



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° 1103

Bogotá, D. C., martes, 28 de noviembre de 2017

EDICIÓN DE 33 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariosenado.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 192 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se instituye la Medalla Almirante Leonardo Santamaría Gaitán– y se ordenan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Congreso de la República de Colombia instituye la Medalla “Almirante Leonardo Santamaría Gaitán”, que será representada a través de una medalla con la imagen en alto relieve del Almirante “Leonardo Santamaría Gaitán”, entrelazada con los colores azul y blanco, de acuerdo con las especificaciones contenidas en el anexo, y tendrá las siguientes características:

1.1. Color. Dorado (tono oro de 24 quilates), azul, blanco.

1.2. Joya. Consiste en una placa formada de una Rosa de los vientos que consta de ocho puntas (4 puntas iguales y 4 puntas más cortas), convexa, debe llevar en color marrón resplandeciente un círculo centrado en el anverso con la efigie del señor Almirante Leonardo Santamaría Gaitán en alto relieve, y distribuido hacia la parte superior interna siguiendo la línea del círculo en letras “ALMIRANTE LEONARDO SANTAMARÍA GAITÁN”; el borde externo del círculo, demarca en color dorado hasta el borde de toda la prenda.

En el reverso debe llevar dentro de un círculo 4 rosas de los vientos en orden con la línea del Ecuador en alto relieve, e inscrito en la parte superior en letra arial “PROTEGEMOS EL AZUL”, y en la

parte inferior “DE LA BANDERA” siguiendo la línea interna del círculo las dos frases.

1.3. Cinta. La medalla y la réplica deben ir suspendidas en una banda formando una V al abrochar los extremos quedando a la altura del pecho del condecorado, confeccionada en cinta tipo seda con acabado moaré y ostentada por dos franjas diagonales color azul y color blanco en toda la cinta. En la unión de la cinta (extremo de la banda) debe llevar una argolla y contra-argolla que sirve para unir la medalla a la cinta.

En la parte superior de la cinta debe llevar una barreta con ventana que permita ver la cinta, elaborada en metal martillado de color dorado y el bisel liso en color dorado. En la parte posterior de la barreta en forma centrada lleva un gancho para la sujeción de la medalla en el pecho del condecorado.

1.4. Réplica o miniatura, la cual debe tener las mismas características de la joya, en diseño, color y acabados.

1.5. Venera. Consiste en una plaqueta biselada de color azul y blanco en diagonales de igual tamaño, delineada en color dorado en sus extremos, debe tener internamente delineada en color dorado cuatro rosas de los vientos de igual tamaño, divididos proporcionalmente. En la parte posterior lleva dos agujas para sujeción con sus respectivos broches de presión, las cuales deben estar debidamente espaciadas y soldadas de tal forma que su posición sea perpendicular al plano de la misma permitiendo la correcta ubicación en color dorado.

Artículo 2°. La medalla podrá ser otorgada a personal de las Fuerzas Militares y de Policía

Nacional, o de entidades gubernamentales, colombianos o extranjeros (en forma coordinada con la Armada Nacional), que se destaquen en la contribución de la defensa de la soberanía marítima, la seguridad marítima y fluvial, la gobernanza marítima y la protección del medio ambiente marino y fluvial, impulsando el desarrollo socioeconómico sostenible de la Nación.

Artículo 3°. Las Mesas Directivas de las Comisiones Segundas Constitucionales, de manera conjunta con el Comandante de la Armada Nacional, o su delegado, integrarán una subcomisión que decidirá sobre el otorgamiento de la medalla. La postulación corresponde a los integrantes de las Comisiones Segundas Constitucionales.

La entrega de la medalla podrá realizarse por las Comisiones Segundas Constitucionales de manera individual o conjunta.

La medalla se entregará en el mes de mayo, fecha que corresponde al mes de conmemoración del fallecimiento del Almirante.

Cada Comisión solo podrá otorgar un máximo de 6 medallas en cada legislatura.

Parágrafo. Las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes dispondrán lo pertinente para la financiación y otorgamiento de la Medalla “Almirante Leonardo Santamaría Gaitán”.

Artículo 4°. Las Comisiones Segundas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, llevarán el registro de las medallas que otorguen y deberán custodiar y publicitar el archivo en el sitio web de cada Corporación con una fotografía de los homenajeados.

Las Comisiones Segundas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes organizarán a través de las respectivas oficinas de protocolo de cada Corporación, el ceremonial de entrega, la publicidad y grabación de los respectivos actos protocolarios.

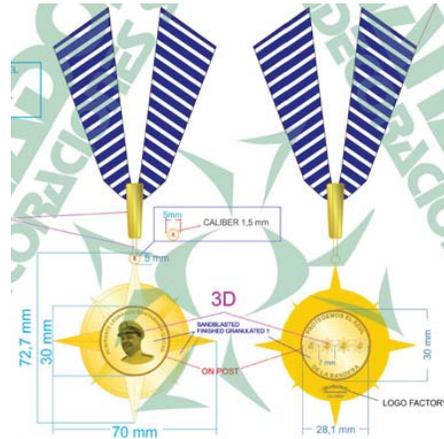
A la ceremonia de entrega se invitará a la familia del Almirante Leonardo Santamaría Gaitán.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación en el *Diario Oficial*.



JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Representante a la Cámara

ANEXO ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE LA MEDALLA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objetivo del proyecto

La presente iniciativa legislativa pretende instituir una medalla por parte del Congreso de la República en honor al Almirante y Comandante de la Armada, Leonardo Santamaría Gaitán, quien falleció el día 19 de mayo de 2017, a causa de un paro respiratorio en la ciudad de Bogotá. El otorgamiento de la medalla será decidida y entregada por las Comisiones Segundas Constitucionales de Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

2. Hoja de Vida del Almirante Leonardo Santamaría Gaitán

De acuerdo con la hoja de vida remitida por la Armada Nacional, el señor Almirante Leonardo Santamaría Gaitán nació en la ciudad de Barranquilla, Atlántico, se graduó el 1° de junio de 1981 de la Escuela Naval de Cadetes “Almirante Padilla” y desde el 9 de julio del 2015 asumió como Comandante de la Armada Nacional. Dentro de su formación profesional, ostenta títulos universitarios en Ingeniería Naval con orientación Electrónica y Ciencias de la Administración de la Escuela Naval de Cadetes “Almirante Padilla”, realizó el Curso de Estado Mayor en la Academia de Guerra Naval de la Armada de Chile y un diplomado en Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra de las Fuerzas Militares. Adelantó una Maestría en Seguridad y Defensa Nacional, además de culminar una Especialización en Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra, adicionalmente fue ascendido al grado de Almirante el 19 de diciembre de 2015.

Se desempeñó a bordo de las siguientes unidades así: Destructor ARC “Santander” (DD-03) como Oficial División Cubierta, Comandante de la Nodriza ARC “CPCIM Filigonio Hichamón”, En la Tagua (Putumayo). En la Fragata Misilera

ARC “Antioquia” (FM-53) se desempeñó como jefe división artillería y misiles, jefe división guerra antisubmarina, jefe división CIC y jefe departamento de armamento. Estuvo a bordo de la Fragata Misilera ARC “Independiente” (FM-54) como Jefe departamento armamento, jefe departamento operaciones y Segundo Comandante. Prestó su servicio como Comandante de la Fragata Misilera ARC “Caldas” (FM-52). Internacionalmente ha representado al país ante la Organización Hidrográfica Internacional (OHI) y la Comisión de Viña del Mar, desempeñándose además como representante permanente de Colombia ante la Organización Marítima Internacional (OMI), y de la Red Operativa de Cooperación Regional entre las Autoridades Marítimas (ROCRAM).

En tierra, se desempeñó entre otros cargos como: Jefe de Operaciones de la Fuerza Naval del Caribe, Comandante del Comando Específico de San Andrés y Providencia, Agregado Naval ante el Reino Unido, Jefe del Departamento Armada de la Escuela Superior de Guerra, Jefe de Planeación Naval de la Armada Nacional, Director General Marítimo y Jefe de Operaciones Navales de la Armada Nacional hasta el 9 de julio de 2015, fecha en la que asumió como Comandante de la Armada Nacional.

Fue reconocido con más de 30 condecoraciones entre nacionales y extranjeras, entre las cuales las más importantes son: Cruz de Boyacá, Orden al Mérito Militar “Antonio Nariño” en el grado Comendador y Oficial, Orden al Mérito Naval “Almirante Padilla” en el grado Comendador y Oficial, Orden Cruz de la Fuerza Aérea al “Mérito Aeronáutico” en el grado Comendador, Medalla al Mérito Naval de Chile, “Medalla al Mérito “Tamandaré” de Brasil y Medalla al “Mérito Naval”, en primera categoría de República Dominicana, Medalla de Servicios Distinguidos a la Armada Nacional, Medalla de Servicios Distinguidos a la Fuerza de Superficie, Medalla Militar “Francisco José de Caldas” al Esfuerzo y Consagración, Medalla Militar “Escuela Superior de Guerra” y la Orden del Mérito Militar “José María Córdova”.

Estuvo casado con la señora Elisa Victoria Beltrán Gutiérrez y de esa unión nacieron sus hijos: Elisa Victoria y Leonardo.

3. Justificación del proyecto

En las épocas actuales, se requieren estímulos que premien la contribución a la defensa y desarrollo de los intereses marítimos y fluviales de la Nación, en el único país bioceánico de Suramérica y con una gran cantidad de fuentes hídricas que mantienen la segunda biodiversidad a nivel mundial.

Se trata también de reconocer un hecho histórico, ya que estamos ante un caso único

en la historia reciente de Colombia, en el cual un Comandante de Fuerza muere en uso de sus máximas funciones, al frente de casi 35 mil hombres y mujeres que día a día se sacrifican por la salvaguarda de nuestra vida y honra.

Lo anterior, fue reconocido en las honras fúnebres del señor Almirante por el señor Presidente de la República, Juan Manuel Santos cuando dijo: “Así como fue exitoso para combatir a los violentos también fue un comandante decidido y comprometido a ser garante de la paz y sus horas dedicadas al trabajo hasta el último día así lo demuestran”.

También manifestó el señor Presidente: “Qué orgullo haber contado con un soldado, con un marino de su talante, hasta el último día; durante 40 años el Almirante Santamaría estuvo al servicio de Colombia y dedicado a la construcción de la paz”.

En las redes sociales, el comandante de las Fuerzas Militares, General Juan Pablo Rodríguez, aseguró que el fallecimiento de Santamaría enluta “a todos los soldados de tierra, mar y aire” de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

El señor Ministro de Defensa, Luis Carlos Villegas, expresó ante los medios: “Hoy es un día de luto para los soldados de tierra, mar y aire de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, porque uno de nuestros héroes, marinero de mil batallas y caballero del ancho mar, navegó hacia la eternidad”¹.

4. Exaltación y otorgamiento

La medalla se otorgaría a personal de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional, o de entidades gubernamentales, colombianos o extranjeros (en forma coordinada con la Armada Nacional) que se destaquen en la contribución de la defensa de la soberanía marítima, la seguridad marítima y fluvial, la gobernanza marítima y la protección del medio ambiente marino y fluvial, impulsando el desarrollo socioeconómico sostenible de la Nación.

Se limita el número de medallas a otorgar.

5. Marco Constitucional de los honores otorgados por el Congreso de la República

Constitución Política

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

“... ”

15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la Patria.

¹ <http://www.rcnradio.com/nacional/este-fin-semana-seran-las-honras-funebres-del-almirante-leonardo-santamaría/>

...”.

De los Congresistas,



JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Representante

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de noviembre de 2017 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 192 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *José Luis Pérez Oyuela*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 193 DE 2017
CÁMARA

por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Tame del departamento de Arauca, exaltando su condición de “Cuna de la Libertad de Colombia”, reconociendo y resaltando la inmensa labor Libertadora del Coronel y párroco Fray Ignacio Mariño y el lancero, Sargento Inocencio Chincá, por los acontecimientos históricos de la Campaña Libertadora del Siglo XIX.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese al municipio de Tame del departamento de Arauca, Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación, en su condición de “Cuna de la Libertad de Colombia” de la Campaña Libertadora en el Siglo XIX.

Artículo 2°. Reconózcase y resáltese la inmensa labor del Coronel y Párroco Fray Ignacio Mariño, por su aporte político y militar para la organización del ejército libertador.

Artículo 3°. Reconózcase y resáltese, al lancero Tameño Inocencio Chincá por su valentía y bravura en la Batalla del Puente de Boyacá, donde nació la Independencia de nuestra Nación.

Artículo 4°. El Ministerio de Defensa, el departamento de Arauca y el municipio de Tame, fortalecerán “El Encuentro de Bandas Rítmicas”, que se realiza el 12 de junio de cada año, en homenaje al nacimiento del Glorioso Ejército de Colombia. El cual se denominará

MARCHA DE LA LIBERTAD, el Ministerio de Cultura y el Comando del Ejército Nacional junto con las autoridades locales son los encargados de la financiación, sostenimiento promoción, organización y desarrollo de tal evento.

Artículo 5°. Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para asesorar y apoyar a la Gobernación de Arauca y al municipio de Tame en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos de patrimonio material, e inmaterial; de remodelación, recuperación y construcción de los monumentos e infraestructura cultural e histórica del municipio de Tame de conformidad con las normas vigentes.

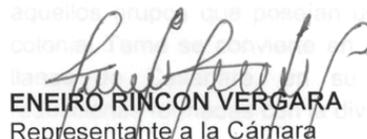
Artículo 6°. El Gobierno nacional, la Gobernación de Arauca y la Alcaldía de Tame rendirán homenaje al municipio de Tame, al Coronel y Párroco Fray Ignacio Mariño, al lancero Sargento Inocencio Chincá, quedando autorizados para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

Artículo 7°. Se autoriza al Gobierno nacional para que a través del Ministerio de Cultura, financie una investigación sobre la historia extensa del municipio de Tame, la cual deberá ser adelantada con el mayor rigor histórico-científico.

Artículo 8°. Radio y Televisión de Colombia (RTVC), producirá un programa de televisión y radio, que será transmitido por el canal institucional, Señal Colombia, Canal del Congreso y la Radiodifusora Nacional, sobre esta condición de Patrimonio Histórico y Cultural de Tame del departamento de Arauca, destacando además los diferentes aspectos demográficos, sociales, culturales y económicos del municipio.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

Cordialmente,



ENEIRO RINCÓN VERGARA
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto de ley

La importancia histórica de Tame es un hecho que nadie puede desconocer y que debe ser

divulgada y destacada, no sólo a nivel regional sino nacional. Por eso es la importancia de este proyecto de ley, en la cual buscamos reconocer y resaltar, la inmensa labor realizada por estos hombres que lucharon por la libertad de Colombia y a la cual le debemos nuestra independencia. La larga historia de Tame, está llena de acontecimientos heroicos que queremos resaltar y exponer a nuestra nueva sociedad, que desconoce la lucha de aquellos Patriotas que dieron sus vidas por un mejor mañana. Son 350 años de historia que están a la espera de ser conocidos y analizados para darle ese valor histórico que Tame ha tenido en el tiempo.

La conquista y colonización española en los llanos de Arauca y Casanare son el producto del proceso de descentralización aplicada por las autoridades españolas ante la carencia de botines de adquisición inmediata el atractivo económico lo proporcionaba el usufructo de la numerosa mano de obra disponible.

Una vez llegados los españoles, la actitud del indígena llanero fue de rechazo, llegando a responder violentamente al maltrato y explotación de algunos conquistadores y encomenderos. La actitud violenta partía, casi siempre de aquellos grupos que poseían un menor nivel de desarrollo. Iniciando el período colonial Tame se convierte en epicentro de la actividad misionera jesuita en los llanos de Casanare, en su territorio toman asentamiento las principales reducciones formadas con la diversidad de grupos aborígenes existentes.

Tame adquiere durante el proceso de emancipación su mayor importancia histórica, al ser tanto epicentro de la actividad guerrillera, como sitio de organización y formación del Ejército Libertador. En cuanto a la actividad de guerra irregular o de guerrillas, los personajes por destacarse el lancero Tameño Inocencio Chincá y el coronel Fray Ignacio Mariño, el cual se ha tratado de mantener oculto y olvidado posiblemente por sus características de cura guerrillero. Las cuales son difíciles de digerir por parte de los historiadores nacionales y oficiales.

El éxito de las guerrillas, radica en el conocimiento del medio natural que posee el llanero coadyuvado por su amor por la libertad, además de su valor y arrojo en la lucha.

2. Consideraciones generales

2.1. Tame y la libertad

El periodo más importante de la historia de Tame lo constituye sin lugar a dudas la revolución de la independencia. Durante este periodo histórico, Tame desempeñó un papel destacadísimo en los acontecimientos preparatorios, de tal forma que le ha merecido el título de “Cuna de la Libertad de Colombia”.

La participación de este pueblo, tiene que ver principalmente, con el periodo de guerra irregular o de guerrillas transcurrido en 1818 y 1819, y

la preparación y organización de la mayor parte del Ejército Patriota. Los mencionados aspectos se convierten así en argumentos históricos que justifican plenamente el título anterior.

Importancia del municipio de Tame, Arauca

a) Valor histórico

Tame fue fundada en 1628 por el Capitán Alonso Pérez de Guzmán, a orillas del río Tame. Sus primeros habitantes fueron los indios Giraras. En 1659 los jesuitas se hicieron presentes en Tame y para evitar dificultades con las otras órdenes permutaron su parroquia de Tópaga por la doctrina del Pauto, a fin de tener una ruta expedita entre Santa Fé y el Llano. Solicitaron luego la repartición del territorio misional y obtuvieron sin oposición la adjudicación de buena parte del Llano.

Equipados jurídicamente, los jesuitas actuaron desde ángulos distintos pero estrechamente relacionados: el económico, el social, el evangélico, el cultural. Advirtiendo la vocación económica de la llanura, introdujeron desde el altiplano un pie de cría y fundaron el hato de Caribabare en un gran globo de terreno de Arauca y Casanare, el cual daría origen a otros hatos subalternos como Tocaría, Cravo (sobre el río Cravo Sur), Patute, Surimena, Casimena, Macuco, Guanapalo y Apiay en los Llanos de la Nueva Granada, y el de Carichana en el Orinoco venezolano, revolucionando un sistema productivo que hasta entonces se basaba en la explotación de mano de obra indígena. Para la provisión respectiva, cada pueblo era dotado con un pequeño hato comunal familiarizando de este modo al indio con las artes de la ganadería.

Simultáneamente con el ganado aclimataron cultivos de caña de azúcar, café, cacao, algodón, tabaco y frutales, y dispusieron talleres artesanales para transformar y agregarles valor a esos productos. El cuero se convirtió en sillas y aperos, la leche en queso, el guarapo en papelón y aguardiente, el algodón en hilados y tejidos, y la madera que abundaba en los alrededores se transformó en puertas y ventanas, muebles y enseres, y hasta en rústicos instrumentos musicales que pulsaban los neófitos. Fue tan honda y significativa la tarea cumplida en este frente que de acuerdo con los estudios realizados por el historiador José Manuel Groot, a la salida de los padres en 1767 se contabilizaban en los Llanos de Colombia unas ochenta mil cabezas de ganado que direccionarían hasta hoy la economía de la región. El Hato de Apiay, establecido desde 1740 entre los ríos Negro y Guatiquía, fue la célula que originó a Gramalote, nombre primigenio de Villavicencio.

En sus tierras y con el apoyo de los llaneros se reunió el General Simón Bolívar, que venía de Venezuela por la ruta Mantecal-Arauca, con el General Francisco de Paula Santander quien había organizado el Ejército patriota dispuesto a luchar

y defenderse del imperio Español del momento. El 11 de junio de 1819 el General Venezolano Simón Bolívar llegó a Tame, localidad escogida por Santander como cuartel general del naciente ejército patriota. Desde Tame, Santander diseñó la ruta que se siguió hacia el centro de la Nueva Granada. El 22 de junio de 1819 con todos los apoyos logísticos y humanos que el pueblo tameño pudo brindar, cerca de 2.500 hombres partieron por lo llanos de Casanare pasando por el Páramo de Pisba, Paya, Pantano de Vargas, y Puente de Boyacá lugar donde se llevó la gran batalla que terminó con el triunfo del Ejército patriota.

Tame cuartel general del Ejército patriota

Históricamente se requiere de elementos probatorios que permitan testificar la veracidad de una acción o de un acontecimiento, por tal motivo se incluyen cartas del periodo donde se comprueba la veracidad de Tame como cuartel general del Ejército patriota. Así:

A) Cuartel general en Tame, 27 de mayo de 1819

Excelentísimo señor Presidente de la República de Venezuela

Excelentísimo señor:

No puedo significar a vuestra excelencia todo el placer que ha producido en mi corazón la orden de 20 del corriente, en que Vuestra Excelencia me manda estar preparado para cooperar con el cuerpo de tropas de mi mando a una operación sobre la Nueva Granada. Todas las providencias convenientes están ya tomadas, y aunque no es posible mantener reunido en un solo punto todo el ejército, porque indispensablemente padecería, o la caballería o la infantería, están los cuerpos situados de manera que pronto pueden ser concentrados para seguir marcha. Descúidese vuestra excelencia por lo que respecta a mi división, que jamás me retarde en operar.

Como siempre se trascienden proyectos de operaciones ofensivas al ver la reunión de tropas, yo he hecho en tender que las disposiciones actuales se toman en consecuencia de haberme vuestra excelencia ofrecido enviar un pronto auxilio. Esta novedad, aunque pudiera ser conocida por los enemigos, nunca dispondría sus planes de manera que trastornasen los de vuestra excelencia.

Sea cuales fueren estos con respecto al reino, yo me atrevo a asegurar a vuestra excelencia, por lo que he observado, que una operación simultánea sobre aquel país va a ser decisiva, muy feliz y capas de proveernos de medios para oponernos a los esfuerzos del gabinete español, que siempre querrá reponer el actual mal estado de sus negocios en este continente. Si es positivo que Mac-Gregor amenaza la costa de la derecha del Magdalena, si por Cúcuta un cuerpo de tropas penetra, y yo me muevo a la cordillera, crea

vuestra excelencia que no pueden defenderse los enemigos, sino en Cartagena.

Hace ocho días que he despachado a un oficial reinoso a Sogamoso, en donde tiene su familia, y averiguado muy circunstanciadamente el verdadero estado del reino, y entregado las comunicaciones que le he dado para os guerrilleros, debe avisarme inmediatamente de todo, y yo lo hare a vuestra excelencia con la brevedad que exige la materia.

No permita el cielo que las circunstancias obliguen a vuestra excelencia a variar de planes.

Dios guarde a vuestra excelencia muchos años.

Excelentísimo señor;

F. P. Santander.

B) Cuartel General en Tame, 8 de junio de 1819

A su excelencia el Libertador presidente, etc.

Excelentísimo señor:

La posición de la salina ha sido reforzada hasta 600 hombres y están haciendo fortificaciones exteriores. Un espía de los que hago introducir allí ha dado esta noticia al comandante de cazadores; por el 2 corriente una columna enemiga había venido de dicha posición de la salina sobre Ten(1), en donde mantengo un cuerpo de 100 infantes, y espero el resultado de los reconocimientos que se mandaron ejecutar.

Tales operaciones son sin duda efecto de que el enemigo ha sabido por unos hombres viejos a quienes licencie en Manare el 12 pasado, vecinos de la Salina, que yo estaba en aquel pueblo con tropas de infantería y que en Ten(2), estaba el primer puesto avanzado. De propósito hice esto para tener siempre alarmada a la guarnición de la salina, y proporcionarle ocasión de disgusto y de enfermedades.

Creo importante informar a vuestra excelencia a la vez de otras mil cosas que me parece deben perfeccionar el plan, y de estos informes están aún pendientes otras ordenes que debo comunicar para ponerme en marcha. Tengo preparados algunos plátanos en Betoyes que irán para las tropas, luego que sepa el estado de sus marchas.

Dios guarde a vuestra excelencia muchos años.

Excelentísimo señor;

F. P. Santander.

C) Tame, junio 3 de 1819

Excelentísimo señor General Simón Bolívar:

Mi General:

¡Gloria inmortal al protector de la nueva Granada, al benemérito hijo de la tierra de Colón! Vuestra excelencia ha dado ya la salud a aquel infortunado país, y ha preparado la de Venezuela por la cual tanto se ha fatigado. El proyecto de vuestra excelencia de que me ha impuesto el coronel Lara, es el proyecto que arrancara

a Fernando del centro de la parte de América que posee. Lo reservare como es necesario y contribuiré con cuanto pueda alcanzar a que se realice, y se produzca el fruto que se debe esperar.

Tengo comunicadas todas las órdenes convenientes, y haré lo posible para que para el 10 pueda moverse mi división, aunque o dificulto porque aún faltan otras medidas, que no podían tomarse de antemano, sin exponer el secreto. Siento no poder anticipadamente a hablar a vuestra excelencia sobre la dirección que se puede tomar con las fuerzas: una ligera indisposición de salud me lo impide. El coronel Lara me dice que piense vuestra excelencia salir por Salina; este camino es el más corto en sus paramos, el más poblado, pero tiene mucha piedra y las mayores fuerzas están cargadas a esa parte. Creo que con toda la infantería se puede hacer la salida por ese lado, y con la caballería por Zapatosa. En fin, supongo que vuestra excelencia determinara adelantarse, aunque sea por salir pronto del mal camino de Arauca.

El parque todo lo he mandado venir, sin embargo de que aún hay pólvora a granel por la absoluta escasez de papel. Pero no faltan 60.000 cartuchos prontos. Me parece suficiente, pues no creo que con la opinión de las tropas enemigas, la superioridad de nuestra fuerza, y sobre todo el nombre del Libertador de Venezuela pueda ofrecernos una acción obstinada.

Que el cielo me conceda abrazar a vuestra excelencia, acertar a cumplir sus órdenes, y recordar en Santa Fe los amargos ratos de los llanos.

Soy de vuestra excelencia con toda consideración, su más adicto subordinado y amigo que besa su mano,

F. P. Santander.

P.D. Podremos sacar de aquí 500 caballeros (1) y 800 infantes, las calenturas y la desertión me han atacado de firme, y contar con indios es contar con nadie. Todo y aun esto solo es bastante para tomar todo el norte de Nueva Granada hasta Popayán.

D) Cuartel General de Tame, 1º de junio de 1819

Excelentísimo señor de la República de Venezuela.

Excelentísimo señor:

Con toda la satisfacción que puede haber a un oficial que aspira a obtener la aprobación de su jefe, he leído el oficio de vuestra excelencia de 18 del pasado. Por el quedo impuesto del estado en que vuestra excelencia se encontraba en aquella fecha, y de las posiciones del enemigo.

El Teniente Coronel Sasmayous, con el Escuadrón de Dragones del Ejército, ocupó efectivamente el Valle de Tenza, sorprendido los destacamentos que el enemigo tenía en algunos

pueblos; pero temerariamente se ha avanzado tanto, que temo una desgracia. El 18 último lo dejaron en Guateque a tres jornadas militares de Santa Fe, y habiéndose expuesto a quedar envuelto, temo mucho que los enemigos hayan obtenido la primera y única ventaja, que solo un exceso de arrojo inoportuno puede proporcionarles.

Acompaño un extracto de las noticias que ha adquirido de la Nueva Granada, por lo que ellas pueden influir en el proyecto que vuestra excelencia meditaba. También incluyo el documento que comprueba estar reconocido en la provincia de Casanare el gobierno de Venezuela.

Dios guarde a vuestra excelencia muchos años.

Excelentísimo señor,

F. P. Santander ((19) CARTAS)

Fue en Tame donde se dio el brindis de Bolívar pronunciado la noche del 12 junio de 1819 en el homenaje que la población rindió a la oficialidad cuando levantó su copa y dijo: **“Llor a los bravos y abnegados granadinos; “Llor al genio organizador del señor General Santander que con su esfuerzo y su imaginación inagotables, supo crear y organizar un ejército, el que unido al de nuestros hermanos de Venezuela y al de los bravos ingleses que desinteresadamente nos ayuda, nos dará indudablemente la satisfacción de la victoria y de una patria unida y libre. Vuestro ejemplo es digno de todo encomio pues fuisteis los primeros en levantaros contra la tiranía española. Granadinos ¡el día de la América ha llegado! Brindemos por el éxito de nuestra empresa libertadora, y por esta tierra generosa que merece apellidarse con justicia “CUNA DE LA LIBERTAD”.**

2.2. Actividad guerrillera

La guerra irregular o de guerrillas, es una actividad militar llevada a cabo por un grupo no muy numeroso de personas, las cuales se alzan en armas contra un sistema de gobierno determinado. A diferencia de un ejército, la actividad guerrillera utiliza métodos y sistemas de lucha muy particulares, debido a que su poca capacidad militar le impide desarrollar enfrentamientos a campo abierto con un ejército.

En Casanare y Arauca la guerra de guerrillas se había iniciado prácticamente desde el problema de las misiones jesuitas. Inicialmente fue utilizada por los indígenas reacios a ser mantenidos en las reducciones; algunos de ellos perturban continuamente el orden interno de estas, manifestando de esta manera su inconformidad. Posteriormente y debido a la expulsión de los jesuitas, varios indígenas y mestizos se sublevaron como protesta por la salida de los misioneros. Esto fue producto del alto grado de dependencia que habían adquirido de los jesuitas, ya que la mayor parte de los medios de producción existentes y las misiones, pasaron a manos de particulares.

Para el siglo XIX, la actividad guerrillera en Arauca y Casanare tomó mayores dimensiones, una vez se inició la ofensiva española de reconquista. Gracias a las guerrillas existentes, Casanare y Arauca pudo mantener vivo el proceso emancipador de la Nueva Granada.

El General venezolano José Páez quien fue uno de los más destacados guerrilleros de los Llanos resume así la forma cómo operaban las guerrillas: *“el sistema de guerrillas es y será siempre el que debe adoptarse contra un ejército invasor en países como los nuestros, donde sobra terreno y falta población. Sus bosques, montañas y valles confían al hombre a la libertad y le acogen en sus senos alturas y planicies para protegerle contra la superioridad numérica de los enemigos. En las montañas y bosques no debe jamás el patriota tomar la ofensiva, pero en las llanuras jamás desperdiciara la ocasión que se le presente de tomar la iniciativa contra el enemigo y acosarle con tesón y brío.*

A este género de táctica debimos los americanos las ventajas que alcanzamos cuando no teníamos un ejército numeroso y bien organizado. A la disciplina las tropas españolas opusimos el Patriotismo y el valor de cada combatiente; a la bayoneta potente arma de Infantería española, la formidable lanza manejada por el brazo más formidable aún del llanero, que con ellas a caballo o a pie rompía sus cuadros y barría sus batallones; a la superioridad de su artillería, la velocidad de nuestros movimientos. Los Llanos se oponían a nuestros invasores con todos los inconvenientes de un desierto, y centraban en ellos nosotros conocíamos el secreto de no dejarles ninguna ventaja ninguna las ventajas que teníamos para nosotros ((1). Páez, 1973).

El pueblo llanero auxiliaba continuamente las guerrillas, no ocurrió lo mismo con los españoles a los cuales procuraban suministrarles falsas informaciones. Donde quiera surgían grupos guerrilleros, destacándose principalmente las comandadas por **Fray Ignacio Mariño** en Tame, Ramón Nonato Pérez en los alrededores de Pore, Francisco Rodríguez y Manuel Ortega en el centro del llano, y otros jefes como Ramón Infiesta y Nicolás González, actuaban en las laderas de la cordillera. Su valor y arrojo dieron cimiento a la fundación de la Segunda República y permitieron que hombres del interior acudieran a los Llanos en busca de mayor seguridad ((2) PEÑUELA).

Las más importantes de estas guerrillas fue la organizada por **Fray Ignacio Mariño** de la orden de Santo Domingo. Este cura quien se desempeñaba como párroco de Tame, Macaguan y Betoyes organizó a sus feligreses haciéndoles practicar ejercicios militares con la ayuda del capitán insurgente Sebastián Soler ((3) JEREZ). También el general Rafael Urdaneta, luego de ser retirado del cargo de jefe de ejército del oriente, se dedicó a enseñar los ejércitos militares a los indios

de Tame, Macaguan y Betoyes, según lo afirma en sus memorias. ((4) TISNES).

Acciones en las cuales las guerrillas de **Mariño**, tuvieron destacada actuación. En carta enviada por el jefe español Pablo Morillo al Ministro de Guerra, fechada en Cumaná en agosto de 1817, informa de la muerte del Teniente Coronel Julián Bayer y de la toma de los pueblos de Chire y Pore, a cargo de las guerrillas de **Mariño** y Nonato Pérez. ((5) PEÑUELA).

El hecho de que precisamente un religioso, llevara a cabo actividades guerrilleras, era visto como algo fuera de lo común. El combinar la cuestión religiosa con asuntos netamente políticos y militares produjo una fuerte reacción tanto por las autoridades reales como por la misma jerarquía de la orden religiosa.

En primer término, los realistas lo perseguían con gran hazaña. Un tribunal realista pronunció una sentencia de degradación sacerdotal y lo condenó al patíbulo ((6) MOLANO Humberto). También el provincial de la Orden Dominicana, acusó en 1816 al padre **Mariño** ante el Vicario general de dicha orden. En su comunicación expresaba que esté dirigida una chusma de malvados rebeldes y ejercía empleos militares, no bastando para condenarlo ni las insinuaciones de sus hermanos religiosos, ni las excomuniones de que habían sido conminados ((7) MESANZA).

En cuanto al grupo social indígena, este no podía quedarse fuera de la guerra irregular en los Llanos. Su participación se vio mayormente en la guerrilla dirigida con **Fray Ignacio Mariño**. El indígena en su comienzo fue indiferente, pero al ser reclamada su participación tanto por los españoles como por los republicanos, se alineó en uno y otro bando. Forzado o por su convicción, el indígena tuvo que aportar su cuota de sangre y el gasto de sus reservas en el funcionamiento de la actividad irregular ((8) PÉREZ A. Eduardo).

Fueron duros los trabajos y penalidades afrontados por los guerrilleros llaneros. Muy pocos utilizaban algo de calzado o sombrero, sólo llevaban un guayuco hecho de hojas o corteza de árboles. El alimento casi único lo constituye la carne, la cual comían casi siempre sin sal. Utilizaron fusiles, cuando lograban arrebatar celos al enemigo; los jinetes de mayor categoría llevaban una lanza ancha, mientras que los demás usaban chuzos de madera dura la mayor parte de ellos eran soldados de caballería con sillas de madera aseguradas con correas de cuero sin curtir en cuanto a los caballos, le eran entregados cerreros para que los amansaran ((9) PEÑUELA. Cayo L).

En el año de 1817 El general Murillo envió un oficio al Virrey Sámano, en el cual le solicitaba organizar una expedición destinada a destruir a los Rebeldes dirigidos por **Mariño** ((10) Oficio del General Morillo al Virrey Sámano). Sámano se dirigió a la llanura con el fin de

reprimir las guerrillas, sin embargo se encontró con el hostigamiento de partidas volantes y con el hambre, debido a que las guerrillas alejaban el ganado y los caballos hacia el centro de las sabanas ((11) PEÑUELAS).

Posteriormente en abril de 1818 el Virrey Sámano envió a Barreiro a los Llanos, con el fin de doblegar las guerrillas estando allí, tuvo que soportar grandes dificultades para sostener la tropa debido a que a pesar de la gran cantidad de ganado existente, no le fue posible capturar lo necesario para alimentar sus soldados. A esto se agregó la huida de los indígenas que le servían de guías, ante esta situación Barreiro tuvo que salir del Llano por las penurias enfermedades y el hostigamiento de las guerrillas llaneras ampliamente conocedoras del terreno ((12) GROOT).

El largo periodo de guerrillas sostenido por Mariño y otros jefes de 1812 dieron mucho de qué contar, hasta su articulación con los movimientos de la Orinoquia venezolana, al final las partidas de guerrilleros se centraron en las figuras de **Fray Ignacio Mariño**, Ramón Nonato Pérez y Juan Galea, quienes dirigiendo indios mestizos y negros actuaron en el llano y en el piedemonte ((13) PÉREZ A. Eduardo). Ante la impotencia para controlar y someterlos Murillo dirigió varias proclamas a los habitantes de Casanare y Arauca con el fin de convencerlos de la necesidad de defender los intereses del Rey ((14) “Proclama de Murillo a los habitantes de Casanare”, correo del Orinoco).

Las guerrillas prepararon así las condiciones para una forma más adecuada y elevada de lucha, buscaron apropiarse de los recursos naturales del medio privando a los centros urbanos controlados por el poder real del abastecimiento de carne y caballos, además de la eliminación del ejército colonial; así la resistencia guerrillera crecía proporcionalmente a las tropas regulares lanzadas contra ciudad, llano y montaña. La actividad rebelde sin exagerar su importancia actúa como fuerza estratégica decisiva demostrando ser adecuada a las condiciones de la Independencia y del Llano ((15) PÉREZ).

Teniendo en cuenta lo anterior se puede afirmar que gracias a la actividad de las guerrillas fue que Casanare y Arauca lograron mantenerse independientes, soportando los intentos de reconquista, aunque estas carecían de suficiente organización sus logros se debieron tanto a la voluntad de lucha, como a la contribución del medio ambiente natural, el cual facilitaba sus operaciones por ser ampliamente favorables. El cura guerrillero **Fray Ignacio Mariño**, valiéndose de su posición de doctrinero logró aglutinar un grupo de subversivos de la época, dando a entender así que no siempre se puede desligar la actividad evangelizadora de las cuestiones políticas y sociales. Tame por consiguiente fue epicentro de la guerra irregular en la llanura de

Casanare y Arauca, lo cual contribuye a destacar su participación en la independencia de Colombia.

2.3. Fray Ignacio Mariño

Dentro del proceso emancipador hay personajes que a pesar de su extraordinaria participación, no han sido debidamente destacados históricamente. Esto quizá se debió a que desde el punto de vista social, no eran representativos de una élite criolla que se mostraba como abanderada de dicho proceso histórico, la importancia del cura guerrillero **Fray Ignacio Mariño**, es necesario destacarla, ya que se constituyó en uno de los pilares de la guerra irregular que hizo de los Llanos, el epicentro de la revolución de independencia de la Nueva Granada.

Fray Ignacio Mariño pertenecía a la orden de Santo Domingo; algunos autores señalaban su lugar de nacimiento en Santa Rosa de Viterbo, mientras que otros dicen que en Chocontá. Nacido entre 1770 y 1775; hizo sus estudios en el convento de dominicanos de Santiago de Tunja y en 1799 fue destinado a Casanare como misionero en la evangelización de indígenas llaneros, duró más de 20 años.

En 1812 inició en los llanos su vida de guerrillero, disciplinando a sus feligreses de Macaguan y Betoyes, Durante los siguientes años hasta 1818 en unión de Juan Galea, Ramón Nonato Pérez y otros jefes patriotas luchó contra José Yáñez, Julián Bayer, Juan Tolrá y demás jefes realistas. El 10 de diciembre de 1813, firmó el acta de independencia de la provincia de Tunja, como miembro del colectivo electoral y representante de esa provincia. En octubre de 1814 recibió el título de Coronel de la Nueva Granada y en tal carácter a la cabeza de 600 hombres vino unido a las fuerzas comandadas por Bolívar que pusieron sitio a Santa Fe y que lograron con su triunfo el que Cundinamarca hiciera parte de la confederación granadina.

Dentro de la campaña libertadora en 1819, acompañó al Libertador como Capellán General del Ejército. En el llano de San Miguel, el 29 de junio el Libertador reunió un consejo de jefes a fin de resolver si continuaban la marcha o volvían a Venezuela. En aquella ocasión la intervención del Coronel **Mariño** fue decisiva y sus elocuentes palabras sirvieron para convencer a los principales jefes de la necesidad de continuar la marcha, se expresa así su discurso “Mi general: no me mueve un vil egoísmo, nó, es sólo la convicción de que en Venezuela, nuestra cara y desgraciada patria serían inútiles nuestros sacrificios, mientras que aquí ellos serán fructuosos y nos proporcionarán recursos para marchar ya fuertes a Venezuela. Atender señor la voz de un patriota que no ambiciona títulos y honores, si la providencia me concede la vida después del triunfo, esta sería mi única recompensa. Yo volveré a mi claustro y dejaré las charreteras porque me serán inútiles. Acceder señor os lo suplico, os lo ruego, lo pido

por esta Corona que me consagra ministro de Dios” las palabras de Mariño fueron proféticas, su valor y constancia en atender a los soldados durante el cruce de los Andes y su desempeño en las acciones desarrolladas en Gámeza, Vargas y Boyacá, le dieron el título de miembro de la orden de Libertadores de Venezuela y Cundinamarca esta fue concedida el 17 de diciembre de 1819.

Terminada la campaña fue nombrado jefe civil y militar de Sogamoso, más tarde el 7 de abril de 1820, cura interno de Guateque hasta enero de 1821 en que fue designado párroco de Nemocón, cargo que ocupó hasta su muerte ocurrida en junio de 1821.

2.4. Organización y preparación de la Campaña Libertadora

Sirve para destacar la notable contribución de Tame a la causa de la independencia, es la que tiene que ver con la organización y preparación del Ejército Patriota de Vanguardia, el cual sumado a las tropas traídas por Bolívar de Venezuela habría de iniciar la Campaña Libertadora de 1819.

En este aspecto se destacó el General Francisco de Paula Santander, quien escogió a Tame como cuartel general. Santander se embarcó en angostura con rumbo a los Llanos en el mes de agosto de 1819, con pertrechos, armas y municiones; lo acompañaban los tenientes coroneles Antonio Obando y Vicente González a los cuales se agregaron posteriormente Pedro Fortoul, Antonio Morales y el capitán Joaquín París ((16) PEÑUELA).

Luego del arribo de Santander a Casanare, comenzaron a llegar Patriotas de las regiones próximas con el fin de engrosar el cuerpo del Ejército que ya comenzaba a preparar Santander, además Bolívar en comunicación dirigida a José Antonio Páez; le solicitó el envío del Coronel Ramón Nonato Pérez, quien se hallaba en Apure, con el fin, de que bajo las órdenes de Santander organizara y tomara el mando de los cuerpos de caballería ((17) “carta de Bolívar a pez” Angostura).

Simón Bolívar había dado completas instrucciones a Santander, sobre las actividades a desarrollar en los Llanos. Las principales instrucciones se resumían en levantar y disciplinar cuerpos de Infantería, aumentar la caballería en cuanto fuera posible, hostilizar a los enemigos, restablecer la disciplina sobre los cuerpos armados de llaneros y mantenerse en comunicación con el Cuartel General en Angostura. ((18) PEÑUELA). La llegada de Santander a los Llanos, sirvió para mejorar las tropas allí existentes, las cuales se hallaban en mal estado, debido a la rivalidad existente entre Juan Galea nombrado por Páez como jefe de los Apureños y Juan Nepomuceno Moreno, quien hacía de gobernador de la provincia, Santander logró ser reconocido como jefe militar y político de la provincia, la cual se declaró provisionalmente agregada a Venezuela.

En el mes de mayo de 1819, Bolívar le envió una comunicación a Santander, en el cual le solicitaba reunir las tropas en un sitio conveniente, con el fin de reunirlos con los suyos y emprender la expedición a la Nueva Granada. Por ser aquella época del año comienzo del invierno los tropiezos y penalidades surgen como obstáculos insalvables, las cuales sin embargo no lograron doblegar la férrea voluntad de los llaneros. El grupo de soldados que acompañaban a Bolívar desde Venezuela cruzaron el río Arauca y llegaron a Tame el 11 de junio, donde se reunieron con la División de Vanguardia dirigida por Santander ((20) RESTREPO).

Acompañando la tropa en Betoyes, Bolívar se adelantó hasta Tame donde lo esperaba Santander con sus tropas, además de provisiones que habrían de aliviar las necesidades de los soldados provenientes de Venezuela. Durante el descanso en Tame que fue de tres días se llevó a cabo el Consejo de Guerra del Coronel Ramón Nonato Pérez acusado de desobediencia, muertes arbitrarias y otros actos de indisciplina. Siendo fiscal el coronel Justo Briceño, fue condenado a servir en el ejército sin mando alguno ((21) PEÑUELA).

Una vez organizado y aprovisionado plenamente el ejército patriota, reanudó la marcha hacia el interior de la Nueva Granada. Sin embargo lo difícil de la emprendida, hizo que Bolívar tuviese un momento de vacilaciones en el sitio denominado Llano de San Miguel. Las calamidades y tropiezos encontrados a su paso, hizo que pensara en un momento dado regresar a Venezuela y no presentarse al enemigo con un ejército desecho.

Ante esta situación, es necesario destacar ampliamente la intervención del Coronel Fray Ignacio Mariño, quien marchaba como capellán del ejército patriota. En discurso dirigido a Bolívar en el Llano de San Miguel expresó en algunos apartes lo siguiente: *“Señor; es preciso que obtenga presente que lo propuesto es una quimera irrealizable; los españoles están en verdad haciendo pensar más su tiranía sobre nuestra hermana la Capitanía General de Venezuela, qué sobre nuestra amada Nueva Granada; pero sabes ¿por qué? Es porque en Venezuela están más potentes. Ir a liberar a Venezuela con nuestros pequeños ejércitos, sería ir a sacrificar inútilmente las vidas de nuestros valientes, sería ir a colocarnos audazmente en el pecho del tirano para que nos ahogara en sus espantosos brazos. Nuestra audacia no sería suficiente para librarnos de nuestra desgracia. Nosotros marchamos a Venezuela si vos lo ordenáis; no habrá uno solo de nosotros que deserte de vuestro lado, pero pensad general que la responsabilidad es inmensa vas a sacrificar la vida de los que lo siguen y no debes tener ni la esperanza de libertad a Venezuela, porque es imposible resistir el poder que allí tienen los españoles y forzosamente habremos de*

perecer y con nosotros toda esperanza de libertad a la patria, vamos a libertar el reino (Colombia) y aunque es menor el poder de los españoles que tienen aquí, todavía necesitamos hacer esfuerzos verdaderamente heroicos. Trabajaremos pero con esperanza y moriremos muchos sin duda, pero los que queden verán la libertad de la patria” ((22) MOLANO). Las palabras del fraile convencieron al Libertador, quién resolvió continuar la ruta hacia el interior de la Nueva Granada, los hechos y resultados posteriormente confirmaron lo expresado por el padre Mariño.

La labor desarrollada por **Mariño** durante el proceso de la independencia, fue ampliamente meritorio, durante la marcha a través de los Andes ayudaba y animaba a los soldados, además de desempeñarse como combatiente en los Valles de Santa Rosa de Viterbo y Sogamoso consiguió una ayuda eficaz (26).

Así podemos darnos cuenta de la importancia histórica de este personaje, olvidado por los historiadores tradicionales; no es que se deba elevar a la categoría de héroe tradicional sino destacarlo como la persona que lideró el inconformismo de los habitantes de Arauca y Casanare, ese debe ser el papel de una historia que revise y rescate de los valores históricos populares ocultados de manera deliberada por quienes se creen poseedores de la verdad histórica.

2.5. José Inocencio Chincá

Participación en la guerra de Independencia

Siendo muy joven se presentó como voluntario para hacer parte del ejército independentista comandado por José Antonio Páez. Se ofreció, para cruzar el río Arauca hacia Venezuela, donde participó en la maniobra de caballería de la Batalla de Las Queseras del Medio, haciendo parte del grupo de 153 soldados de a caballo escogidos por Páez el 3 de abril de 1819. Como reconocimiento a su desempeño, Bolívar le otorgó a este escuadrón de caballería, la “Orden de los Libertadores”, entre ellos al entonces Sargento Segundo José Inocencio Chincá (2010).

Hizo parte del destacamento de caballería que acompañó a Simón Bolívar en la Campaña Libertadora de Nueva Granada en 1819 hacia el actual territorio colombiano. El ascenso a la cordillera de los Andes privó de montura a una buena parte de la caballería, además de soportar el rigor de las bajas temperaturas (2010).

José Inocencio Chincá participó en la carga de los 14 lanceros comandados por el Coronel Juan José Rondón, en el punto crucial de la Batalla del Pantano de Vargas, en la cual respondiendo de inmediato a la voz de su comandante “¡Que los valientes me sigan!”, encabezaron un veloz ataque de caballería contra las tropas españolas. Durante la acción, Chincá sostuvo un duelo con el capitán español Ramón Bedoya, quien le infligió un lanzazo por la espalda. Chincá se extrajo la lanza y con ella mató a Bedoya. Inocencio Chincá quedó

herido de gravedad y falleció tres días después en Tibasosa.

Se dice que durante la agonía, por la fiebre, Chincá exclamaba: “Bedoya me pringó pero también se fue (2010, s.f.).

En honor a este Suboficial de Caballería, la Escuela Militar de Suboficiales del Ejército Nacional de Colombia lleva su nombre; al igual que una institución educativa de su ciudad natal, Tame los colegios militares de Sogamoso (Boyacá) y de Ibagué (Tolima).⁴ y una avenida en Bogotá.

3. Marco Constitucional y Legal

Constitucionalidad y pertinencia

De conformidad con lo expuesto en el proyecto de ley, esta iniciativa se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales que desarrollan principios fundamentales, tales como el Estado Social de Derecho, la democracia de participación y los principios de igualdad, solidaridad y concurrencia, entre otros.

Para la presentación de proyectos de ley como este que requieren recursos del Presupuesto General de la Nación, es importante citar una serie de normativa y jurisprudencia que justifique la viabilidad del trámite y posterior aprobación de la iniciativa de carácter legislativo.

En este orden de ideas, el sustento constitucional y legal del presente proyecto de ley se basa en los artículos 150, 154, 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política; las Leyes 819 de 2003, 715 de 2001 y 1176 de 2007.

Para determinar la importancia en el estudio de impacto fiscal el proyecto de ley que decreta gasto público, es menester resaltar el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 el cual exige en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios se explicite cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo que dicta anualmente el Gobierno nacional, es por ello que se constituye en un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República.

A su vez, permite que las leyes dictadas, estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará

acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.

Frente al particular, es menester resaltar lo dispuesto en Sentencia C-411 de 2009, mediante la cual la Corte Constitucional señaló que el Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno. También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación.

En el mismo sentido en Sentencia C-502 de 2007, la Honorable Corte Constitucional consideró que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 (¿) debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los Congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

De conformidad con lo expuesto en el proyecto de ley, esta iniciativa se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales que desarrollan principios fundamentales, tales como el Estado Social de Derecho, la democracia de participación y los principios de igualdad, solidaridad y concurrencia, entre otros.

3.1. Normatividad

El Estado colombiano está fundamentado en la multiculturalidad y el carácter pluriétnico de la población que habita nuestro país, por lo que tanto la Constitución Nacional como la Ley General de Cultura están orientadas a promocionar, proteger y crear espacios de identidad cultural que permitan alcanzar nuevas formas de integración con las familias colombianas y así obtener más amor y respeto por nuestras costumbres culturales.

El **artículo 7°** de la Constitución Política de Colombia establece que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

Artículo 8°. Dice que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Artículo 70. Establece que 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. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

Artículo 71. *La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres.* Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.

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

Ley 397 de 1997 o Ley General de Cultura

De acuerdo con el numeral 3 del artículo 1° de la Ley 397 de 1997, y en el enunciado de los principios fundamentales y definiciones de esta ley, establece: El Estado impulsará y estimulará los procesos, proyectos y actividades culturales en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad y variedad cultural de la Nación colombiana.

En el numeral 5 señala que es obligación del Estado y de las personas valorar, proteger y difundir el patrimonio cultural de la Nación. Asimismo, en el numeral 11 establece que el Estado fomentará la creación, ampliación y adecuación de infraestructura artística y cultural y garantizará el acceso de todos los colombianos a la misma.

Artículo 4° del Título II, Patrimonio Cultural. Definición de patrimonio cultural de la Nación. “El

patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular”.

Las disposiciones de la presente ley y de su futura reglamentación serán aplicadas a los bienes y categorías de bienes que siendo parte del patrimonio cultural de la Nación pertenecientes a las épocas prehispánicas, de la Colonia, la Independencia, la República y la Contemporánea, sean declarados como bienes de interés cultural, conforme a los criterios de valoración que para tal efecto determine el Ministerio de Cultura.

El artículo 5° del Título II, Patrimonio Cultural. Objetivos de la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la Nación. Modificado por el artículo 2°, Ley 1185 de 2008. La política estatal en lo referente al patrimonio cultural de la Nación, tendrá como objetivos principales la protección, la conservación, la rehabilitación y la divulgación de dicho patrimonio, con el propósito de que este sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro.

Artículo 18, del Título III, del fomento y los estímulos a la creación, a la investigación y a la actividad artística y cultural: De los estímulos. El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, establecerá estímulos especiales y promocionará la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales. Para tal efecto establecerá, entre otros programas, bolsas de trabajo, becas, premios anuales, concursos, festivales, talleres de formación artística, apoyo a personas y grupos dedicados a actividades culturales, ferias, exposiciones, unidades móviles de divulgación cultural, y otorgará incentivos y créditos especiales para artistas sobresalientes, así como para integrantes de las comunidades locales en el campo de la creación, la ejecución, la experimentación, la formación y la investigación a nivel individual y colectivo en cada una de las siguientes expresiones culturales:

- a) Artes plásticas;
- b) Artes musicales;
- c) Artes escénicas;
- d) Expresiones culturales tradicionales, tales como el folclor, las artesanías, la narrativa popular y la memoria cultural de las diversas regiones y comunidades del país;

- e) Artes audiovisuales;
- f) Artes literarias;
- g) Museos, Museología y Museografía;
- h) Historia;
- i) Antropología;
- j) Filosofía;
- k) Arqueología;
- l) Patrimonio;
- m) Dramaturgia;

4. BIBLIOGRAFÍA

4.1. CITAS Y NOTAS

(1). Páez, José A. “autobiografía”, Tomo I, Caracas, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia 1973, páginas 93 y 94.

(2) PEÑUELA, Cayo L, “Álbum de Boyacá” Tomo I, Bogotá Editorial A, B, C 1919, páginas 24 y 25.

(3) JEREZ, Hipólito, “Los Jesuitas en Casanare”. Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, 1954, página 231.

(4) TISNES, Roberto M. “Fray Ignacio Mariño”, Bogotá, Editorial A, B, C 1963, página 91 Bogotá.

(5) PEÑUELA, Cayo L. Op. Cit. página 100.

(6) MOLANO Humberto, “la Independencia de Colombia y la orden dominicana Chiquinquirá” Imprenta La Rotativa, 1983 página 87.

(7) MESANZA, Andrés, “la Orden Dominicana en Colombia”, 1680-1930, Caracas, Editorial Sudamericana, 1936 página 101.

(8) PÉREZ A. Eduardo, “la guerra irregular en la Independencia 1810-1830” Tunja UPTC, 1982 páginas 242 y 243.

(9) PEÑUELA. Cayo L, Op. Cit, páginas 48 y 49.

(10) Oficio del General Morillo al Virrey Sámano, agosto 1° de 1817 Cuartel General de Pampatar, correo del Orinoco, Tomo 2, N° 47, Angostura, 18 de diciembre de 1819.

(11) PEÑUELAS, Cayo L. Op, páginas 61 y 62.

(12) GROOT, José Manuel, “historia eclesiástica y civil de la Nueva Granada” Tomo 3, Bogotá, Imprenta de Don Medardo Rivas 1959, página 588.

(13) PÉREZ A. Eduardo, Op. Cit., páginas 159-160.

(14) “Proclama de Murillo a los habitantes de Casanare” correo del Orinoco, Tomo 2, N° 47 Angostura, 13 de marzo de 1819.

(15) PÉREZ, a Eduardo Op. Cit página 154.

(16) PEÑUELA, Cayo L, Op. Cit. página 157.

(17) “Carta de Bolívar a Páez” Angostura, diciembre 7 de 1818, archivo del General José a Páez. Tomo I, Caracas Biblioteca Nacional de la Historia 1973.

(18) PEÑUELA, Cayo el Op. Cit. páginas 159-160.

(19) CARTAS, SANTANDER-BOLÍVAR, 1813-1820, Biblioteca de la Presidencia de la República, Colombia, Bogotá, D. C., 1988. Páginas 93-101.

(20) RESTREPO, José Manuel, “Historia de la Revolución de la República de Colombia”, Volumen 2 Bogotá, Besanzón, 1858. Páginas 527-528.

(21) PEÑUELA, Cayo L., Op. Cit. páginas 211-212.

(22) MOLANO, Humberto, Op. Cit. pp 2425.

(23) Ídem p. 26.

(24) Clublancita.mil.co. “Inocencio Chincá”. Consultado el 4 de agosto de 2010.

Cordialmente,


ENEIRO RINCÓN VERGARA
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de noviembre de 2017 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 193 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Eneiro Rincón Vergara*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se establece un marco de acción frente a los choques simples y se dictan otras disposiciones.

1. Introducción y antecedentes del proyecto de ley

En Colombia opera desde hace cerca de tres décadas el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, SOAT. Este seguro se creó con un fin social, cuyo objetivo principal es proteger la vida e integridad de las personas, ofreciendo coberturas de gastos médicos, transporte, incapacidad permanente, muerte y gastos funerarios.

Debido a que el seguro SOAT no ofrece protección a los bienes materiales que resulten afectados en un accidente de tránsito, se ha discutido desde su creación si es conveniente sumar dicha cobertura al seguro, configurando así una protección integral a las víctimas, tal y como ocurre en varios países.

Como aporte a esta discusión, el presente documento que contiene una breve relación de la experiencia internacional en materia de seguros obligatorios de responsabilidad civil, los aspectos generales que deberían ser tenidos en cuenta en la creación de una cobertura complementaria al SOAT para los bienes afectados en accidentes de tránsito, y una forma de estimar su impacto económico para los propietarios de vehículos.

Es importante anotar que el legislador, al crear el SOAT, priorizó la protección a las personas sobre la protección a los bienes. Esta idea tiene un profundo impacto en la operación del SOAT haciendo que prevalezca siempre la protección a la vida y la integridad de las personas. Esto se hace evidente desde la expedición del seguro, hasta el pago de los siniestros, pasando por la atención prioritaria de las víctimas de accidentes de tránsito en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS). En tal virtud, cualquier cobertura distinta al SOAT implicaría la necesidad de cubrir los costos que hacerlo signifique.

La experiencia internacional en materia de seguros obligatorios de responsabilidad civil para accidentes de tránsito se relaciona con el propósito de brindar un contexto de cara a las discusiones que se deberán dar en el país respecto de la implementación de una nueva cobertura obligatoria.

Es decir, es necesario tener en cuenta cuatro aspectos de importancia en la determinación de estos seguros, a saber:

- a) La existencia de seguros de responsabilidad civil para accidentes de tránsito en otros países;
- b) El tipo de cobertura ofrecida: daños a las personas o, daños a bienes materiales y a personas;
- c) El valor asegurado.

Se tomó como referencia el estudio elaborado por la Asociación Internacional de Derecho de Seguros (AIDA)¹, por sus siglas en francés, en el año 2010, sobre seguros de responsabilidad civil en el mundo².

2.1. Países con coberturas de RC obligatoria para accidentes de tránsito

El estudio de AIDA muestra que, de los 194 países soberanos del mundo, 165 han implementado un seguro obligatorio de RC para

¹ Association Internationale de Droit des Assurances

² Normative and Management Characteristics of Motor Third Party Liability Insurance in the World, 2010. Motor Insurance Group (MIWG). Zimolo, Armando. Italian Section of AIDA- Chairman of MIWG.

accidentes de tránsito. 27 países pertenecen a la Unión Europea (UE), 21 son países europeos fuera de la UE, 39 países son asiáticos, 44 africanos, 26 países son del continente americano y 8 pertenecen al continente asiático.

Por su parte, 62 países cuentan con cobertura obligatoria solo para lesiones o muerte. En adición, 9 países han implementado coberturas obligatorias para cierto tipo de vehículos según su servicio (vehículos de transporte público, transporte de mercancías, vehículos diplomáticos, vehículos extranjeros, entre otros) y para ciertas áreas del territorio. Tal es el caso de México en donde los estados de Puebla, Monterrey y Sinaloa, así como en el Distrito Federal de México, los automotores de servicio público deben contar con un seguro obligatorio de RC. (Asociación Internacional de Derecho de Seguros (AIDA) 2010).

2.2. Tipo de cobertura ofrecida: daños a bienes de terceros y/o a terceras personas

El amparo del seguro obligatorio de responsabilidad civil de automóviles apunta a cubrir los perjuicios ocasionados por daños materiales y por lesiones personales de las víctimas de accidentes de tránsito, aunque no todos los países han establecido el cubrimiento en los dos tipos de perjuicios, (Navas, 2009).

En Europa se ha extendido la cobertura obligatoria en ambos sentidos, en los demás continentes, con algunas excepciones, la legislación creó el seguro limitado a cubrir lesiones personales. Este es el caso de Colombia que estableció la cobertura a los daños corporales a través del SOAT. En Latinoamérica se suman a nuestro país Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Perú, con la aplicación de seguros obligatorios que guardan similitud con nuestro seguro obligatorio SOAT.

2.3. Establecimiento de los valores asegurados

El estudio de AIDA relaciona para cada uno de los países analizados, si la legislación estableció los valores asegurados mínimos o máximos a las coberturas, sean estas de daños a bienes de terceros o daños corporales.

Estos límites varían ampliamente y están relacionados con el desarrollo económico y tradición normativa de cada país, (Navas, 2009).

Cabe destacar que en Europa países como España, Suecia y el Reino Unido han establecido valores asegurados muy altos equivalentes a 96, 42 y 31 millones de dólares respectivamente, para las coberturas de daños corporales. Suecia establece el mismo límite para daños a bienes de terceros. Debido a los montos que se definieron en estos países, es posible incluirlos en la lista de aquellos con valores asegurados ilimitados.

Por su parte, las directivas de la UE para el seguro obligatorio de RC ha fijado un valor asegurado mínimo para los perjuicios causados, tanto a personas como a bienes, de un millón de

euros, con un límite de 5 millones de euros por reclamo. Estos valores están indexados al índice Eurostat.

Los valores mínimos en la cobertura decrecen dramáticamente en países con menores ingresos. En Haití, Indonesia, Irán, Mongolia, Filipinas, Venezuela y Zambia, la cobertura está por debajo de los 1.000 dólares para daños materiales.

En general, países con ingresos per cápita altos tienen coberturas ilimitadas o muy altas. Por su parte, los países de ingresos bajos y medios, tienen coberturas limitadas y relativamente bajas.

Sucede lo mismo con el tipo de cobertura ofrecida. La mayor parte de los países con ingresos altos cuentan con una protección a bienes y personas, mientras que los países con ingresos bajos y medios, priorizaron la protección a las personas.

2.4. Determinación de las tarifas

En los países de la UE las compañías de seguros fijan las primas que cobrarán a los asegurados, personalizándolas de acuerdo con diferentes elementos del riesgo sin necesidad de contar con aprobación del Supervisor.

Por fuera de la UE se presentan dos situaciones. En algunos países existe la libre tarifación y, en otros, la competencia para fijar las tarifas en este tipo de seguros permanece en los gobiernos. En los países que tienen una estructura federal, el establecimiento de la tarifa varía en cada Estado. En otros países las aseguradoras establecen sus tarifas previa aprobación de las mismas por los organismos de Supervisión.

En Colombia, Haití y Venezuela las primas son establecidas por el gobierno, mientras que en Argentina, Costa Rica, Perú y Puerto Rico las mismas son fijadas por las aseguradoras, previa aprobación de las autoridades de supervisión.

Como se puede anotar, en materia de determinación de las primas de los seguros obligatorios de RC, la experiencia internacional muestra que se presentan desde casos en donde se establece la libre tarifación, hasta casos donde es el gobierno quien las fija. Más adelante en el documento se relacionan las ventajas y desventajas de uno y otro esquema.

3. Aspectos generales a ser tenidos en cuenta en la creación de un seguro obligatorio de RC para daños materiales.

Existen razones de orden jurídico y económico que sustentan la creación de seguros obligatorios en un país.

Desde el punto de vista económico, es un hecho que los propietarios de vehículos no cautelan la posibilidad de causar perjuicios a terceras personas. Esto genera, a su vez, dos problemas: los potenciales victimarios no tendrán incentivos para adquirir un seguro pues desestiman la magnitud del riesgo al que están expuestos y, sumado a lo

anterior, no contarán con los recursos necesarios para resarcir los daños que pueden generar, es decir, la gran mayoría de las personas que resulten responsables en un accidente de tránsito podrían estar insolventes de cara a las indemnizaciones por las que deben responder³.

Por esta razón, en beneficio de las víctimas de accidentes de tránsito, el legislador impone a los propietarios de los vehículos la obligación de contar con una protección.

El punto de vista jurídico se basa en la legislación de cada país. La legislación colombiana establece, en su artículo 2343 del Código Civil, que *“es obligado a la indemnización el que hizo el daño”*. En tal sentido, la responsabilidad que se deriva de los actos que generan perjuicios busca el resarcimiento patrimonial de quien resulte afectado.

Esta protección del ordenamiento jurídico es más rigurosa cuando estamos ante el despliegue de una actividad de alto riesgo. Así lo estableció el Consejo de Estado.

Una actividad que por su alto nivel de riesgo *“... rompe el equilibrio existente, colocando a las personas ante el peligro inminente de recibir lesión en su persona o en sus bienes. La inminencia de un peligro que aborda la capacidad de prevención.*

La literatura económica hace referencia a esto como el problema de información y la externalización a través de la insolvencia⁴ Código Civil Colombiano – artículo 2343 *“Es obligado a la indemnización el que hizo el daño y sus herederos. El que recibe provecho del dolo ajeno, sin haber tenido parte en él, solo es obligado hasta concurrencia de lo que valga el provecho que hubiere reportado.*

*o resistencia común de los seres humanos, son las características determinantes para definir las actividades peligrosas...”*⁵.

La conducción de vehículos tiene todos los elementos para ser catalogada como una actividad peligrosa, y en tal sentido así lo ha manifestado jurisprudencia de las altas cortes colombianas estableciendo que *“la actividad de conducir vehículos automotores, a la cual se hace específica referencia por tratarse de aquella que dio lugar a los hechos que ahora estudia la Sala, ha sido considerada por la jurisprudencia constitucional como por la especializada en la materia, una actividad peligrosa “que coloca*

*per se a la comunidad ante inminente peligro de recibir lesión”*⁶.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, se debe prever que los riesgos inherentes a la conducción de vehículos requieren un mecanismo de protección patrimonial de la víctima y, en tal virtud, el mecanismo más idóneo para ello es el seguro, el cual permite trasladar los riesgos derivados de esta actividad y retornar el patrimonio de la víctima a la situación más próxima a la que se encontraba antes de la ocurrencia del evento.

Estas razones llevaron al legislador colombiano a crear en 1986 el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT). Este seguro tiene el propósito de brindar protección a las personas víctimas de accidentes de tránsito, sean estas conductor, pasajero o peatón. Como se mencionó, el SOAT ofrece coberturas de gastos médicos, incapacidad permanente, muerte de la víctima y gastos funerarios⁷.

Cabe anotar que el legislador colombiano, al concebir un seguro obligatorio para cubrir los perjuicios que se causan en un accidente de tránsito, eligió proteger la vida e integridad de las víctimas, priorizándola sobre los bienes de estas. Es claro que en un accidente de tránsito los perjuicios se presentan con mayor frecuencia sobre los bienes -generalmente otros vehículos-, pero se tomó de forma acertada la determinación de centrar la protección en las personas mediante la creación del SOAT.

El SOAT es un seguro de obligatoria adquisición por parte de los propietarios de los vehículos. Las aseguradoras autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), a comercializar este seguro, deben expedir el mismo a quien lo solicite. La tarifa es regulada por el Estado. Las coberturas están claramente definidas en la norma y sobre cada una de ellas se han establecido unos límites o toques de indemnización.

Con este contexto nos permitimos relacionar a continuación los aspectos generales que debe tener una cobertura obligatoria de RC daños materiales para los accidentes de tránsito. Los aspectos que desarrollaremos son:

- a) Determinación del riesgo asegurado;
- b) Establecimiento de los valores de la cobertura;
- c) Criterios para establecer una tarifa libre o regulada;
- d) Tratamiento de los riesgos excesivos;
- e) Creación de un fondo de garantía.

A continuación, se desarrollan cada uno estos elementos a tener en cuenta en la construcción del citado seguro obligatorio de RC.

³ La literatura económica hace referencia a esto como el problema de información y la externalización a través de la insolvencia.

⁴ Código Civil Colombiano – artículo 2343 *“Es obligado a la indemnización el que hizo el daño y sus herederos. El que recibe provecho del dolo ajeno, sin haber tenido parte en él, solo es obligado hasta concurrencia de lo que valga el provecho que hubiere reportado.*

⁵ Expediente 12487 del 13 de septiembre de 2001 – Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo.

⁶ Sentencia T-609-2014 Corte Constitucional.

⁷ Los gastos médicos incluyen, entre otros, procedimientos quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalización.

3.1. Determinación del riesgo asegurado

Como se evidencia en la experiencia internacional, existen países en donde este seguro cubre tanto daños a personas como daños a sus bienes. También existen países en donde el seguro obligatorio se creó para proteger solo a las personas. Este es el caso de Colombia en donde el legislador creó desde 1986 el seguro SOAT, centrandolo a la protección a las personas y no a los bienes.

Debido a que no tendría sentido económico alguno establecer un nuevo seguro obligatorio que duplique total o parcialmente las coberturas de SOAT el riesgo asegurado en un nuevo seguro obligatorio de RC, debería estar orientado a cubrir las pérdidas materiales que ocurren por causa de accidentes de tránsito. Esta cobertura, conjuntamente con la cobertura del SOAT, brindaría una protección integral a la víctima de accidentes de tránsito.

Es importante anotar que el SOAT opera como una primera capa de atención para todas las víctimas de accidentes de tránsito. Es decir, ante la ocurrencia de este tipo de eventos que generen lesionados o muertos, operará en una primera instancia el SOAT. Los sistemas de protección social en salud como el Plan Obligatorio de Salud (POS), el Sistema de Riesgos Laborales (si es el caso) y los planes voluntarios de salud operan en exceso del SOAT.

En relación con el SOAT es relevante mencionar que en la actualidad este seguro enfrenta una coyuntura especialmente compleja que se ha agravado en los últimos años. El resultado técnico se obtiene de restar a los ingresos por primas, el valor de los siniestros, los costos de intermediación y los gastos de operación del seguro.

A diciembre de 2016, las compañías de seguros reportaron un resultado técnico negativo del orden de 213.600 millones de pesos, que se suman a las pérdidas técnicas registradas en los años anteriores.

Este creciente desequilibrio financiero del ramo ha llevado al gremio a trabajar conjuntamente con la Superintendencia Financiera, la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Salud, en diversos proyectos que van desde el control en los siniestros del ramo, hasta la revisión de la suficiencia de la tarifa fijada por el Gobierno nacional.

Contribuye al deterioro de este seguro, el cambio en la composición del parque automotor asegurado. Como se verá más adelante, en los últimos años las motocicletas han aumentado significativamente su participación para convertirse en cerca de la mitad de los vehículos con seguro SOAT, generando un impacto negativo en el mismo por su alta siniestralidad y el esquema de subsidio del que son beneficiarias.

Teniendo en cuenta las cifras presentadas, consideramos relevante señalar que concebir una cobertura de RC obligatoria para daños materiales con cargo al SOAT sin costo adicional alguno para el usuario, resulta ser una alternativa inviable.

Se reitera igualmente que el diseño de un nuevo seguro de RC para accidentes de tránsito, a través del cual se quiera cubrir las pérdidas a bienes de terceros, no debe modificar las condiciones del seguro SOAT, que ha sido concebido con un fin diferente que es proteger la vida e integridad de las personas.

3.2 Establecimiento de los valores de la cobertura

El establecimiento de los valores en la cobertura de un seguro de RC para daños materiales es un aspecto clave en el diseño del seguro. Un mayor valor asegurado permite que la potencial víctima cuente con mayores recursos para resarcir el daño generado por el asegurado, sin embargo, este mayor valor de cobertura tiene un impacto directo en el costo de la prima del seguro.

De otro lado, si los valores asegurados son muy bajos, no se cumple el objetivo que persigue el seguro de resarcir la mayor parte de los daños que se generen.

La experiencia internacional muestra que son los gobiernos quienes establecen los valores asegurados para la cobertura. Como se relacionó en el documento, en pocos países este valor es ilimitado y en otros pocos son muy altos (España, Reino Unido y Suecia, por ejemplo).

Con base en lo anterior y con el propósito de aportar ideas para la determinación de del monto de las coberturas de un seguro obligatorio de RC, presentamos tres alternativas que podrían usarse como referencia para establecer dicho valor:

- a) Las coberturas del seguro SOAT.
- b) Las coberturas del seguro voluntario de automóviles.
- c) El valor medio de los siniestros en daños en el seguro voluntario de autos.

3.2.1. Las coberturas de SOAT como criterio para establecer el valor asegurado

Si bien es claro que la cobertura SOAT no tiene relación alguna con una cobertura de RC para daños materiales, pues la primera está dirigida a proteger a las personas y la segunda a las cosas, relacionar los montos de la cobertura del SOAT como referencia para establecer el monto de una cobertura a bienes tiene un sentido político, toda vez que sería debatible que la cobertura disponible para indemnizar las cosas fuera superior a los montos disponibles para atender a las personas. Como se ha mencionado a lo largo del documento, el SOAT ofrece coberturas de gastos médicos, incapacidad y muerte a todas las víctimas de un accidente de tránsito, sean estas peatón, conductor o pasajero.

3.2.2. Las coberturas del seguro voluntario de automóviles como criterio para establecer el valor asegurado

En el mercado colombiano opera el seguro voluntario de automóviles. Este seguro ofrece coberturas de daños y hurto al vehículo. También ofrece una cobertura de responsabilidad civil para cubrir daños a bienes y a personas.

Es por ello que el seguro voluntario de automóviles puede utilizarse como una referencia para establecer el valor de las coberturas que podría tener el seguro obligatorio de RC propuesto. En la actualidad el seguro voluntario de automóviles cubre a cerca de 2.407.000 vehículos⁸. Esto equivale cerca del 19% del total del parque automotor en Colombia⁹.

Al utilizar este producto como referencia para el establecimiento de las sumas aseguradas del seguro de RC obligatorio, pueden utilizarse uno de dos parámetros: las coberturas de responsabilidad civil que se ofrecen o los pagos por concepto de las indemnizaciones que las compañías de seguros realizan por daños a bienes de terceros.

El primer parámetro no luce promisorio toda vez que el monto de la cobertura de RC en el seguro voluntario de automóviles pueden alcanzar valores que oscilan entre los 200 y 2.000 millones de pesos¹⁰. Es presumible que gran parte de estos recursos se destinen a indemnizaciones por daños a personas.

El segundo parámetro, por su parte, entrega información valiosa de las indemnizaciones por daños a bienes, de donde se pueden extraer estadísticos como el valor medio del siniestro, valor medio por pérdidas totales y valor medio por pérdidas parciales, entre otros. Esto valores pueden compararse con aquellos límites establecidos en otros países del mundo para las indemnizaciones a bienes.

3.3 Criterios para establecer una tarifa libre o regulada

Tal y como se mencionó en el literal 2.4, en los países de UE se permite que opere el mercado otorgando a las compañías de seguros la responsabilidad de fijar las tarifas del seguro obligatorio de RC. Las mismas se establecen de acuerdo con las características del riesgo, es decir, se personalizan según el perfil del asegurado. Por fuera de la UE, por su parte, en algunos países las compañías pueden tarifar sus riesgos y en otros las tarifas son establecidas por el Gobierno o revisadas por el mismo.

En la libre tarificación las compañías utilizan variables como los siniestros previos, edad, género, localización, tipo de vehículo, número y tipo de infracciones de tránsito, entre otros, para establecer el valor de la cobertura. Establecida esta prima, las aseguradoras pueden otorgar descuentos a los asegurados que no presentan siniestros en un lapso dado, generalmente de un año¹¹.

Los sistemas de libre tarificación han evolucionado de manera importante en los últimos años. Existe la tecnología para conocer la verdadera exposición al riesgo del vehículo¹², monitorear aceleraciones o desaceleraciones súbitas, picos de velocidad, distancias recorridas, etc., que pueden ser utilizados por las compañías para afinar la tarifa de un asegurado, de forma tal que se ajuste a su riesgo individual.

Las tarifas reguladas, por su parte, se establecen variables, pues no se hace necesario personalizar la prima. Estos análisis los lleva a cabo la entidad gubernamental, generalmente los supervisores de seguros, con información que les proporcionan las compañías y, en algunos casos, con información de otros productos de seguros y datos de otros mercados.

La prima resulta ser, consecuentemente, un promedio general que se aplica a todo el mercado. A pesar de que las autoridades podrían calibrar el valor de la prima de forma tal que se puedan incluir categorías de riesgos más detalladas, no se generan los incentivos para alcanzar el nivel de desagregación que se alcanzaría en la tarificación libre.

En el esquema de tarifa regulada, no se hace necesario diseñar un tratamiento especial para los riesgos excesivos.

Es importante mencionar que los esquemas de tarifa regulada tienden a presentar problemas de selección adversa. La selección adversa o anti-selección es una ventaja que tienen los asegurados sobre las aseguradoras, pues los primeros cuentan con información que el asegurador no puede observar y que, de conocerse, seguramente incidiría en las condiciones del contrato original. (Bardey, 2008).

Al no poder tener información detallada de los asegurados, el seguro se diseña con base en un promedio para toda la población o para categorías “gruesas” de los asegurados expuestos. El resultado es que el valor del seguro será percibido como alto para aquellos asegurados que saben

⁸ Fuente Fasecolda. Datos a diciembre de 2016.

⁹ Parque automotor estimado por el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), equivalente a 12.909.738 a diciembre de 2016.

¹⁰ Las coberturas de responsabilidad civil pueden alcanzar, incluso, valores superiores a 2.000 millones. En algunos productos de seguros, estos valores pueden ser modificados según el requerimiento del asegurado.

¹¹ Los mecanismos por medio de los cuales varía la tarifa según la experiencia siniestral previa del asegurado se conocen como *Bonus-Malus*. Se otorgan descuentos a las personas que no tienen siniestros previos y, en presencia de ellos, se genera un recargo en la tarifa.

¹² Se puede calcular la verdadera exposición del riesgo por el tiempo efectivo que el automotor estuvo en tránsito. Esto es de especial importancia para ciudades como Bogotá que tienen sistemas de restricción de circulación para los vehículos.

que su condición de riesgo es baja, mientras que el mismo valor resultará atractivo para quienes saben que su riesgo es alto.

Cuando la tarifa es regulada, no se generan los mecanismos que les permiten a los aseguradores identificar el riesgo y tarificarlo según el mismo, lo que incentiva la selección adversa en el contrato. Según la literatura económica, el problema de selección adversa puede generar, incluso, falla de mercado.

Una adecuada tarificación permite a las aseguradoras contar con los recursos suficientes para pagar las indemnizaciones a que haya lugar y los costos de operar la cobertura. Quitar esta potestad a las compañías de seguros no genera incentivos a las mismas para participar en la oferta del seguro. En un mercado razonable de competencia se puede establecer, con relativa seguridad, que las primas cobradas se ajustarán al riesgo asumido en beneficio de los asegurados.

Es importante mencionar que las motos representan un alto componente de los siniestros en el ramo. Las cifras muestran que de cada 100 pesos que se pagaron en siniestros durante el año 2016, cerca de \$85 correspondieron a motos¹³. Ello se explica en su accidentalidad. Los datos del gremio señalan que en cerca del 88% de los accidentes de tránsito en donde se presentaron lesionados o muertos, estuvo involucrada una moto.

3.4. Tratamiento de los riesgos excesivos

Tal y como se relacionó en numeral anterior es deseable que la tarifa del seguro obligatorio de RC pueda ser establecida por cada aseguradora participante en el mercado. Cuando se opta por este tipo de tarificación, es importante dar tratamiento de los riesgos excesivos, es decir, a aquellos riesgos que, por su historia de siniestros u otras características tales como el número y tipo de infracciones de tránsito, inducen a que se les asignen tarifas superiores a las de los mejores de riesgos del mercado.

Se pueden concebir diversos mecanismos para dar tratamiento a los riesgos excesivos. Una idea que puede discutirse consiste en otorgar cobertura a los mismos imponiéndoles una tarifa superior a la que puede encontrarse en el mercado. Dicha prima sería financiada, en parte, por los mismos asegurados que representan estos riesgos excesivos y, el resto, con recursos provenientes del mismo mercado.

Sea cual fuere el mecanismo de aseguramiento para estos riesgos, es importante generar incentivos suficientes para que regresen al mercado de libre tarificación en un lapso relativamente corto. Ya sea mediante un régimen tarifario diferencial o la utilización de otros mecanismos como la obligación de presentar de nuevo los exámenes teórico prácticos de conducción, ejemplo, los

incentivos deben estar claramente definidos y deben ser medibles por los asegurados.

Hoy existe la base de datos del “Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito”, SIMIT, que opera para todo el país y puede ser accedida por las personas para conocer las infracciones de tránsito que se les ha impuesto. Esta información puede complementarse con los datos de las aseguradoras sobre el número y tipo de siniestros. De esta manera se conforma una información que entrega una fuerte señal de mercado a los asegurados para inducir en ellos un cambio en su comportamiento.

3.5 Impacto económico de un seguro obligatorio de RCE

La creación de un seguro obligatorio genera un impacto económico en la población que debe adquirir la cobertura. Para evaluar dicho impacto es necesario tener una noción del valor de dicho seguro, para luego conocer su incidencia en el ingreso de la población objetivo.

El costo del seguro está en función, principalmente, de las variables que se han mencionado en este documento, estas son, el tipo de cobertura (daños materiales), el valor asegurado, el tipo de tarificación y las características del asegurado.

De nuevo, el seguro voluntario de automóviles es una referencia para el cálculo del valor del seguro obligatorio de RC. Se podrían adelantar ejercicios actuariales para revisar la frecuencia y severidad¹⁴ de la cobertura de responsabilidad civil de este seguro, para realizar estimaciones de la prima pura de riesgo de la cobertura propuesta. A esta prima pura se adicionarían una estimación de los costos y gastos de operación para obtener un cálculo preliminar de la prima comercial.

La frecuencia y severidad son los elementos principales en el cálculo de la prima pura de riesgo. Esta prima pura de riesgo más los gastos de operación (personal, canales de comercialización, utilidad, etc.) conforman la prima comercial. La prima pura debe ser suficiente para pagar los siniestros que se presenten en un lapso, generalmente de un año. La frecuencia es el número de siniestros que se presentaron en ese mismo lapso sobre el número de asegurados expuestos y la severidad es el valor medio de esos siniestros.

¹⁴ La frecuencia y severidad son los elementos principales en el cálculo de la prima pura de riesgo. Esta prima pura de riesgo más los gastos de operación (personal, canales de comercialización, utilidad, etc.) conforman la prima comercial. La prima pura debe ser suficiente para pagar los siniestros que se presenten en un lapso, generalmente de un año. La frecuencia es el número de siniestros que se presentaron en ese mismo lapso sobre el número de asegurados expuestos y la severidad es el valor medio de esos siniestros.

¹³ Fuente: Fasecolda.

Estas estimaciones podrían complementarse con información del costo de estos seguros en otros países, teniendo en cuenta que los mismos podrían tener valores asegurados y condiciones diferentes al que se quiera proponer para Colombia.

Realizada una estimación preliminar del costo de este seguro, queda pendiente revisar su impacto en las familias que cuentan con un vehículo.

Para estos efectos habría que tener en cuenta que el parque asegurado de motos por el seguro voluntario es de tan solo el 3%. Esto supone un problema por resolver pues el parque automotor de motocicletas en cercano al 56% del total de vehículos¹⁵.

Ahora bien, una forma de determinar el impacto de la creación de un nuevo seguro obligatorio dentro de la población, es adelantar un análisis de la capacidad de pago de la misma por parte de los hogares con vehículo. Ello se logra haciendo uso de la información contenida en la Encuesta de Calidad de Vida (ECV).

Por medio de esta encuesta, se captura la composición de los ingresos y gastos de las familias para conocer así el porcentaje del ingreso que se destina hacia la compra de seguros para el vehículo (SOAT y el nuevo seguro voluntario). Esta comparación permite determinar la probabilidad efectiva del pago por parte de los usuarios, de la prima comercial del seguro obligatorio de RC antes calculada. (Universidad de los Andes, 2006).

El ejercicio puede realizarse desagregando las familias por decir de ingreso y tipo de vehículo, esto es, las familias con moto y las familias con vehículos diferentes a motos.

4. Fijación de la tarifa

En esta cobertura se observan los eventos de pérdidas parciales haya sido o no producto del choque simple contra otro vehículo o, si fue contra otro vehículo, fue o no contra otro vehículo asegurado y la responsabilidad objetiva del vehículo que se encuentre amparado por la póliza voluntaria.

Las coberturas de pérdida parcial daños de las pólizas voluntarias de automóviles están afectadas por un deducible equivalente al máximo entre el 10% del valor de la pérdida o un salario mínimo mensual vigente al momento de la pérdida. Para efectos del análisis se ajustaron los valores observados por este mayor valor de manera que se

calculó la tarifa con el valor total de los siniestros (es decir, incluyendo el potencial deducible).

La existencia del deducible implica que un número indeterminado de choques en los que se presentó pérdida parcial daños no se observan porque no fueron reportadas a las compañías de seguros, al tener un costo inferior al valor del deducible. Este hecho implica que el número de choques simples que se pueda derivar de este ejercicio actuarial estará subestimado.

Los valores de los siniestros de pérdida parcial daños fueron actualizados por la inflación de vehículos (fuente DANE) a precios de diciembre de 2016.

Adicionalmente, se realizó el análisis de reserva de siniestros incurridos, pero no reportados, IBNR, por sus siglas en inglés, resultando que la cobertura de pérdida parcial daños no tiene mayor rezago entre la fecha de ocurrencia del siniestro, el aviso a la compañía de seguros y el pago del mismo (el factor de IBNR es inferior incluso al 5% de un año al otro). Este hecho puede ser notoriamente diferente en una cobertura de RC, puesto que, por su naturaleza, las reclamaciones de responsabilidad civil suelen tener un mayor rezago entre la fecha de ocurrencia del siniestro y la fecha de pago del mismo.

De acuerdo a la experiencia del seguro obligatorio SOAT es posible afirmar que la obligatoriedad del seguro genera una distorsión en los costos asociados al pago de las coberturas: al comparar el valor promedio de un siniestro pagado por el Fosyga (siendo víctimas ciclistas o peatones) con el valor promedio pagado por las compañías de SOAT (siendo víctimas aquellas cubiertas por una póliza de motocicleta) en los mismos periodos de ocurrencia se observa que entre el periodo 2012-2016 el costo promedio en la cobertura del SOAT es 51.7% mayor respecto a lo pagado por el Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga.

Con el objetivo de evaluar el impacto de la distorsión que genera en los costos del riesgo la obligatoriedad del seguro se supuso que este mayor valor de los siniestros puede ser de 0, 25 o 50% sobre el costo observado de los siniestros de pérdidas parciales daños de las coberturas voluntarias de automóviles.

Se asume que este seguro propuesto tendrá una cobertura máxima de 4 millones de pesos por evento.

La prima comercial del seguro se calculó a precios del 2016, como el cociente entre el costo de los siniestros de los años 2014-2016 sobre el número de vehículos de clase Automóvil expuestos al riesgo en el mismo periodo de tiempo ajustados por un factor de 3.8% asociado a gastos de ajuste de siniestros y, con el objetivo de generar rangos de valores que pueda tomar la prima comercial, se supuso que un factor de gastos y de utilidad

¹⁵ La frecuencia y severidad son los elementos principales en el cálculo de la prima pura de riesgo. Esta prima pura de riesgo más los gastos de operación (personal, canales de comercialización, utilidad, etc.), conforman la prima comercial. La prima pura debe ser suficiente para pagar los siniestros que se presenten en un lapso, generalmente de un año. La frecuencia es el número de siniestros que se presentaron en ese mismo lapso sobre el número de asegurados expuestos y la severidad es el valor medio de esos siniestros.

(factor g) podría corresponder al 10, 16 o 23% del valor de la prima de este seguro obligatorio.

Para los tres años considerados, y sin considerar el recargo por mayor valor debido a la distorsión en los costos que genera la obligatoriedad del seguro (de acuerdo a lo observado en SOAT), el 70% de los siniestros cuestan \$4 millones o menos. Si se adiciona un recargo de 50%, similar al que se observa en SOAT, se tendría que el 30% de los siniestros costarían \$4 millones o menos.

Asumiendo tres escenarios de cobertura límite de \$4 millones, \$5 millones y \$6 millones, a precios del año 2016, y de acuerdo a los parámetros de recargo utilizados, la prima comercial de un seguro obligatorio de RC para daños en vehículos de Clase Automóvil podría estar entre \$291 mil y \$388 mil, para el primer escenario, entre \$317 mil y \$456 mil, en el segundo escenario y entre \$329 mil y \$510 mil en el tercer escenario.

El incremento de \$4 millones a \$5 millones de pesos como límite de cobertura implicará un incremento entre el 9 al 17% (de acuerdo a los parámetros elegidos) en el valor de la prima comercial del seguro obligatorio. De manera semejante, incrementar de \$4 a \$6 millones el límite de cobertura implicará incrementar entre 13 y 31% la prima comercial del potencial seguro.

Si se asume que el factor de inflación para el año 2017 es de 4%, el posible rango de valores de este seguro sería entre \$302 mil y \$403 mil anuales para el primer escenario, \$330 mil a \$475 mil en el segundo escenario.

2. Objeto del proyecto de ley

La presente ley propone crear un seguro de responsabilidad civil extracontractual para vehículos automotores terrestres particulares que se encuentren inmersos en choques simples.

3. Texto Propuesto para Debate

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se establece un marco de acción frente a los choques simples y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 769 de 2002, el cual incluirá la siguiente definición:

Choque o colisión simple: Encuentro violento entre dos (2) o más vehículos, sin que existan daños a personas, que afecta la normal circulación de los vehículos que se movilizan por la vía o vías comprendidas en el lugar o dentro de la zona de influencia del hecho, no se podrá considerar choque o colisión simple si los vehículos involucrados en

la colisión no se pueden movilizar por sus propios medios.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 42 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará de la siguiente forma:

Artículo 42. Seguros Obligatorios. Para poder transitar en el territorio nacional, todos los vehículos deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se regirá por las normas actualmente vigentes o aquellas que la modifiquen o sustituyan.

Adicionalmente, los vehículos de servicio particular deberán contar con un contrato de seguro de póliza de responsabilidad civil extracontractual que pueda cubrir los daños materiales causados a los vehículos de terceros por mínimo ocho (8) smlmv; la expedición y cumplimiento del mencionado seguro es de obligación expresa de las aseguradoras.

Por lo anterior, el propietario no conductor de un vehículo sin el seguro de suscripción obligatoria de responsabilidad civil extracontractual responderá civil y solidariamente, con el conductor del mismo de los daños a los bienes ocasionados por este.

Artículo 3°. Inclúyase la infracción C.40 en el artículo 131 de la Ley 769 de 2002, modificado por la Ley 1383 de 2010, la cual será la siguiente infracción:

C.40. Cuando al presentarse un choque o colisión simple los conductores involucrados no retiren los vehículos de la vía en tiempo máximo de 15 minutos desde la ocurrencia del hecho, y permanezcan bloqueando una calzada o intersección.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 143 de la Ley 769 de 2002, respecto del procedimiento en caso de daños a cosas, el cual quedará:

Artículo 143. Daños materiales. En caso de daños materiales en los que sólo resulten afectados vehículos, inmuebles, cosas o animales y no se produzcan lesiones personales, no se requerirá la presencia de la autoridad de tránsito. En todo caso, será obligación de los conductores movilizar los vehículos en el tiempo máximo establecido en la infracción C.40 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, de igual forma los involucrados en el choque simple deberán tomar las pruebas idóneas para la demostración del hecho.

Las entidades aseguradoras diseñarán el formulario y/o aplicativo incluyendo medios tecnológicos que les permita corroborar la existencia del choque o colisión simple, dicho formulario y/o aplicativo deberá contener como mínimo el documento de identificación, la licencia de conducción, la información sobre su domicilio, residencia y números telefónicos.

De igual forma, los conductores y demás implicados podrán conciliar sus intereses en los centros de conciliación legalmente constituidos

y/o acudir a las compañías aseguradoras, previo diligenciamiento del formulario que las partes suscribirán, dicha conciliación de igual forma tendrá la calidad de cosa juzgada, y prestará mérito ejecutivo.

Habiendo transcurrido 15 minutos después de la ocurrencia del choque simple y si los vehículos aún se encuentran obstaculizando la vía se realizará el retiro inmediato de los vehículos colisionados y de todo elemento que pueda interrumpir el tránsito, se procederá a aplicar las sanciones a las que haya lugar.

TÍTULO II

OBLIGACIÓN DEL SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL DE SERVICIO PARTICULAR

CAPÍTULO I

Artículo 5°. El conductor de vehículos a motor terrestre es responsable, en virtud del riesgo creado por la conducción de estos, y de los daños causados a los bienes con motivo de la circulación.

DEL ASEGURAMIENTO OBLIGATORIO

CAPÍTULO II

Del Deber de Suscripción del Seguro Obligatorio Responsabilidad Civil Extracontractual de Servicio Particular

Artículo 6°. Todo propietario de vehículos terrestre automotor de servicio particular estará obligado a suscribir y mantener vigente un contrato de seguro de responsabilidad civil extracontractual para daños materiales por cada vehículo de que sea titular, que cubra, como mínimo la cuantía de los límites del aseguramiento obligatorio, la responsabilidad civil.

Las cuantías y los vehículos exceptuados de la misma serán determinados por el Ministerio de Transporte dentro de los seis (6) meses siguientes a la aprobación de esta ley.

Artículo 7°. La póliza en que se formalice el contrato de seguro de responsabilidad civil extracontractual de suscripción obligatoria podrá incluir, con carácter potestativo, las coberturas que libremente se pacten entre el tomador y la entidad aseguradora con arreglo a la normatividad vigente y que no podrá ser inferior a ocho (8) smlmv.

Para lo cual el Ministerio de Transporte fijará dentro de los seis (6) meses siguientes a la aprobación de esta ley, los topes mínimos que tendrán dichas coberturas.

Artículo 8°. En todo lo no previsto expresamente en esta ley y en sus normas reglamentarias de desarrollo, el contrato de seguro de responsabilidad civil extracontractual derivada de la circulación de vehículos de motor se regirá por la normatividad del Contrato de Seguro.

Artículo 9°. Para la expedición del seguro de responsabilidad civil extracontractual las entidades aseguradoras deberán verificar que el tomador no tiene sanciones por cuenta de infracciones al Código Nacional de Tránsito, o normas que lo adicionen o le complementen, pendientes por cancelar, o que teniendo deuda se encuentra con acuerdo de pago vigente para el momento de la expedición del seguro que rige esta ley.

CAPÍTULO III

Ámbito del Aseguramiento Obligatorio

Artículo 10. El seguro obligatorio previsto en esta ley garantizará la cobertura de la responsabilidad civil extracontractual en vehículos automotores terrestres, mediante el pago de una sola prima, en todo el territorio colombiano, el valor de la misma será fijada por las aseguradoras, según los parámetros y estudios necesarios para realizar la regulación de la misma.

Artículo 11. La cobertura del seguro obligatorio serán en los daños a los bienes, y cubrirá como mínimo ocho (8) smlmv por siniestro.

Si la cuantía de las indemnizaciones resultase superior al importe de la cobertura del seguro obligatorio, se satisfará, con cargo a este, teniendo en cuenta el importe máximo, y el excedente del monto total de la indemnización quedará a cargo del seguro voluntario o del responsable del siniestro, según proceda.

CAPÍTULO IV

Satisfacción de la Indemnización en el Ámbito del Seguro Obligatorio

Artículo 12. Si el asegurador incurriese en mora en el cumplimiento de la prestación en el seguro de responsabilidad civil para la cobertura de los daños y perjuicios causados a los bienes con motivo de la circulación, la indemnización de daños y perjuicios debidos por el asegurador se regirá por lo dispuesto en el Contrato de Seguro.

Artículo 13. El asegurador, una vez efectuado el pago de la indemnización, podrá repetir:

- a) Contra el conductor, el propietario del vehículo causante y el asegurado, si el daño causado fuera debido a la conducta dolosa de cualquiera de ellos, o a la conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas o de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas;
- b) Contra el tercero responsable de los daños;
- c) Contra el tomador del seguro o asegurado, por las causas previstas en Contrato de Seguro y, conforme a lo previsto en el contrato, en el caso de conducción del vehículo por quien carezca del permiso de conducir;
- d) En cualquier otro supuesto en que también pudiera proceder tal repetición con arreglo a las leyes.

Artículo 14. Vigencia. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR BOGOTÁ


JAIME AMÍN HERNÁNDEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de noviembre de 2017, ha sido presentado en este Despacho el **Proyecto de ley número 194**, con su correspondiente Exposición de Motivos, por el honorable Representante *Samuel Hoyos Mejía*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CARTAS DE COMENTARIOS

**CARTA DE COMENTARIOS DEL
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO
PÚBLICO FRENTE AL TEXTO DE
PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2017
CÁMARA**

por medio de la cual se modifica el artículo 5° de la Ley 1639 de 2013, se crean otras medidas de protección a favor de las víctimas de ataques con sustancias corrosivas y se dictan otras disposiciones.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

RODRIGO LARA RESTREPO

Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 060 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 5° de la Ley 1639 de 2013, se crean otras medidas de protección a favor de las víctimas de ataques con sustancias corrosivas y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

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

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto buscar “*restablecimiento de los derechos en atención y salud, de las personas víctimas de ataques con sustancias o agentes*

químicos corrosivos a la piel”¹. Para el efecto, su articulado busca reconocer como víctimas de enfermedad catastrófica a quienes han sufrido ataques con este tipo de sustancias. Asimismo, busca otorgar un subsidio de apoyo a la víctima y garantizar su acceso a la atención integral en salud. De igual modo, se dictan disposiciones encaminadas al abastecimiento de insumo necesario para atender esta clase de casos, el fortalecimiento y apoyo a las Unidades de Quemados del sistema público del país, además del establecimiento de medidas de registro e informe respecto a la atención de víctimas.

Frente a lo propuesto, resulta pertinente señalar que el artículo 5° de la iniciativa establece un subsidio de apoyo para víctimas de ataques con agentes, o sustancias corrosivas de los niveles 1 al 3 del Sisbén, y ordena al Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Salud, o quien este delegue, determinar la entidad a la que le corresponderá hacerse cargo del subsidio, cuyo monto será igual a un salario mínimo legal vigente y su duración será hasta por cuatro (4) meses, prorrogable por una única vez por igual tiempo.

Al respecto, el Ministerio de Salud y Protección Social, en su concepto institucional sobre la iniciativa publicada en el año 2016², manifestó que el subsidio imponía una carga adicional al Gobierno nacional sin tener en cuenta los recursos y señalamientos dados por la Ley Estatutaria 1751 de 2015³. Sin embargo, para tener una idea sobre la magnitud de la mencionada carga fiscal, si se toman como referencia los reportes de víctimas con ácido o sustancias corrosivas de la Policía

¹ Artículo 1°, *Gaceta del Congreso* número 1012 de 2017.

² Publicado en la *Gaceta del Congreso* número 128 de 2016.

³ Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

Nacional y del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), se tiene que entre los años 2011 y 2015 se han reportado 524 casos (en promedio 105 anuales).

Tabla N° 1 Número de Víctimas reportadas por quemaduras con ácido o sustancias corrosivas

Año	Víctimas
2011	121
2012	161
2013	69
2014	112
2015	61
2016	N.D.
TOTAL	524
Promedio anual	105

Fuente: Medicina Legal y Policía Nacional.

Así mismo, si se tiene en cuenta que aproximadamente el 60% de la población se encuentra en los niveles 1 y 2 del Sisbén (de acuerdo a la clasificación utilizada para el régimen subsidiado en salud), alrededor de 63 personas cada año serían susceptibles de recibir el subsidio, lo cual, si se toma el horizonte máximo de disfrute (incluyendo prórroga), costaría cerca de \$371 millones anuales a 2017.

Tabla N° 2. Costo anual por concepto de beneficiarios del subsidio

Población Niveles 1 - 2 Sisbén (Reg. Subsid)	60%
Población Anual Beneficiada	63
Valor Subsidio Mensual	\$737.717
Máximo meses (incluye prórroga)	8
Valor Total Subsidio - por beneficiario	\$5.901.736
Valor Total Subsidio - total beneficiario	\$371.809.368

Fuente: Sisbén DANE. Cálculos propios.

Ahora bien, respecto al artículo 12 del proyecto, se establece que el MSPS consolidará anualmente un registro único de las víctimas de ataques con sustancias o agentes químicos corrosivos, información que, tal como se indicó en líneas atrás, está discriminada en los reportes de entidades como la Policía Nacional, o el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, por lo tanto, sería innecesaria su creación, pues, además de costos adicionales, podría ocasionar duplicidad de funciones. Frente a la implementación del registro referido, a fin de estimar su costo, se consideran a manera de ejemplo, los gastos que demandó el "Observatorio Laboral para la Educación", a cargo del Ministerio de Educación Nacional, como se observa en el siguiente cuadro:

Tabla N° 3 Gastos para la implementación del Observatorio Laboral para la Educación

Objeto	Valor proyectado 2017
Diseño y puesta en marcha del sistema	701.680.088

Consolidación e integración de la base de datos del sistema, su divulgación y análisis de resultados. Gerencia del Proyecto	315.791.310
Divulgación en medios. Diseño y aplicación del sitio web	807.231.537
Personal: Gerentes, web máster, coordinadores, asistentes	836.454.013
Diseño y desarrollo de la bodega de datos e implementación del sistema de consultas dinámicas	197.700.336
Ajustes al sistema de información y a la encuesta de seguimiento	72.177.355
TOTAL	2.931.034.639

Fuente: Observatorio laboral del Ministerio de Educación Nacional; cálculos DGPPN, cifras proyectadas.

De acuerdo con lo anterior, la implementación del sistema de registro de información requiere cerca de **\$2.931** millones de pesos, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento del mismo. A manera de ejemplo, para la vigencia 2017 se han destinado alrededor de **\$967** millones con destino al funcionamiento del sistema de información del Instituto Nacional de Salud (INS).

De igual modo, es necesario mencionar que las demás medidas propuestas en el proyecto de ley ya se encuentran cubiertas por el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) actual, a través de mecanismos como lo son el aseguramiento del POS con cargo a la UPC, el reembolso para servicios y tecnologías no cubiertas con cargo a la UPC y otras acciones especiales de política pública que se encuentran dictaminados en la legislación vigente.

Finalmente, esta Cartera reitera que los proyectos de ley que demanden gastos en su ejecución debe encontrarse contemplados de manera previa dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo de cada sector involucrado, en aras de dar cumplimiento a lo contenido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003⁴.

De acuerdo con lo expuesto, esta Cartera solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,


 ANDRÉS MADRICIO VELASCO MARTÍNEZ
 Viceministro Técnico
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 DGRESS/DGRENWAJ
 SMRM/GC/PPC
 UJ 287102/7



C.C. H.R. Esperanza María Pinzón de Jiménez – Ponente.
 H.S. Orlando Castañeda Serrano – Autor.
 Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano – Secretario General de la Cámara de Representantes

* * *

⁴ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

**CARTA DE COMENTARIOS DEL
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO
PÚBLICO FRENTE AL TEXTO DE
PONENCIA PARA CUARTO DEBATE AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 322 DE 2017
CÁMARA, 57 DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual se establecen condiciones
para la protección y cuidado de la niñez – Ley
Isaac.*

Bogotá, D. C.

1.1

Honorable Representante

RODRIGO LARA RESTREPO

Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto de ponencia para cuarto debate al **Proyecto de ley número 322 de 2017 Cámara, 57 de 2016 Senado**, por medio de la cual se establecen condiciones para la protección y cuidado de la niñez - Ley Isaac.

Respetado Presidente:

De manera atenta, me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto de Ponencia para Cuarto Debate al Proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

De conformidad con el artículo 2°, el proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto *“incluir dentro de las obligaciones del empleador, el reconocimiento y otorgamiento del derecho a licencia remunerada para el cuidado a la niñez a uno de los padres trabajadores o a quien detente el cuidado personal de un menor de 12 años que padezca una enfermedad grave o haya sufrido grave accidente, a fin de que el menor pueda contar con el cuidado de sus padres o de su custodia, en las situaciones referidas”*¹.

Por su parte, el párrafo 1° del artículo 3° de la iniciativa establece el término mínimo de la licencia de conformidad con la causa de la incapacidad, de la siguiente manera:

CAUSA	TÉRMINO DE LA LICENCIA
Por enfermedad grave accidente grave.	Entre 8 días a 20 días en el año calendario.

Sin perjuicio de lo propuesto, el mismo párrafo contempla como posibilidad que el empleador y el trabajador puedan acordar un número superior de días, siempre y cuando sea conforme a la incapacidad médica del menor.

A su vez, el párrafo 2° del mencionado artículo establece que *“las definiciones y diagnósticos médicos como enfermedad grave y accidente grave, quedarán sujetas al criterio*

del médico tratante de la respectiva entidad prestadora del servicio de salud, o la que haga sus veces, a la que se encuentre el niño o niña afiliado”. Al respecto, esta Cartera a través de la Información aportada por el Ministerio de Salud y Protección Social, relacionada con la duración de las hospitalizaciones y de consultas por urgencia en las que acuden los niños que pertenecen a la primera infancia, ha podido estimar la incidencia de las enfermedades de este grupo poblacional.

Así las cosas, se presenta nuevamente la información proyectada al año 2017, con base en los Registros Individuales de Prestación de Servicios (RIPS), de años anteriores:

Tabla 1, Total niños de 0 a 5 años atendidos y reportados en Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud (RIPS), por tipo de atención.

Tipo de consultas	Número de personas Atendidas	Número de atenciones	Concentración (consultas * niño/a atendido)
Urgencias	310.814	615.627	2
Hospitalizaciones*	33 349	49 432	1
Total general**	2.538.404	19.037.955	7

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Y proyecciones MHCP. (Año 2017 proyectado).

* La duración total en días de las hospitalizaciones de niños y niñas de 0 a 5 años en el año 2010, reportados mediante los RIPS fue de 106.706 días y proyectado con base en el crecimiento de afiliados.

** Incluye todos los tipos de consultas.

Sin embargo, si se tiene en cuenta que el pago de incapacidad sólo aplica para los afiliados al régimen contributivo o regímenes de excepción o especiales, se hace necesario presentar la información del total de niños y niñas de 0 a 5 años atendidos y el total de consultas por urgencias discriminados por régimen de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), la cual se encuentra en el siguiente cuadro:

Tabla 2, Total niños de 0 a 5 años atendidos por urgencias y reportados en RIPS por régimen de afiliación.

Régimen de afiliación	Total Número Personas Atendidas*	Total Número de Atenciones*
Sin dato	199	303
Contributivo	196.692	402.984
Subsidiado	87.592	168.538
Vinculado	16868	25759
Particular	1038	3255
Otro (excepción, especial o prepagada)	3.176	4.870
Desplazado subsidiado	122	214
Desplazado no asegurado o vinculado	710	1.186
0	306.396	607.109

* Proyectado con base en crecimiento de afiliaciones

¹ *Gaceta del Congreso* número 1012 de 2017.

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social y proyecciones DGPPN. Año 2017 (Proyectado).

De acuerdo con lo contenido en la Tabla 2, se tendría que para el año 2017 un total de **196.692** niños serían atendidos por urgencias en el régimen contributivo y 3.176 niños atendidos en regímenes de excepción o especiales, lo cual representaría un total de **199.868** niños para cuyos padres podrían aplicar los permisos por enfermedad grave o accidente grave.

Ahora bien, con respecto a lo dispuesto en el artículo 2° del proyecto de ley referente a la obligación del empleador de asumir el costo proveniente de la licencia, este Ministerio reitera que lo propuesto afectaría la productividad laboral relacionada con la ausencia del empleado de sus labores, tanto en el sector privado como del público. Frente a las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, el Ministerio de Hacienda ha calculado el impacto del proyecto de ley, enfocándose de manera especial en el costo que podría generar sobre las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

Para realizar dicha estimación, se tuvo en cuenta la estructura del mercado colombiano y la proporción del número de empleados públicos del total nacional. Así las cosas, con el fin de calcular el total de días de atención a la primera infancia de los hijos de los trabajadores del sector público, se utiliza la proporción de participación de los trabajadores públicos respecto del total y se multiplica por los 20 días que la iniciativa permite en caso de enfermedad grave. No obstante, resulta pertinente recalcar que el costo de reemplazar los empleados, en los casos que se requiera no es cuantificable y similarmente tampoco lo es el costo de oportunidad derivado de la caída de la productividad relacionada con la ausencia del empleado de sus labores.

De igual modo, se calculó el costo del total de días de permiso estimados con la metodología descrita para los empleados públicos, pero el valor hallado hace parte del costo normal del pago a los empleados por el desarrollo de sus funciones; es decir, se continuarían pagando los mismos salarios sin que estén realizando sus labores correspondientes, lo cual en principio no implicaría costo fiscal adicional para el Estado como empleador. Pero en caso de que los empleados deban ser reemplazados temporalmente, sí se estaría generando un impacto presupuestal.

Variable	Valores
Total de niños atendidos en urgencias (Reg. Contributivo y Especiales) (1)	199.868
Proporción Empleados Públicos del total (promedio nacional, porcentaje) (2)	3,8%
Total de niños atendidos (Reg. Contributivo y Especiales), sector público (3) = (1) x (2)	7.547
Días de permiso remunerado para empleados públicos (4)	20

Total días de permiso. Enfermedades o accidentes graves (Sect. Público) (5) = (3) x (4)	150.946
IBC promedio diario (6)	\$45.315
Costo estimado total días de permiso (7)=(6)x(5)	\$6.840.130.871

Fuente: DNP. Ministerio de Salud y Protección Social. Incluye solo el dato de niños atendidos por urgencias y reportados por el RIPS. Cálculos MHCP.

*IBC promedio calculado sobre el promedio de EPS superavitarias y deficitarias. Fuente: cifras financieras del sector salud. Comportamientos variables del proceso de compensación: 2002-2013.

De conformidad con las variables relacionadas en la tabla resumen, es posible estimar un número total de **150.946** días de permiso remunerado para los trabajadores del sector público², lo cual a criterio de este Ministerio incidiría de forma negativa en la productividad laboral.

De otro lado, es necesario reiterar que la legislación colombiana en la actualidad permite permisos remunerados para los empleados públicos, de acuerdo con lo establecido con el Decreto número 1950 de 1973³, que dispone en su artículo 74:

“El empleado puede solicitar por escrito permiso remunerado hasta por tres (3) días, cuando medie justa causa. Corresponde al Jefe del organismo respectivo, o a quien se haya delegado la facultad, el autorizar o negar los permisos”.

Este permiso reconoce a los trabajadores contar con un espacio de tiempo apropiado para afrontar situaciones personales que no sean de extrema gravedad. En este sentido, esta Cartera debe insistir que otorgar un permiso adicional para afrontar eventos de enfermedades comunes en los hijos de la primera infancia de los empleados públicos y privados es excesivo y afectaría directamente la productividad laboral.

De otro lado, se debe destacar que el Código Sustantivo del Trabajo (CST) no establece la figura de incapacidad por enfermedad, no obstante, dicha circunstancia se puede asociar con la figura de “grave calamidad doméstica”⁴, respecto de la cual el empleador tiene la obligación de conceder la

² Este es un número considerable de días de permiso, anotando que se han tenido en cuenta para este cálculo solamente los permisos remunerados en el evento de una enfermedad grave, accidente grave, sin tener en cuenta los permisos por enfermedad común. De esta manera, es necesario diferenciar también entre los permisos remunerados por accidente o enfermedad grave y los permisos de enfermedad común.

³ Por el cual se reglamentan los Decretos-ley 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración del personal civil.

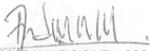
⁴ “...Artículo 57. Obligaciones especiales del empleador. Son obligaciones especiales del empleador: (...) 6. Conceder al trabajador las licencias necesarias para el ejercicio del sufragio: para el desempeño de cargos oficiales transitorios de forzosa aceptación; en caso de grave calamidad doméstica debidamente comprobada...”.

licencia necesaria, de acuerdo con las condiciones que queden definidas en el reglamento interno de trabajo⁵⁵, sin poder exigir la compensación del tiempo ni efectuar descuentos del salario del trabajador.

Por lo anterior, esta Cartera considera que la presente iniciativa todavía genera impactos no cuantificables en la productividad de los empleados públicos y genera permisos remunerados adicionales a la legislación laboral vigente. Se anota que la aprobación de los permisos laborales remunerados por enfermedades comunes afectaría de forma directa, tanto en el sector público como en el sector privado, la productividad laboral y ocasionaría efectos en el crecimiento económico y en el bienestar general.

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

Cordialmente,



ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ
Viceministro Técnico
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS
FISCAL Y PRESUPUESTARIAS
C.C. H. R. Guillermo Bravo Montaña - Ponente
H. R. Oscar de Jesús Hurtado Pérez - Ponente
H. S. Germán Bernardo Carrión López - Ponente
H. S. Luis Fernando Duque García - Autor
Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano - Secretario General de la Cámara de Representantes.

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE CULTURA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 078 DE 2017 CÁMARA, 219 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se declara como Patrimonio Cultural y Deportivo de la Nación al Estadio Eduardo Santos “Semillero del Fútbol Colombiano”, ubicado en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 16 de noviembre de 2017

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA
SERRANO

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Concepto técnico sobre el **Proyecto de ley número 078 de 2017 Cámara, 219 de 2017 Senado**, por medio del cual se declara como *Patrimonio Cultural y Deportivo de la Nación al Estadio Eduardo Santos “Semillero del Fútbol Colombiano” ubicado en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Secretario:

Para que obre en el expediente y con el fin que sea de conocimiento de los honorables Representantes, de manera respetuosa me permito emitir concepto técnico sobre el proyecto de ley mencionado en el asunto, en los siguientes términos:

Con respecto a la “Declaratoria” mencionada en los artículos 1° y 2°, es pertinente realizar las siguientes precisiones:

Uno de los avances más importantes para la protección y salvaguardia del Patrimonio Cultural de la Nación en los últimos años, fue la expedición de la Ley 1185 de 2008. Al promover esta ley, el Ministerio de Cultura fijó procedimientos únicos para la protección y salvaguardia del Patrimonio Cultural de la Nación, basado en un principio de coordinación garantizado por un Sistema Nacional de Patrimonio Cultural, “constituido por el conjunto de instancias públicas del nivel nacional y territorial que ejercen competencias sobre el Patrimonio Cultural de la Nación, por los bienes y manifestaciones del Patrimonio Cultural de la Nación, por los Bienes de Interés Cultural y sus propietarios, usufructuarios a cualquier título y tenedores, por las manifestaciones incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, por el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación, información, y por las competencias y obligaciones públicas y de los particulares, articulados entre sí, que posibilitan la protección, salvaguardia, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del Patrimonio Cultural de la Nación”. (Ley 1185 de 2008, artículo 2°, que modifica el artículo 5° de la Ley 397 de 1997).

La creación del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural obedece a la necesidad de articular todo lo relativo al Patrimonio Cultural de la Nación de una manera coherente y orientada, dándole prioridad al interés general sobre los intereses particulares y evitando que las decisiones trascendentales en este campo sean tomadas sin que se consulte a las comunidades y colectividades creadoras o identificadas con los bienes y manifestaciones que constituyen este Patrimonio Cultural.

Adicionalmente, la Ley 1185 de 2008 establece que “El Sistema Nacional de Patrimonio Cultural estará coordinado por el Ministerio de Cultura, para lo cual fijará las políticas generales y dictará normas técnicas y administrativas, a las que deberán sujetarse las entidades y personas que

⁵⁵ (...) 6. Días de descanso legalmente obligatorio; horas o días de descanso convencional o adicional; vacaciones remuneradas: permisos, especialmente lo relativo a desempeño de comisiones sindicales, asistencia al entierro de compañeros de trabajo y grave calamidad doméstica.

integran dicho sistema". (Ley 1185/08, artículo 2°).

Estas políticas y estas normas incluyen, entre otras, los lineamientos y procedimientos para las declaratorias de Bienes de Interés Cultural y para la inclusión de manifestaciones en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, elaboradas y perfeccionadas por la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura desde su creación, y que buscan un buen funcionamiento del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural.

De acuerdo con lo anterior, es claro que la adopción de este proyecto de ley en los términos planteados, rompe el esquema del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural previsto en la Ley 1185 de 2008, por lo que consideramos altamente inconveniente su aprobación. En ese sentido, se recomienda seguir los lineamientos ya establecidos en la Ley General de Cultura, para la protección y estudio de los valores arquitectónicos e históricos que pueda tener este estadio.

En relación con la inclusión de partidas presupuestales para dar cumplimiento a este tipo de leyes, es preciso revisar la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional acerca del contenido de estas denominadas leyes de honores, más específicamente en lo relacionado con los instrumentos de cumplimiento de las mismas que tiene el Gobierno nacional.

Encontramos entonces la Sentencia C-373/10, de mayo 19 de 2010, con ponencia de la Magistrada María Victoria Calle Correa, a través de la cual la Corte resolvió las objeciones presidenciales planteadas sobre un proyecto de ley de honores y que resulta muy ilustrativa para el análisis en el cual estaremos empeñados:

"Desde muy temprano en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, esta Corporación ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, pero corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, "ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos". "La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación. (...) simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual del Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos... (...) De acuerdo a la línea jurisprudencial en la materia, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra "un mandato imperativo dirigido al ejecutivo", caso en el cual es inexecutable, "o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público

y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto", evento en el cual es perfectamente legítima. (...)".

Más recientemente, en la Sentencia C-290 de 2009, la Corte Constitucional reiteró lo siguiente:

"La vocación de la ley que decreta un gasto es, entonces, la de constituir un título jurídico para la eventual inclusión de las respectivas partidas en el presupuesto general de la Nación y si el legislador se limita a autorizar el gasto público, a fin de que, con posterioridad, el Gobierno pueda determinar si lo incluye o no en alguna de las futuras vigencias fiscales, es claro que obra dentro del marco de competencias constitucionalmente diseñado y que, por este aspecto, no existe contrariedad entre la ley o el proyecto de ley objetado y la Constitución. (...) Siempre que el Congreso de la República haya incluido la autorización del gasto en una ley, el Gobierno tiene competencia para incorporar las partidas autorizadas en el proyecto de presupuesto, pero también puede abstenerse de hacerlo, pues le asiste un margen de decisión que le permite actuar en tal sentido y "de acuerdo con la disponibilidad de los recursos y las prioridades del Gobierno, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales. (...) La asignación presupuestal para la realización de gastos autorizados por ley es eventual y la decisión acerca de su inclusión le corresponde al Gobierno, luego el legislador no tiene atribución para obligar al Gobierno a que incluya en el presupuesto alguna partida específica y, por ello, cuando a la autorización legal previa el Congreso agrega una orden con carácter imperativo o perentorio dirigida a que se apropien en el presupuesto las sumas indispensables para ejecutar el gasto autorizado, la ley o el proyecto de ley están afectadas por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de las competencias relativas al gasto público entre el legislador y el Gobierno. (...) Dado que el Congreso autoriza el gasto, pero no puede ordenar que el Gobierno deba asignar las sumas de dinero destinadas a ejecutarlo, la Corte procede a analizar si el artículo cuya constitucionalidad se analiza en razón de la objeción formulada por el Gobierno nacional, contiene una simple autorización o "presiona el gasto", mediante el establecimiento de la orden de incorporar en el presupuesto general de la Nación las partidas para ejecutar el gasto previsto".

En Sentencia C-767 de 2010, con Ponencia del Magistrado Juan Carlos Henao, expediente OP-126, al revisar una objeción a un proyecto de ley, la Corte señaló:

“...De otra parte, al analizar el cuerpo del proyecto de ley advirtió que se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para incorporar dentro del presupuesto General de la Nación, las partidas para concurrir a obras de utilidad pública e interés social del municipio de Anorí. Ello significa que el proyecto se ajusta a la facultad que le ha reconocido la Corte al Congreso para aprobar proyectos de ley que comparten gasto público, por cuanto no le impone al Gobierno su ejecución, sino que lo faculta para incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación. De esta manera, el Gobierno decidirá autónomamente si incluye la partida en el Presupuesto y, en caso de que sea así, determinará la cuantía de esa partida, con independencia del cálculo establecido por el proyecto de ley sobre su costo total”.

Pero estos no son los únicos pronunciamientos de la Corte Constitucional en estos temas.

Son numerosos y entre ellos podemos mencionar pronunciamientos anteriores, en el mismo sentido:

La Sentencia C-1250 de 2001, con Ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, planteó:

“Corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales. No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno. (...) Lo anterior porque, al decir del artículo 346 superior, corresponde al Gobierno formular el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, en el cual solo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gasto decretados conforme a las leyes anteriores, a gasto propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo”.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir lo siguiente:

- Las denominadas leyes de honores constituyen simplemente un título que le permite al Gobierno nacional, de acuerdo con sus prioridades, con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y con la disponibilidad de recursos, incorporar o no la partida presupuestal en la ley de Presupuesto.

- El sistema presupuestal (constitucional y legal), otorga la facultad al Gobierno nacional para tomar las decisiones respecto a las partidas

de gasto que se consideren necesarias incluir en cada vigencia fiscal.

- Las leyes que ordenan gastos son autorizaciones al Gobierno nacional, no obligaciones, en virtud de las cuales los mencionados gastos, de acuerdo con su conveniencia y prioridad, pueden ser incorporados o no en la ley de presupuesto.

En relación con lo previsto en este proyecto de ley, consideramos que lo allí establecido es imposible de cumplir sin el respectivo respaldo presupuestal, y en el evento en que se autoricen las partidas necesarias, deberá determinarse explícitamente su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente financiera contra la cual se atenderán dichos gastos.

La aprobación de este tipo de leyes, al no consultar las posibilidades reales de financiamiento por parte del Ministerio de Cultura, dificulta el proceso de programación y planeación de la inversión, si tenemos en cuenta que la inversión del Ministerio se debe ajustar a los parámetros establecidos por las normas presupuestales y a la programación de un plan de acción, en donde las actividades previstas deben estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.

Agradezco tener en cuenta las anteriores consideraciones.

Cordialmente,



MARIANA GARCÉS CORDOBA
Ministra de Cultura

**CARTA DE COMENTARIOS DEL
MINISTERIO DE CULTURA AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 290 DE 2017
CÁMARA, 118 DE 2016 SENADO**

por medio de la cual se rinde honores a la memoria y obra del ex Presidente Julio César Turbay Ayala, con ocasión del Primer Centenario de su Natalicio.

Bogotá, D.C., 16 de noviembre de 2017

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA
SERRANO

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Concepto técnico sobre el **Proyecto de ley número 290 de 2017 Cámara, 118 de 2016 Senado**, por medio de la cual se rinde honores a la memoria obra del ex Presidente Julio César

Turbay Ayala, con ocasión del Primer Centenario de su Natalicio.

Respetado señor Secretario:

Para que obre en el expediente y con el fin que sea de conocimiento de los honorables Representantes, de manera respetuosa me permito emitir concepto técnico sobre el proyecto de ley mencionado en el asunto, en los siguientes términos:

En primer lugar, cabe señalar que ya existe una ley de honores al doctor Julio César Turbay Ayala, que autoriza al Ministerio de Cultura para realizar acciones bastante similares a las señaladas en este proyecto de ley. De manera respetuosa, consideramos que no tiene sentido aprobar un proyecto de ley que contiene disposiciones ya emanadas en una ley anterior. Esta es la Ley 1256 de 2008, la cual se transcribe a continuación:

LEY 1256 DE 2008

(noviembre 28)

por la cual se honra la memoria, trayectoria pública del ex Presidente Julio César Turbay Ayala y se decretan disposiciones para el efecto.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Congreso de la República de Colombia honra la memoria y trayectoria pública del ex Presidente Julio César Turbay Ayala, ciudadano benemérito, y exalta su vida como modelo de dignidad y consagración al servicio del país.

Artículo 2°. Autorizar al Gobierno nacional para la elaboración de una escultura del ilustre ex Presidente Julio César Turbay Ayala en el Centro de Convenciones y Exposiciones que lleva su nombre en Cartagena de Indias.

Artículo 3°. Autorizar al Gobierno nacional para la elaboración de una estatua del ex Presidente Turbay Ayala.

Artículo 4°. Autorizar al Gobierno nacional para disponer de lo pertinente mediante el Ministerio de Transporte y asignar nombre a la autopista Bogotá-Medellín la cual llevará el nombre del ex Mandatario “Julio César Turbay Ayala”.

Artículo 5°. Autorizar al Gobierno nacional para disponer lo pertinente mediante el Ministerio del Interior y asignar nombre a un parque de Bogotá, D. C., el cual llevará el nombre del ex Mandatario “Julio César Turbay Ayala”, en coordinación con las autoridades del Distrito Capital.

Artículo 6°. Autorizar al Gobierno nacional para la emisión de una estampilla con la efigie del ex Mandatario Julio César Turbay Ayala, especificando el periodo de su mandato presidencial.

Artículo 7°. Autorizar al Gobierno nacional para disponer de lo pertinente mediante el Instituto

Caro y Cuervo la reedición de la obra “Escritos Selectos”, del ilustre ex Presidente Julio César Turbay Ayala.

Artículo 8°. Autorizar al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias, para los efectos contemplados en la presente ley.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su publicación.

Una vez señalado lo anterior, ahora entraremos en el análisis del proyecto de ley en curso. Este es un proyecto de ley de honores, porque su pretensión es honrar a un personaje nacional, como se desprende de su contenido, cuando en el artículo 1° señala:

Artículo 1°. La República de Colombia honra la memoria y obra del ex Presidente de la República, doctor Julio César Turbay Ayala, al cumplirse el primer centenario de su nacimiento, ocurrido en Bogotá, el 18 de junio de 1916.

(Resaltado fuera de texto).

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-766/10 (M.P., Humberto Antonio Sierra Porto), se ha pronunciado frente a las leyes de honores de la siguiente manera:

“Respecto de las leyes conocidas como leyes de honores, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que son cuerpos normativos en cuyas disposiciones se exaltan valores humanos que por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir. Esta clase de leyes, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto, y desde el punto de vista material, no crean, extinguen ni modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos. Estas leyes se limitan, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a “decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria”, y de manera alguna pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley”.

Posteriormente la sentencia reiteró con respecto a otros pronunciamientos de la “Ley de Honores”, en la que reafirmó:

“Sin embargo, lo anterior no significa que el Congreso no cuente con límites en el ejercicio de esta facultad legislativa, pues, aparte de los propios de toda ley que jerárquicamente se encuentra sometida a los parámetros constitucionales, la interpretación teleológica de la facultad dada

al Congreso conduce a la conclusión que dicha atribución.

“Debe ser ejercida por el Congreso de la República dentro de parámetros de prudencia, proporcionalidad y razonabilidad y con respeto de los preceptos constitucionales, puesto que de lo contrario daría lugar a situaciones contradictorias v.gr., cuando se pretende exaltar a quien no es digno de reconocimiento, con las consabidas repercusiones que en la conciencia colectiva y en moral administrativa puede ocasionar tal determinación. De la misma manera, cree la Corte que los decretos de honores que expida el legislador no pueden convertirse en un pretexto para otorgar gracias, dádivas o favores personales a cargo del erario público, ni para ordenar gasto público con desconocimiento del reparto de competencias existente entre la Nación y los municipios...” (Resaltado fuera de texto).

En relación con la inclusión de partidas presupuestales para dar cumplimiento a este tipo de leyes, es preciso revisar la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional acerca del contenido de estas denominadas leyes de honores, más específicamente en lo relacionado con los instrumentos de cumplimiento de las mismas que tiene el Gobierno nacional.

Encontramos entonces la Sentencia C-373/10, de mayo 19 de 2010, con Ponencia de la Magistrada María Victoria Calle Correa, a través de la cual la Corte resolvió las objeciones presidenciales planteadas sobre un proyecto de ley de honores y que resulta muy ilustrativa para el análisis en el cual estaremos empeñados:

“Desde muy temprano en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, esta Corporación ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, pero corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”. “La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación. (...) simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual del Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos... (...) De acuerdo a la línea jurisprudencial en la materia, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexequible, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida

correspondiente, en la ley de presupuesto”, evento en el cual es perfectamente legítima. (...)”

Más recientemente, en la Sentencia C-290 de 2009, la Corte Constitucional reiteró lo siguiente:

“La vocación de la ley que decreta un gasto es, entonces, la de constituir un título jurídico para la eventual inclusión de las respectivas partidas en el presupuesto general de la Nación y si el legislador se limita a autorizar el gasto público, a fin de que, con posterioridad, el Gobierno pueda determinar si lo incluye o no en alguna de las futuras vigencias fiscales, es claro que obra dentro del marco de competencias constitucionalmente diseñado y que, por este aspecto, no existe contrariedad entre la ley o el proyecto de ley objetado y la Constitución. (...) Siempre que el Congreso de la República haya incluido la autorización del gasto en una ley, el Gobierno tiene competencia para incorporar las partidas autorizadas en el proyecto de presupuesto, pero también puede abstenerse de hacerlo, pues le asiste un margen de decisión que le permite actuar en tal sentido y “de acuerdo con la disponibilidad de los recursos y las prioridades del Gobierno, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales. (...) La asignación presupuestal para la realización de gastos autorizados por ley es eventual y la decisión acerca de su inclusión le corresponde al Gobierno, luego el legislador no tiene atribución para obligar al Gobierno a que incluya en el presupuesto alguna partida específica y, por ello, cuando a la autorización legal previa el Congreso agrega una orden con carácter imperativo o perentorio dirigida a que se apropien en el presupuesto las sumas indispensables para ejecutar el gasto autorizado, la ley o el proyecto de ley están afectadas por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de las competencias relativas al gasto público entre el legislador y el Gobierno. (...) Dado que el Congreso autoriza el gasto, pero no puede ordenar que el Gobierno deba asignar las sumas de dinero destinadas a ejecutarlo, la Corte procede a analizar si el artículo cuya constitucionalidad se analiza en razón de la objeción formulada por el Gobierno nacional, contiene una simple autorización o “presiona el gasto” mediante el establecimiento de la orden de incorporar en el presupuesto general de la Nación las partidas para ejecutar el gasto previsto”

En Sentencia C-767 de 2010, con ponencia del Magistrado Juan Carlos Henao, expediente OP-126, al revisar una objeción a un proyecto de ley, la Corte señaló:

“...De otra parte, al analizar el cuerpo del proyecto de ley advirtió que se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las

apropiaciones presupuestales necesarias para incorporar dentro del presupuesto General de la Nación, las partidas para concurrir a obras de utilidad pública e interés social del municipio de Anorí. Ello significa que el proyecto se ajusta a la facultad que le ha reconocido la Corte al Congreso para aprobar proyectos de ley que comparten gasto público, por cuanto no le impone al Gobierno su ejecución, sino que lo faculta para incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación. De esta manera, el Gobierno decidirá autónomamente si incluye la partida en el Presupuesto y, en caso de que sea así, determinará la cuantía de esa partida, con independencia del cálculo establecido por el proyecto de ley sobre su costo total”.

Pero estos no son los únicos pronunciamientos de la Corte Constitucional en estos temas. Son numerosos y entre ellos podemos mencionar pronunciamientos anteriores, en el mismo sentido:

La Sentencia C-1250 de 2001, con Ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, planteó:

“Corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales. No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria.

Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.(...). Lo anterior porque, al decir del artículo 346 superior, corresponde al Gobierno formular el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gasto decretados conforme a las leyes anteriores, a gasto propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo”.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir lo siguiente:

- Las denominadas leyes de honores constituyen simplemente un título que le permite al Gobierno nacional, de acuerdo con sus prioridades, con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y con la disponibilidad de recursos, incorporar o no la partida presupuestal en la ley de Presupuesto.

- El sistema presupuestal (constitucional y legal), otorga la facultad al Gobierno nacional

para tomar las decisiones respecto a las partidas de gasto que se consideren necesarias incluir en cada vigencia fiscal.

- Las leyes que ordenan gastos son autorizaciones al Gobierno nacional, no obligaciones, en virtud de las cuales los mencionados gastos, de acuerdo con su conveniencia y prioridad, pueden ser incorporados o no en la ley de presupuesto.

En relación con lo previsto en este proyecto de ley, consideramos que lo allí establecido es imposible de cumplir sin el respectivo respaldo presupuestal, y en el evento en que se autoricen las partidas necesarias, deberá determinarse explícitamente su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente financiera contra la cual se atenderán dichos gastos.

La aprobación de este tipo de leyes, al no consultar las posibilidades reales de financiamiento por parte del Ministerio de Cultura, dificulta el proceso de programación y planeación de la inversión, si tenemos en cuenta que la inversión del Ministerio se debe ajustar a los parámetros establecidos por las normas presupuestales y a la programación de un plan de acción, en donde las actividades previstas deben estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.

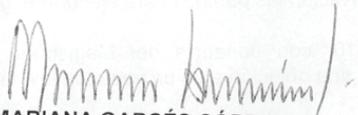
Por último cabe señalar que, de acuerdo con la Constitución Política y jurisprudencia vigente, en el artículo 11 se da una abierta transgresión al principio potestativo del Gobierno de incluir o no partidas presupuestales autorizadas en este tipo de leyes:

Artículo 11. *Las obras y actividades establecidas en la presente ley se deberán ejecutar dentro del año siguiente a su entrada en vigencia.* (Subrayado fuera de texto).

En el texto resaltado se está ordenando al Gobierno nacional, dar cumplimiento a esta ley dentro del año siguiente, lo cual va en contravía de lo ya señalado por la honorable Corte Constitucional, como se ha expuesto ya de manera extensa en este concepto.

Agradezco tener en cuenta las anteriores consideraciones.

Cordialmente,



MARIANA GARCÉS CÓRDOBA
Ministra de Cultura

CONTENIDO

Gaceta número 1103 - martes 28 de noviembre de 2017		
CÁMARA DE REPRESENTANTES		
	Págs.	
PROYECTOS DE LEY		
Proyecto de ley número 192 de 2017 cámara, por medio de la cual se instituye la Medalla – Almirante Leonardo Santamaría Gaitán– y se ordenan otras disposiciones.	1	
Proyecto de ley número 193 de 2017 cámara, por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Tame del departamento de Arauca, exaltando su condición de “Cuna de la Libertad de Colombia”, reconociendo y resaltando la inmensa labor Libertadora del Coronel y párroco Fray Ignacio Mariño y el lancero, Sargento Inocencio Chincá, por los acontecimientos históricos de la Campaña Libertadora del Siglo XIX.	4	
Proyecto de ley número 194 de 2017 cámara, por medio de la cual se establece un marco de acción frente a los choques simples y se dictan otras disposiciones.	14	
		CARTAS DE COMENTARIOS
Carta de comentarios del ministerio de hacienda y crédito público frente al texto de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 060 de 2017 cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 5° de la Ley 1639 de 2013, se crean otras medidas de protección a favor de las víctimas de ataques con sustancias corrosivas y se dictan otras disposiciones.		23
Carta de comentarios del ministerio de hacienda y crédito público frente al texto de ponencia para cuarto debate al proyecto de ley número 322 de 2017 cámara, 57 de 2016 senado	2	5
Carta de comentarios del ministerio de cultura al proyecto de ley número 078 de 2017 cámara, 219 de 2017 senado, por medio del cual se declara como Patrimonio Cultural y Deportivo de la Nación al Estadio Eduardo Santos “Semillero del Fútbol Colombiano”, ubicado en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y se dictan otras disposiciones.		27
Carta de comentarios del ministerio de cultura al proyecto de ley número 290 de 2017 cámara, 118 de 2016 senado		29