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 90, 98 y 123 del Decreto 2241 de 1986, y 7° de la Ley 164 de 1994 y se dictan otras disposiciones, cuyo articulado a continuación se propone.

Cordialmente,



RODRIGO LARA RESTREPO
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 057 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se modifican los artículos 90, 98 y 123 del Decreto 2241 de 1986, y 7° de la Ley 164 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 90 del Decreto 2241 de 1986, el cual quedará así:

Artículo 90. *“Las candidaturas a la Presidencia de la República serán inscritas ante el Registrador Nacional del Estado Civil. Las listas de candidatos para el Senado de la República, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales y Gobernación Departamental, así como de los Consejos Intendenciales, se inscribirán ante los correspondientes Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil; las listas de candidatos para los Consejos Comisariales se inscribirán ante el Registrador del Estado Civil de la capital de la Comisaría y las de los Concejos Distrital y Municipales y las alcaldías correspondientes, ante los respectivos Registradores Distritales y Municipales”.*

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 98 del Decreto 2241 de 1986, el cual quedará así:

Artículo 98. *“Los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil comunicarán a este las listas de candidatos inscritos para Congreso, Asambleas y Gobernación así como del Consejo Intendencial, inmediatamente venza el término para la modificación de estas.*

Los Registradores Distritales y Municipales enviarán a los Delegados del Registrador Nacional copias de las listas de candidatos inscritos para los Concejos Distritales y Municipales y alcaldías

correspondientes y para Consejos Comisariales tan pronto como venza el término para la modificación de las listas de candidatos.

Los Registradores de las capitales de Comisarías enviarán también al Registrador Nacional del Estado Civil copia de las listas de candidatos a Consejos Comisariales, dentro del mismo término”.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 123 del Decreto 2241 de 1986, el cual quedará así:

Artículo 123. *“En las elecciones para Concejos Distritales y Municipales y Alcaldías municipales se votará en una sola papeleta. Esta será dividida entre el número de Partidos que presenten la lista de votación respectiva que será encabezada por el aspirante a la Alcaldía de la circunscripción por la cual se vota. Se encabezará la papeleta con la inscripción en la cual se expresen los nombres de las Corporaciones que se están eligiendo, es decir, Alcaldía y Concejo, seguida del nombre del partido político que inscribió la respectiva lista”.*

Artículo 4°. Adiciónese el artículo 123A del Decreto 2241 de 1986, cuya redacción será la siguiente:

Artículo 123 A. *“En las elecciones para Asambleas Departamentales y Gobernaciones se votará en una sola papeleta. Esta será dividida entre el número de Partidos que presenten la lista de votación respectiva que será encabezada por el aspirante a la Gobernación de la circunscripción por la cual se vota. Se encabezará la papeleta con la inscripción en la cual se expresen los nombres de las Corporaciones que se están eligiendo, es decir, Gobernación y Asamblea seguida del nombre del partido político que inscribió la respectiva lista”.*

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 163 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 7°. *“Corresponde a los delegados del Consejo Nacional Electoral hacer el escrutinio de los votos depositados para la lista presentada en la elección del Gobernador y Asambleas departamentales, declarar su elección y expedir las credenciales respectivas; hacer el escrutinio de los votos depositados para la lista presentada en la elección de Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, Distrito Capital y el Concejo Distrital de Bogotá, Distrito Capital, declarar su elección y expedir las respectivas credenciales.*

Corresponde a las Comisiones Escrutadoras Distritales y Municipales hacer el escrutinio de los votos depositados para la lista presentada de Alcaldes Distritales y Municipales y sus correspondientes Concejales, así como para las listas de Alcaldes locales y Ediles o Miembros de Juntas Administradoras Locales; declarar su elección y expedir las respectivas credenciales”.

Artículo 6°. *Metodología de Elección de los Ejecutivos Locales.* Tanto para Alcaldías y Gobernaciones como para Concejos Municipales

y Asambleas Departamentales se aplicará la siguiente metodología de elección de sus ejecutivos locales:

- a) La cabeza de la lista cuyos votos representen la mitad más uno del total de votantes de la respectiva circunscripción a la cual está aspirando será designado Alcalde o Gobernador, según sea el caso, para un período fijo de 4 años sin posibilidad de ser reelegido. La asignación de curules tanto al Concejo como a la Asamblea se repartirán de forma proporcional al número total de votos de cada lista, considerando los requisitos de umbral y cociente establecidos por la ley.
- b) En el caso dado en que en la primera votación ninguna lista obtenga la mitad más uno del total de votantes de la respectiva circunscripción a la cual está aspirando, las dos listas con la mayor votación participarán en una segunda vuelta electoral, de la cual será elegido el Alcalde o Gobernador respectivamente, así como la asignación proporcional de curules a Concejos o

Asambleas de conformidad al número de votos obtenidos por estas dos listas.

Parágrafo. En el caso de falta absoluta del Alcalde o Gobernador electo por este sistema, cuando fuere necesario realizar una nueva elección, la metodología se adelantará ajustado al esquema de elección uninominal presidencial, en la cual podrán participar todos los partidos que se presentaron en la primera vuelta electoral. En ningún caso se alterarán las curules asignadas a los Concejos Municipales o Asambleas Departamentales.

Artículo 7°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



RODRIGO LARA RESTREPO
Representante a la Cámara

ANÁLISIS LEGISLATIVO

ANÁLISIS LEGISLATIVO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 048 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo 233 de la Ley 5ª de 1992.

La Unidad de Asistencia Técnica Legislativa presenta un Análisis Legislativo que procura optimizar algunos aspectos formales y sustantivos del proyecto de ley presentado por el honorable Representante *Efraín Torres Monsalvo*, por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo 233 de la Ley 5ª de 1992.

En relación con la propuesta, en el período legislativo inmediatamente anterior se había presentado de forma idéntica y la unidad, respetuosamente, había recomendado corregir el trámite teniendo en cuenta la génesis constitucional del control político. Por considerar oportuno reiterar la recomendación, se presenta de nuevo, en iguales términos, el análisis legislativo.

ANÁLISIS LEGISLATIVO

El análisis legislativo sobre el Proyecto de Ley Orgánica que propone adicionar el artículo 233 de la Ley 5ª de 1992, plantea un primer problema jurídico en relación con el trámite legislativo, que se orienta a resolver la siguiente cuestión:

¿Cuál es el procedimiento legislativo que se debe adelantar para incluir entre los sujetos del control político que ejerce el Congreso de la República al Alcalde Mayor del Distrito Capital de Bogotá?

Para resolver esta pregunta existen dos opciones: un acto legislativo o una ley. En este evento el legislador se inclinó hacia la adición de la Ley Orgánica del Congreso. El presente análisis legislativo parte de la hipótesis que la opción correcta depende, a su vez, de la respuesta que se tenga a las siguientes preguntas:

¿Qué es el control político, quién y cómo se ejerce, y en especial en relación con el Alcalde Mayor del Distrito Capital de Bogotá?, y ¿qué relación existe entre el control político y la descentralización?

En relación con la primera pregunta, el control político en sentido más amplio es la facultad de vigilancia y fiscalización que se le otorga a los ciudadanos sobre las actuaciones de quienes detentan el gobierno, con el fin de garantizar que el poder conferido por los ciudadanos, a través del voto, sea ejercido dentro de los límites constitucionales y legales, para evitar la concentración y el abuso.

El control político tiene su génesis en la democracia griega, que se remonta en occidente al siglo V antes de la era cristiana y estaba unido al derecho del ciudadano a la participación política directa. En el siglo XVIII se encuentra otro período clave en la configuración del control político, al aparecer la democracia representativa. La Revolución Inglesa de 1688, que abolió el derecho divino del rey y estableció el predominio del parlamento en su sistema político, marcó el rumbo del control político moderno bajo criterios claros:

- * Gobierno limitado
- * Principio de división o separación de poderes
- * Teoría de los “Pesos y Contrapesos” o “control y balance (checks and balances)”
- * El pluralismo político.

Ahora bien, la limitación del poder es la esencia del Estado de Derecho, que tiene unas reglas de competencias establecidas en la Constitución y la ley. La teoría de los pesos y balances se basa en los controles internos de cada poder frente a los otros. La división de poderes en la estructura y organización del Estado pretende crear un sistema de ejercicio moderado y controlado del poder, mediante la distribución y coordinación de las competencias estatales. El ejercicio de mutuos controles permite la mayor protección de la libertad de los ciudadanos y garantiza la estabilidad del sistema democrático.

También la facultad de control se ejerce bajo el criterio de competencias regladas para garantizar el respeto a la autonomía institucional y conservar la especificidad de cada uno de los poderes del Estado. Entonces, el control político está unido a los principios del Estado social y democrático de derecho. Pero, como parte del ejercicio del poder, también tiene sus límites. En el Estado de derecho el poder tiene límites y el control al poder también lo tiene para no invadir la órbita de la autonomía.

La Constitución Política de Colombia establece los principios fundamentales en el artículo 1° y, a partir de los principios como mandatos de optimización, establece todo un conjunto de derechos y la estructura y organización del Estado colombiano. Es, precisamente, en estos principios en los que se encuentra el concepto democrático del control político y por ello, en primera instancia, es ejercido por los ciudadanos a través de los cuerpos colegiados de elección popular a saber: el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales.

A la par, ejercen control político los partidos políticos, los medios de comunicación, y los grupos sociales de interés. Cada sujeto activo titular de la facultad de ejercer el control político tiene unos instrumentos para ejercerlo, los cuerpos colegiados de elección popular tienen a su disposición un amplio abanico de opciones: desde las invitaciones a los servidores públicos hasta las citaciones, solicitud de informes, formulación de cuestionarios, investigaciones, debates y petición de documentos.

La Constitución establece, claramente, quién ejerce el control, cómo lo ejerce y sobre quién se ejerce.

El siguiente cuadro recoge las normas constitucionales que otorgan el poder jurídico a determinados cuerpos colegiados de elección popular para controlar políticamente el ejercicio del poder que otros ejercen y evitar que desborden los límites del poder que les fue conferido así:

CONTROL POLÍTICO

SUJETO ACTIVO DEL CONTROL POLÍTICO <i>(quien tiene el poder jurídico de controlar)</i>	SUJETO PASIVO DEL CONTROL POLÍTICO <i>(quien tiene la obligación jurídica de responder al control político)</i>
CONGRESO DE LA REPÚBLICA Artículo 114 Constitución Política. “Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración...”.	PRESIDENTE Y MINISTROS Artículo 114 Constitución Política. Extiende el control político • Ministros • Superintendentes • Directores de departamentos administrativos Artículo 1° Acto Legislativo 1 de 2007, señala: “Citar y requerir a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que concurren a las sesiones...”.
ASAMBLEA DEPARTAMENTAL Artículo 299 Constitución Política. En cada departamento habrá una corporación político-administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental.	GOBERNADORES Y SECRETARIOS DEL DESPACHO Por mandato del artículo 4° del Acto Legislativo 1 de 2007 el control político se extiende a • Secretarios de despacho del gobernador
CONCEJO MUNICIPAL Artículo 312 Constitución Política. Modificado por el artículo 5° del Acto Legislativo 01 de 2007. En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.	ALCALDES Y SECRETARIOS DE DESPACHO Por mandato del artículo 6° Acto Legislativo número 1 de 2007. El control político se extiende a • Los secretarios del despacho del alcalde.

En este punto queda claro que es la Constitución Política la que establece los sujetos activos y pasivos del control político. En tal sentido, cuando el legislador ha querido reformar las competencias iniciales, para extenderlas a otros sujetos, lo ha hecho mediante Acto Legislativo reformatorio de la Constitución Política, tal como lo hizo mediante el Acto Legislativo número 1 de 2007.

En consecuencia, el trámite apropiado, si se trata de cambiar la tipología del control político que ejerce el Congreso de la República sobre el Gobierno y la administración nacional y extenderlo a lo local, en este caso al Distrito Capital, es el Acto Legislativo.

Es importante, en este punto es importante recoger lo señalado por la Corte Constitucional en el primer nivel hermenéutico sobre el control político y en especial recoger lo considerado por el alto tribunal en torno a la facultad de citación del Congreso de la República.

La línea jurisprudencial de la Corte Constitucional colombiana en relación con el control político ha conservado un criterio unificado desde 1994. Una Sentencia hito es la C-198 de 1994, con ponencia del Doctor Vladimiro Naranjo Mesa, en la cual se lee:

“El control político sobre la rama ejecutiva del poder público se logra por diversos medios: a través de citaciones y debates, nombrando comisiones investigadoras, requiriendo informes al Gobierno, empleando la moción de censura, aprobando el presupuesto nacional, etc. Dicho control, en el sistema presidencial, se realiza por diversos medios, principalmente a través de las citaciones y debates a los ministros, de la evaluación de los informes que estos deben presentar a las cámaras al comienzo de cada legislatura, del nombramiento de comisiones investigadoras sobre las labores que ellos adelanten, y, en general, a través de la función fiscalizadora que, de modo permanente, corresponde cumplir al Congreso sobre el Gobierno.

(...) la facultad del órgano legislativo de vigilar políticamente algunas actuaciones del Gobierno, encuentra fundamento en los poderes que los sistemas democráticos liberales le han conferido al Parlamento o al Congreso para que ejerza un real contrapeso al órgano ejecutivo del poder público.

Como es sabido, uno de los principales objetivos de la convocatoria ciudadana de la Asamblea Constituyente de 1991, fue la de modificar al órgano legislativo del poder público, con el fin de que el Estado colombiano contara con un Congreso responsable, eficiente y capaz de fiscalizar los actos del Gobierno”.

En este sentido, el control político está establecido como un mecanismo de fiscalización a los actos de administración del Gobierno que cumple con su función implícita, artículo 114 de la Constitución de 1991.

“Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración. (...)” (Negrilla fuera del texto).

Por otra parte, la Sentencia C-063 de 2002, con ponencia del Doctor Jaime Córdoba Triviño, hace referencia a:

“Las asambleas departamentales y los concejos municipales, a pesar de ser órganos de representación plural y de elección directa por la ciudadanía, no son en estricto rigor organismos políticos, en el mismo sentido que lo es el Congreso de la República. Estas instituciones son, como lo señala claramente la Constitución, corporaciones administrativas (CP artículos 299 y 312), lo cual armoniza con la naturaleza unitaria del Estado colombiano (CP artículo 1°). Por ello la Corte había precisado que “si bien los concejos municipales están conformados por personas de la localidad, elegidas directamente por sus voceros y agentes, y representando sus intereses y voluntad, ello no puede servir para pretender erigirlos como un “órgano legislativo de carácter local”. Esto significa que los concejos carecen de ciertas potestades que son propias del Congreso, como órgano político de representación plural nacional que es. Así, si bien los concejos ejercen una facultad reglamentaria y dictan normas generales válidas en el respectivo municipio, en sentido estricto carecen “de potestad legislativa porque ella está concentrada en el Congreso de la República”. “Igualmente, por esa misma razón, esta Corte ha considerado que el control político sobre la administración (CP art. 114), en sentido estricto, se encuentra radicado primariamente en el Congreso, por lo cual ciertas prerrogativas de los congresistas, como la inviolabilidad de sus opiniones, no se extienden automáticamente a los diputados y a los concejales”.

“Entonces, si bien se ajusta a la Constitución que los concejos ejerzan un control político sobre la administración local, esa labor no brinda a las corporaciones administrativas de elección popular idénticas connotaciones del control atribuido al Congreso, pues a pesar que la moción de observaciones no suscita en sí misma ningún problema constitucional, existen ciertos criterios que debe respetar el legislador al regularla como atribución de los concejos”. (Negrilla fuera del texto).

En consecuencia, el legislador en su amplitud de configuración, puede ampliar el control político al Alcalde del Distrito Capital, y debe hacerlo a través de un acto legislativo, porque además amplía su competencia hasta los límites del Concejo de Bogotá, que cuenta entre una de sus principales funciones, precisamente, realizar el control político a la primera autoridad del distrito.

Los límites entre el poder central y lo local es la segunda dimensión objeto de análisis en el presente estudio. La descentralización, la delegación y la desconcentración son considerados fenómenos jurídico-políticos diseñados para evitar la concentración del poder en el nivel central. En consecuencia, si el legislador considera necesario reformar los límites del control central a la organización territorial, debe considerar, precisamente, el carácter descentralizado que

impuso el constituyente primario en el artículo 1° al señalar como principio fundamental la descentralización y autonomía de sus entidades territoriales.

La Constitución Política de 1991 estableció en su artículo 322:

“Bogotá, capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.

A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.” (Negrilla fuera del texto).

Es lógica la trascendencia nacional de los asuntos del Distrito Capital, ya que es la sede central de las tres principales ramas del poder público y como Distrito Capital tiene un régimen político, fiscal y administrativo especial. Bogotá abrió las puertas al siglo XXI con una población que supera los 7 millones de habitantes, y la trascendencia de lo local se traduce en que el Distrito Capital es la única ciudad de Colombia con representación en rama legislativa, con 18 curules en la Cámara de Representantes elegidos para el cuatrienio 2014-2018.

El régimen político, fiscal y administrativo del Distrito Capital está determinado en la Constitución Política y las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios y la propia Constitución Política en su artículo 312 establece:

“En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para periodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal”. (Negrilla fuera del texto).

Por mandato Constitucional el control político que recae sobre los mandatarios locales tiene un actor natural en las democracias constitucionales que evolucionan hacia la autonomía de lo local: los consejos municipales. Y en el caso del Distrito Capital, es precisamente el Concejo Distrital el llamado, como su función principal, a controlar políticamente al Alcalde Mayor de Bogotá. Para

ejercer el mandato constitucional se han dictado varias normas infra, que eventualmente pueden ser derogadas o modificadas por el legislador a través de un acto legislativo, en ejercicio de la función constituyente. Entre las normas infra cuya vida jurídica depende del mandato superior constitucional están:

El Decreto número 1421 de 1993, “por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá”. Se lee:

“Artículo 14. Control político. Corresponde al Concejo vigilar y controlar la administración distrital. Con tal fin, podrá citar a los secretarios, jefes de departamento administrativo y representantes legales de entidades descentralizadas, así como al Personero y al Contralor. Las citaciones deberán hacerse con anticipación no menor de cinco (5) días hábiles y formularse en cuestionario escrito. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión. También podrá el Concejo solicitar informaciones escritas a otras autoridades distritales”.

Como norma especial del Distrito Capital está, igualmente, el Acuerdo Distrital 348 de 2008. En el cual se lee:

“Artículo 56. Control político y vigilancia. Corresponde al Concejo de Bogotá en su función de control político, vigilar, debatir, o controvertir la gestión que cumplen todas las autoridades distritales. Para el cumplimiento de esta función, las bancadas podrán presentar las proposiciones que estimen convenientes, según el tema, en las comisiones permanentes o en la Plenaria”.

Uno de los doctrinantes con mayor reconocimiento en el ámbito constitucional y administrativo colombiano es el doctor Libardo Rodríguez Rodríguez, quien en su texto “Estructura del Poder Público en Colombia”, Editorial Temis, 2006, en torno a la descentralización territorial a la que dedica el Capítulo I, Principios básicos de la Organización Estatal, señala:

“La descentralización territorial. Es el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Es decir, que se les otorga a las colectividades locales cierta autonomía para que se manejen por sí mismas”.

En el texto en cita igualmente se destaca, sobre el tema en estudio:

“Los controles en los sistemas de centralización y descentralización. Tanto la centralización como la descentralización implican cierto control por las autoridades centrales. En efecto, si en la centralización del Estado monopoliza todas las actividades públicas, es obvio que tendrá bajo su mando directo a los organismos y empleados que las realizan en su nombre. Además si bien la descentralización implica autonomía a las

entidades y de sus respectivos funcionarios, es claro que aquellas y estos continúan formando parte de la organización estatal, es decir que son autónomos, pero independientes; en consecuencia, también están sujetos a cierto control”.

Finalmente en el Capítulo Octavo sobre la Organización Territorial en el aparte reservado al Distrito Capital expone:

“El Distrito Capital de Bogotá. La existencia de un distrito de Bogotá encuentra su explicación en el derecho comparado, ya que, por lo general, la organización administrativa de las grandes ciudades del mundo, y particularmente en las capitales de los países, está sometida a un régimen especial y diferente del que tienen los municipios normales. Esta situación se justifica por los problemas específicos que presentan estas ciudades, debido al gigantismo urbanístico, a la calidad de metrópoli por la mezcla de gentes de diferentes procedencias y al hecho de ser sede de las autoridades nacionales”.

Vale destacar lo considerado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1051 del 2001, sobre la relación entre República Unitaria y Descentralización, con ponencia el doctor Jaime Araujo Rentería:

“República unitaria implica que existe un solo legislador; descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y autonomía significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios. Etimológicamente, autonomía significa autonomarse, y de ella se derivan las siguientes consecuencias: a. Capacidad de dictar normas; b. Capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno; c. Poder de gestión de sus propios intereses y d. Suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias”. (Negrilla fuera del texto)

CONCLUSIÓN DEL ANÁLISIS LEGISLATIVO

La iniciativa legislativa que propone la extensión de la función de control político del

Congreso de la República para incluir como sujeto de control al Alcalde Mayor del Distrito Capital de Bogotá, debe tramitarse como acto legislativo, por la jerarquía Constitucional otorgada al control político en la Constitución Política de 1991, en sus artículos 114, 312, 314, 322.

De esta forma, cumple la Unidad con las responsabilidades asignadas en la Ley 1147 de 2007.

Atentamente,



DIANA PATRICIA VANEGAS LÓPEZ

Coordinadora de la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa

CONTENIDO

Gaceta número 758 - Lunes, 4 de septiembre de 2017

CÁMARA DE REPRESENTANTES		
PROYECTOS DE LEY		Págs.
Proyecto de ley número 129 de 2017 Cámara, por medio de la cual se declara como Patrimonio Cultural de la Nación al Festival Folclórico del Piedemonte Amazónico, y se dictan otras disposiciones.	1	
PONENCIAS		
Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y texto propuesto al Proyecto de ley número 018 de 2017 Cámara, por el cual se reforma el artículo 11 y se adiciona el artículo 11A al Decreto-ley 1793 de 2000.....	4	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 057 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 90, 98 y 123 del Decreto 2241 de 1986 y 7° de la Ley 164 de 1994 y se dictan otras disposiciones.....	10	
ANÁLISIS LEGISLATIVO		
Análisis legislativo del Proyecto de ley número 048 de 2017 Cámara, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 233 de la Ley 5ª de 1992.....	15	