



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 359

Bogotá, D. C., **martes, 5 de junio** de 2018

EDICIÓN DE **16** PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 226 DE 2018 SENADO

*por medio del cual se crea la condecoración anual Gabriel Betancur Mejía con ocasión del centenario de su natalicio.*

Bogotá, D. C., junio 5 de 2018.

Doctor:

IVÁN NAME VÁSQUEZ

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente  
Senado de la República

Ciudad.

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 226 de 2018 Senado.**

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación que me hizo como ponente y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 226 de 2018 Senado, *por medio del cual se crea la condecoración anual Gabriel Betancur Mejía con ocasión del centenario de su natalicio*, en los siguientes términos:

#### I. Consideraciones preliminares

El proyecto de ley que presentó para su debate a los honorables Senadores miembros de la Comisión Segunda del Senado, pretende conmemorar el natalicio del ilustre colombiano Gabriel Betancur Mejía y crear en su honor una condecoración que lleve su nombre y

que anualmente honre a los colombianos y latinoamericanos que hayan contribuido notablemente con sus aportes a la sociedad.

Es deber del Congreso de la República de Colombia exaltar la memoria de aquellos hombres y mujeres que han hecho grandes contribuciones a la construcción de la patria.

Precisamente, en virtud del mandato constitucional que le asiste al Congreso de Colombia derivado del numeral 15 del artículo 150 de la Carta política, es competencia de esa autoridad administrativa, expedir las leyes que se relacionen con los honores que se le deban otorgar a algún ciudadano como consecuencia del servicio prestado al país.

La Corte Constitucional en algunos de los estudios que ha tenido que abordar, con ocasión del juicio de constitucionalidad de este tipo de leyes, ha advertido que estas mismas se derivan en tres principales vertientes, sin que sean exclusivas, y son las que tienen como propósito: resaltar la vida de un ciudadano; conmemorar fechas representativas de tipo cultural; o aquellas que realzan la importancia de un lugar o monumento<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sentencia C-948 de 2014, Referencia: Expediente D-10226, Magistrada Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE. En la Sentencia C-766 de 2010<sup>[14]</sup> la Corte Constitucional recordó que el Congreso de la República tiene, entre sus facultades definidas expresamente por la Constitución de 1991, la de expedir leyes de honores, con base en el artículo 150, numeral 15, Superior. Estas leyes, según el texto literal de la disposición citada, tienen por objeto celebrar, exaltar o enaltecer a un ciudadano que haya prestado servicios a la patria. Sin embargo, este Tribunal ha explicado que, dada la facultad general del Congreso en el sentido de dictar las leyes y configurar el derecho,

Es así como el máximo órgano legislativo, en representación de la voluntad popular de los colombianos, y en nombre de estos, puede rendir, cuando se trata de destacar la labor ejecutada por un ciudadano, honor a través de la misma ley.

Esta facultad no es en sí misma absoluta, pues responde a un poder de configuración legislativa que, respecto a este asunto particular, debe enmarcarse en el ejercicio de la exaltación ciudadana, sin que necesariamente revista erogación presupuestal alguna que esté orientada a favorecer económicaente a particulares. Lo anterior bajo el supuesto de que esta prerrogativa estatal, está dada desde un ámbito social y cultural, y busca promover el reconocimiento de aquellos que, por la prestación destacada de su servicio a la patria, son un ejemplo para la sociedad colombiana<sup>2</sup>.

En ese sentido, el presente proyecto de ley se deriva de esa facultad de reconocimiento ciudadano que le asiste al legislador, y que responde a la necesidad de destacar la labor ejercida por un ciudadano colombiano que, gracias a su convicción y emprendimiento, logró muchas ejecutorias, todas ellas muy relevantes, en el campo de la educación, el crédito educativo, la planeación, la internacionalización y la integración.

En la Sentencia C-948 de 2014, la Corte Constitucional aclara, en desarrollo de la Sentencia C-766 de 2010 “(...) que las leyes de honores carecen del carácter general y abstracto de la legislación ordinaria, y que se agotan en su expedición, de forma subjetiva y concreta, en relación con la persona, grupo de personas o situaciones que se desean resaltar”.

---

esta posibilidad no debe leerse de forma taxativa, y ha constatado que suelen presentarse al menos tres tipos de leyes de honores distintas: “(i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios”.

<sup>2</sup> Sentencia C-948 de 2014. Referencia: Expediente D-10226. Magistrada Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA: En la decisión citada, la Corporación reiteró que las leyes de honores carecen del carácter general y abstracto de la legislación ordinaria, y que se agotan en su expedición, de forma subjetiva y concreta, en relación con la persona, grupo de personas o situaciones que se desean resaltar. Agregó la Corte que las leyes de honores, a pesar de no moverse dentro del estricto margen de la exaltación de ciudadanos que prestaron servicios a la patria, deben ser dictadas dentro de criterios de prudencia, razonabilidad y proporcionalidad y no pueden utilizarse para desconocer la prohibición de decretar auxilios o donaciones a favor de particulares o las competencias estatales en materia de gasto, público.

Además, explicó que estas celebraciones, conforme los principios que caracterizan el Estado social de derecho, suelen tener una clara connotación social y cultural.

## II. Objeto

El proyecto de ley que se presenta para su primer debate a la honorable Comisión Segunda del Senado, como ha sido señalado, busca rendir honor a la vida y obra del doctor Gabriel Betancur Mejía y crear una condecoración que lleve su nombre y que honre a los colombianos y latinoamericanos que hayan contribuido con sus aportes a la sociedad.

Artículo 1°. *Objeto.*

Artículo 2°. Define quiénes podrán ser galardonados con la condecoración Gabriel Betancur Mejía.

Artículo 3°. Crea el comité de selección del ganador de la condecoración.

Artículo 4°. Establece una periodicidad anual para la entrega de la condecoración.

Artículo 5°. Define como fecha para la entrega de la condecoración el 27 de abril de cada año, fecha del natalicio del doctor Gabriel Betancur Mejía y Día Internacional del Crédito Educativo.

Artículo 6°. Vigencia.

## IV. Justificación:

La Sentencia de la Corte Constitucional C-766 de 2010, señala que:

*“En el orden constitucional colombiano el artículo 150 de la Constitución atribuye al legislador la elaboración de la ley, la cual es una fuente cuyo ámbito competencial le permite regular cualquier tema siempre y cuando dicha regulación sea acorde con los parámetros constitucionales”.*

Lo anterior es clarificado por la Corte en la Sentencia C-766 de 2010 al explicar que hay distintos tipos de Leyes de Honores:

*“(i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios”.*

Como se observa, el fundamento jurídico con base en el cual se pone a consideración de esta honorable Comisión el presente proyecto de ley se ajusta a la intención de rendir un homenaje al doctor Gabriel Betancur Mejía.

## PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a la Comisión Segunda del honorable Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 226 de 2018 Senado, *por medio del cual se crea la condecoración anual Gabriel Betancur Mejía con ocasión*

del centenario de su natalicio. Con base en el texto original del proyecto.



**LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES**  
Senador de la República

**TEXTO PROPUESTO PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 266 DE 2018 SENADO**

*por medio del cual se crea la condecoración anual Gabriel Betancur Mejía con ocasión del centenario de su natalicio.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Crear, con ocasión del centenario del natalicio del ilustre colombiano economista, abogado, educador, creador de la idea del crédito educativo, planificador, internacionalista y líder de la integración de la comunidad latinoamericana de naciones, **doctor Gabriel Betancur Mejía**, una condecoración que lleve su nombre, para honrar anualmente a los colombianos y latinoamericanos que, como él, hayan contribuido notablemente con sus aportes a la sociedad, en Colombia o en alguno de los países de la región de América Latina y el Caribe.

Artículo 2°. *Galardonados.* Podrán ser distinguidos con la **Condecoración Gabriel Betancur Mejía** las personas e instituciones que, a juicio del Comité de Selección, se hayan destacado por sus aportes en campos como la educación, el crédito educativo y la integración de los países.

Artículo 3°. *Comité de selección.* Anualmente un comité conformado por siete (7) miembros, y que seleccionará a los colombianos y latinoamericanos que serán galardonados con la **Condecoración Gabriel Betancur Mejía**.

Este Comité estará conformado por

- El Ministro de Educación nacional o su delegado, quien lo presidirá.
- El Presidente del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) o su delegado.
- El Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias).
- El representante de las universidades públicas que a su vez sea miembro de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex).

- El Representante de las universidades privadas que a su vez sea miembro de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex).
- El Director Ejecutivo de la Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo (APICE) o su delegado.
- El Representante del Parlamento Latinoamericano o su delegado.

Parágrafo 1°. El comité de selección establecerá el reglamento, así como los criterios y proceso para la elección del ganador de la **Condecoración Gabriel Betancur Mejía**.


Parágrafo 2°. El comité de selección deberá reunirse previamente a la fecha de ceremonia de entrega de la **Condecoración Gabriel Betancur Mejía** para elegir al ganador de esta.

Artículo 4°. *Periodicidad.* La **Condecoración Gabriel Betancur Mejía** se entregará con una periodicidad **anual**.

Artículo 5°. *Ceremonia de entrega.* Se establece, como fecha de entrega de la **Condecoración Gabriel Betancur Mejía**, el 27 de abril de cada año, fecha del natalicio del **doctor Gabriel Betancur Mejía** y Día Internacional del Crédito Educativo. La entrega se hará en el marco de la celebración del Día Internacional de Crédito Educativo.

Parágrafo. En la ceremonia de entrega de la **Condecoración Gabriel Betancour Mejía** debe estar presente el señor Presidente de la República de Colombia o el Ministro de Educación nacional.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



**LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES**  
Senador de la República

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 228 DE 2018 SENADO, 131 DE 2016 CÁMARA**

*por medio del cual se crea el Registro Único de Unidades de Propiedad Horizontal y se modifica la Ley 675 de 2001.*

Bogotá, D. C., junio de 2018

Honorable Senador

ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO

Presidente de la Comisión Primera

Senado de la República

E. S. D.

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 228 de 2018**

**Senado, 131 de 2016 Cámara, por medio del cual se crea el Registro Único de Unidades de Propiedad Horizontal y se modifica la Ley 675 de 2001.**

Apreciado señor Presidente:

En los términos de los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992 y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, presento informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 228 de 2018 Senado, 131 de 2016 Cámara, *por medio del cual se crea el Registro Único de Unidades de Propiedad Horizontal y se modifica la Ley 675 de 2001.*

Cordialmente,



**Juan Manuel Galán**  
Senador

### 1. TRÁMITE Y ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El 25 de agosto de 2016 la honorable Representante Olga Lucía Velásquez radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el proyecto de ley, *por medio de la cual se crea el Registro Único Nacional de Unidades de Propiedad Horizontal y se modifica de la Ley 675 de 2001*, al cual le fue asignado el número 131 de 2016 Cámara. Fue designado ponente para primer debate el honorable Representante Óscar Sánchez, quien presentó ponencia positiva, y el 30 de mayo se llevó a cabo, en el recinto de la Comisión Primera de Cámara, la discusión y votación del proyecto con algunas modificaciones. Para el segundo debate en la Cámara de Representantes fueron nombrados los honorables Representantes Jaime Buenahora, Humphrey Roa y Óscar Sánchez, quienes presentaron una ponencia con pliego de modificaciones y el pasado 10 de abril de 2018 fue aprobada por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

En Senado de la República le correspondió el número 228 de 2018 y fui designado ponente por la Mesa Directiva mediante la Resolución MD 0878, emitida por la Mesa Directiva de Cámara de Representantes.

### 2. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa legislativa consta de ocho artículos incluida la vigencia. El primer artículo crea el Registro de Unidades de Propiedad Horizontal y define quién será el administrador del registro; el artículo 2º describe qué es y qué debe contener el Registro de Unidades de Propiedad Horizontal; el tercero otorga la posibilidad a las aseguradoras para negarse, solo bajo una causal objetiva, a otorgar póliza a zonas comunes; el artículo 4º se refiere a la naturaleza del administrador de propiedad horizontal, la manera de elegirlo y las obligaciones

que adquiere; el artículo 5º contempla los requisitos para ejercer como administrador de la propiedad horizontal; el artículo 6º adiciona dos artículos nuevos a la Ley 675 de 2001, el primero referente a la inspección, control y vigilancia que ejercerán las alcaldías locales y el segundo que permite que los municipios puedan crear el Consejo Municipal o Distrital de Propiedad Horizontal como espacio de participación válido en el municipio o distrito. Finalmente, el artículo 8º se refiere a la vigencia.

### 3. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

En el 2001 fue promulgada la Ley 675, que reglamentó el ejercicio de la propiedad horizontal en Colombia. Sin embargo, desde esa época se han vislumbrado vacíos en la ley que producen inconvenientes y generan en la mayoría de las ocasiones conflictos entre los propietarios y entre estos y los órganos de administración y dirección de la propiedad horizontal. Adicionalmente, son recurrentes las interpretaciones desacertadas que hacen de la ley todos quienes tienen que ver de alguna manera con la propiedad horizontal, generando un deterioro en la calidad de vida de quienes viven en conjuntos residenciales o edificios. No se trata de un problema que impacte solo a unos pocos, pues según el censo inmobiliario de 2015, publicado en el periódico *Humanidad*<sup>1</sup>, cerca de un 70% de la población bogotana son residentes en propiedad horizontal y se ha podido determinar que el 86,2% de los proyectos de vivienda son apartamentos.

La Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol)<sup>2</sup> presentó este cuadro, denominado “Desarrollo inmobiliario en altura en todo el País”, que demuestra que el incremento de las viviendas que deben someterse al régimen de propiedad horizontal es muy alto en comparación con las casas que no están sometidas a este régimen.

Regiones	Apartamentos	Casas
Antioquia	96,9	3,1
Atlántico	83,9	16,1
Bogotá	99,5	0,5
Bolívar	90,8	9,2
Boyacá	90,4	9,6
Caldas	84,7	15,3
Cesar	47,7	52,3
Córdoba	67,9	32,1
Cundinamarca	91,2	8,8
Huila	66,4	33,6
Magdalena	90,7	9,3
Meta	84,5	15,5

<sup>1</sup> Periódico *Humanidad*, edición 52, agosto 2015, página 10, Bogotá Humana.

<sup>2</sup> *Portafolio*. Disponible en <http://www.portafolio.co/mis-finanzas/vivienda/el-70-de-la-vivienda-de-bogota-esta-construida-en-altura-503480>.

Regiones	Apartamentos	Casas
Nariño	99,9	0,1
Norte de Santander	58,5	41,5
Risaralda	67,3	32,7
Santander	99,8	0,2
Tolima	99,3	0,7
Valle	50,6	49,4
<b>Total</b>	<b>86,2</b>	<b>13,8</b>

Para solucionar los conflictos que se presentan en la convivencia alrededor del tema de mascotas, ruidos molestos, aseo o uso inadecuado de zonas comunes, la Ley 675 de 2001 no transfiere soluciones expeditas a las autoridades administrativas, y por esta razón la única alternativa de los copropietarios es recurrir a la justicia civil ordinaria, que, como es de público conocimiento, es una justicia que tiene costo, es tardía y con pocos resultados para los accionantes.

Por todas estas razones, este proyecto se enfocará en solucionar los vacíos que se han encontrado en la revisión de la ley. Entre ellos, podemos mencionar los siguientes: No existe un ente de control que se encargue de conocer y resolver los problemas que se suscitan en virtud de la propiedad horizontal; se requiere un mínimo de formación para quien se va a desempeñar como administrador de la propiedad horizontal, pues es la persona que debe manejar a cabalidad las normas que rigen la administración de los conjuntos cerrados o edificios sometidos al régimen de propiedad horizontal; existen dificultades para acceder a la justicia cuando se trate de problemas surgidos de la convivencia entre copropietarios; es necesario fortalecer los comités de convivencia para crear ambientes cordiales; hay que profundizar en los métodos alternativos de resolución de conflictos para llegar a verdaderos compromisos entre los copropietarios y que no se tomen como requisito de procedibilidad para la iniciación de una acción legal.

Así, se considera viable la reforma de la ley de propiedad horizontal, que, desde su expedición, en 2001, no ha sido reformada o reglamentada. También, como parte de las adiciones que se le pueden hacer a esta ley, está la asignación de funciones de inspección, vigilancia y control, a una de las entidades existentes, pues no existe una autoridad que conozca y resuelva los asuntos de la propiedad horizontal.

Actualmente, el administrador de una propiedad horizontal puede ejercer este cargo sin que se le exija formación alguna. Por el contrario, de acuerdo con este proyecto de ley, esta persona requiere una formación específica para poder desarrollar su función de manera correcta con

bases profesionales y académicas. Administrar conjuntos residenciales o edificios es una tarea compleja, y su administrador debe asumir diversas responsabilidades que garanticen la estabilidad de la propiedad horizontal y de sus copropietarios a nivel económico, de los bienes comunes; que tenga en cuenta los riesgos que se corren y que sepa qué clase de pólizas debe adquirir. Se trata de un oficio con grandes responsabilidades que en este momento puede ejercer cualquier persona sin preparación, por lo que puede generar problemas por desconocimiento de la ley que la rige o una equivocada interpretación. Así, este proyecto establece unos requisitos mínimos para poder ejercer la profesión de administrador de la propiedad horizontal y otorga competencias para que una entidad lleve un registro y ejerza control y vigilancia.

## 7. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la ley, propongo a los honorables Senadores de la Comisión Primera dar primer debate al Proyecto de ley número 228 de 2018 Senado, 131 de 2016 Cámara, *por medio del cual se crea el Registro Único de unidades de propiedad horizontal y se modifica la Ley 675 de 2001*, de acuerdo al texto aprobado en la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

  
**JUAN MANUEL GALÁN**  
 Senador

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 239 DE 2018 SENADO

*por la cual se extiende el régimen de transición de la Ley 1861 de 2017 - Amnistía a colombianos que no han definido su situación militar.*

Bogotá, D. C., junio 5 de 2018

Doctor:

IVÁN NAME VÁSQUEZ

Presidente Comisión Segunda

Senado de la República

**Asunto: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 239 de 2018 Senado, por la cual se extiende el régimen de transición de la Ley 1861 de 2017 - Amnistía a colombianos que no han definido su situación militar.**

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación que se me hizo como ponente y de conformidad con lo

dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 239 de 2018 Senado, *por la cual se extiende el régimen de transición de la Ley 1861 de 2017 - Amnistía a colombianos que no han definido su situación militar*, en los siguientes términos:

### **I. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

El 4 de agosto de 2017 fue sancionada la Ley 1861 de 2017, “Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización”, de la cual fui ponente en el Senado de la República. Dicha ley establece en su artículo 76 un régimen de transición para que durante doce meses los ciudadanos en condición de remisos puedan definir de manera definitiva su situación militar, siéndoles condonadas las millonarias multas, que en algunos casos ascendían a cerca de quince millones de pesos. Para acceder a este beneficio, basta con que el remiso cumpla con alguno de dos requisitos: tener 24 años cumplidos o encontrarse inmerso en alguna de las causales de exención para la prestación del servicio militar obligatorio establecidas en el artículo 12 de la misma ley.

El régimen de transición al que se hace referencia estará vigente hasta el 4 de agosto de 2018, y a pesar de que se puede hacer un balance positivo de la aplicación de esta disposición, de aproximadamente un millón de remisos que la Organización de Reclutamiento estimaba que había en el país, solo cerca de 480.000 se han beneficiado de la amnistía. Por otro lado, según múltiples denuncias ciudadanas recibidas en mi despacho y en los de otros Senadores, de manera generalizada se han presentado dificultades para el acceso a este beneficio, relacionadas con cuestiones técnicas, logísticas y de interpretación de la norma.

Es por ello que se presenta a disposición de la Comisión Segunda del Senado en primer debate la presente iniciativa con ponencia positiva, buscando extender el régimen de transición de la Ley 1861 de 2017 durante 12 meses adicionales. Del mismo modo, se aclara en la redacción que el régimen de transición se aplica no solamente para los remisos, sino para todos los ciudadanos infractores con o sin multas.

Adicionalmente, mejora las condiciones de accesibilidad laboral de muchos colombianos hombres que aun hoy siendo exentos de la prestación del servicio militar e incluso siendo personas que tiene hijos y familias constituidas siendo mayores de 24 años, no han podido resolver su situación militar porque los altos costos de las multas no se lo permiten.

### **II. SOPORTE JURÍDICO DEL PROYECTO**

El artículo de transición tiene como principal objetivo brindar un alivio a los ciudadanos que en la actualidad se encuentran sin definir su situación militar, casi siempre porque el alto costo de las multas acumuladas no les permite dar pronta solución al tema, lo que se convierte en un círculo vicioso debido a que el ciudadano necesita la solución a su situación militar para acceder a mejor empleo, pero el alto costo de la sanción no le permite hacerlo. El organismo de reclutamiento adelanta campañas en las cuales beneficia a los remisos, y estas tienen el mismo objetivo que el artículo de la presente ley, por lo que no va en contra de las iniciativas que a la fecha han venido implementando las fuerzas militares y de policía en el tema.

A este respecto, se han presentado con anterioridad proyectos de ley tanto de iniciativa legislativa como gubernamental. La Corte Constitucional aclara que en estos casos de “Amnistía” se debe tener claro el alcance del beneficio y su naturaleza.

*Las amnistías han sido comprendidas por la jurisprudencia constitucional como eventos extintivos de la obligación tributaria preexistente, en el cual opera una condonación o remisión, es decir, que el conjunto de sujetos beneficiarios de la amnistía no son exonerados anticipadamente del pago del tributo, sino que posteriormente al acaecimiento de la obligación y encontrándose pendiente el cumplimiento de la misma, se les condona el pago de sumas que debían cancelar por concepto de sanciones, intereses, etc. Dicha remisión supone el cumplimiento de ciertos requisitos por parte del sujeto pasivo de la obligación, es decir, para ser sujeto de los beneficios debe encontrarse dentro de los supuestos de hecho consagrados en la norma (sentencia C-315-08).*

Así las cosas, la reducción del valor de la multa a los remisos no obedece a una exención tributaria, pues esta decisión no cumple con las características de una exención, sino que simplemente es una determinación del legislativo para un caso concreto de pagos de multas.

En relación con el impacto fiscal que pueda tener este artículo, la Corte Constitucional se pronunció en sentencia C-315-08 así:

*Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio*

previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. (...)

Es decir que la intención del legislador y su autonomía legislativa no pueden verse coartadas en el momento de tomar decisiones que beneficien a un grupo particular de ciudadanos, podemos decir que el artículo cumple de fondo con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política, según el cual los proyectos de ley que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales deben contar con el visto bueno gubernamental, de allí que es clara la viabilidad del artículo, pues este tiene el mismo componente legislativo que el alto tribunal ha analizado en otros casos.

“La obligación de pagar la cuota de compensación es accesoria de la de presentarse a definir la situación militar, en la medida en que, en ese momento, si el ciudadano es eximido de prestar el servicio militar por mediar una causal de exención, una inhabilidad o una falta de cupo, deberá, dentro de los 30 días siguientes, pagar la mencionada contribución. Por consiguiente, en la medida en que lo accesorio corre la suerte de lo principal, los destinatarios de las disposiciones objetadas ya se encuentran en mora de cumplir con su obligación de pagar la cuota de compensación militar. En cuanto al ámbito de aplicación del beneficio, las disposiciones objetadas se refieren, de acuerdo con lo previsto en el artículo primero del proyecto de ley, a los mayores de 28 años, de los estratos 1 y 2, que no hayan solucionado su situación militar. Como se desprende de la anterior previsión, la norma se orienta a un grupo de individuos sobre los cuales pesa una obligación tributaria insoluta, cual es la de cancelar la cuota de compensación militar con el objeto de obtener su libreta militar. No se

está en este evento ante una técnica desgravaría ex ante, de un grupo de individuos, sino frente a la condonación de una obligación tributaria preexistente, ya consolidada. Se concluye entonces que estamos en presencia de una amnistía y no de una exención, como lo afirma el Gobierno en su escrito de objeciones (...) (subrayado fuera de texto) (sentencia C-315 de 2008).

Por lo anterior, se puede evidenciar que esta iniciativa se ajusta al ordenamiento constitucional.

### III. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se proponen las siguientes modificaciones al articulado original de proyecto de ley:

Articulado original	Modificaciones propuestas para primer debate
<p><b>Artículo 1°.</b> Extiéndase durante doce (12) meses la vigencia del régimen de transición al que se refiere el artículo 76 de la Ley 1861 de 2017 a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. El régimen de transición beneficiará a los colombianos que cumplan con cualquiera de las causales del artículo 12 de la Ley 1861 de 2017, o tengan 24 años cumplidos, sin importar cuál sea su condición dentro del proceso de definición de la situación militar.</p> <p>La Organización de Reclutamiento y Movilización efectuará la promoción y convocatorias necesarias a través de medios de comunicación a nivel nacional, incluyendo radio y televisión, durante la vigencia de este artículo. Cualquier remiso o quien actúe en su debida representación mediante autorización simple podrá acercarse a cualquier distrito militar o de policía y solicitar se le aplique este beneficio.</p> <p>Si la situación lo amerita, el Ministerio de Defensa Nacional podrá extender como mínimo seis (6) meses más el régimen de transición.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Defensa Nacional enviará un informe trimestral al Congreso de la República sobre la implementación del régimen de transición.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> Extiéndase durante doce (12) meses <b>adicionales</b> la vigencia del régimen de transición al que se refiere el artículo 76 de la Ley 1861 de 2017 a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. El régimen de transición beneficiará a los colombianos que <b>sean infractores con o sin multas o que tengan cualquiera de las características de infractor</b> y cumplan con cualquiera de las causales del artículo 12 de la Ley 1861 de 2017, o tengan 24 años cumplidos, <del>sin importar</del> cuál sea su condición dentro del proceso de definición de la situación militar.</p> <p>La Organización de Reclutamiento y Movilización efectuará la promoción y convocatorias necesarias a través de medios de comunicación a nivel nacional, incluyendo radio y televisión, durante la vigencia de este artículo. Cualquier remiso o quien actúe en su debida representación mediante autorización simple podrá acercarse a cualquier distrito militar o de policía y solicitar se le aplique este beneficio.</p> <p>Si la situación lo amerita, el Ministerio de Defensa Nacional podrá extender como mínimo seis (6) meses más el régimen de transición.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Defensa Nacional enviará un informe trimestral al Congreso de la República sobre la implementación del régimen de transición.</p>
<p><b>Artículo 2°.</b> Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Queda igual.</p>

La modificación propuesta busca precisar que son los ciudadanos que no hayan definido su situación militar y que sean infractores con o sin multa los beneficiarios del régimen de transición. La redacción original del artículo no realiza esta precisión, motivo por el cual se hace necesario, en concordancia con el espíritu de la amnistía a los remisos, ajustar su redacción.

### Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicito a la Comisión Segunda del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 239 de 2018 Senado, *por la cual se extiende el régimen de transición de la Ley 1861 de 2017 - Amnistía a colombianos que no han definido su situación militar*, con base en el texto propuesto.



**LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES**  
Senador de la República

### TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 239 DE 2018 SENADO

*por la cual se extiende el régimen de transición de la Ley 1861 de 2017 - Amnistía a colombianos que no han definido su situación militar.*

El Congreso de Colombia

#### DECRETA:

Artículo 1°. Extiéndase durante doce (12) meses adicionales la vigencia del régimen de transición al que se refiere el artículo 76 de la Ley 1861 de 2017 a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. El régimen de transición beneficiará a los colombianos que sean infractores con o sin multas o que tengan cualquiera de las características de infractor y que cumplan con cualquiera de las causales del artículo 12 de la Ley 1861 de 2017, o tengan 24 años cumplidos.

La Organización de Reclutamiento y Movilización efectuará la promoción y convocatorias necesarias a través de medios de comunicación a nivel nacional, incluyendo radio y televisión, durante la vigencia de este artículo. Cualquier infractor o quien actúe en su debida representación mediante autorización simple podrá acercarse a cualquier distrito militar o de policía y solicitar se le aplique este beneficio.

Si la situación lo amerita, el Ministerio de Defensa Nacional podrá extender como mínimo seis (6) meses más el régimen de transición.

Parágrafo. El Ministerio de Defensa Nacional enviará un informe trimestral al Congreso de la República sobre la implementación del régimen de transición.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



**LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES**  
Senador de la República

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 034 DE 2017 CÁMARA, 209 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.*

Bogotá, D. C., junio de 2018

Honorable Senador

ANTONIO DEL CRISTO GUERRA DE LA ESPRIELLA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Senado de la República

La Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para segundo debate en Senado del Proyecto de ley número 034 de 2017 Cámara, 209 de 2018 Senado, por medio de la cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.**

Distinguido señor Presidente:

Reciba un cordial saludo. Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Senado me hizo como ponente el día treinta (30) de mayo de 2018 y notificado en los estrados de la Comisión, en virtud de las facultades constitucionales y las de la Ley 5ª de 1992, me permito poner a consideración de los honorables Senadores de la Plenaria del Senado de la República el Informe de Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de ley número 034 de 2017 Cámara, 209 de 2018 Senado, *por medio de la cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*, de origen parlamentario, radicado el pasado veintiséis (26) de julio de 2017 por el Senador Marco Aníbal Avirama Avirama, en los siguientes términos;

#### I. Antecedentes del proyecto

La iniciativa fue presentada al Congreso de la República el 26 de julio de 2017 por el Senador



Marco Aníbal Avirama Avirama y fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 614 de 2017.

La Mesa Directiva de la Comisión Tercera Permanente de la Cámara de Representantes designó ponente al Representante a la Cámara por San Andrés Jack Housni Jaller para primer debate de la iniciativa en Cámara, la cual fue aprobada sin modificaciones conforme al texto original el día veinticuatro (24) de octubre de 2017. El mismo ponente fue quien presentó ante la Plenaria de la Cámara el texto conforme fue aprobado por la Comisión Tercera, y en ese sentido se aprobó en segundo debate de Cámara en sesión Plenaria del cuatro (4) de abril de 2018, según consta en el Acta número 278 de 2018 de dicha corporación.

Fue repartido a la Comisión Tercera Constitucional permanente del Senado y, como ya se anotó, fui designado ponente por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional. En sesión ordinaria de la Comisión Tercera del Senado del día treinta (30) de mayo de 2018, se desarrolló el primer debate, siendo aprobado por la mayoría de los asistentes el texto propuesto en el informe de ponencia.

Por su parte, se debe recordar que una iniciativa similar, identificada con el número 093 de 2015 Cámara, 102 de 2016 Senado, fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado veinticinco (25) de agosto de 2015. El Representante Jack Housni Jaller fue designado ponente para primer y segundo debate en Cámara. La iniciativa fue aprobada en primer debate el seis (6) de octubre del mismo año. Para segundo debate en Plenaria de la Cámara de Representantes se aprobó el día dos (2) de agosto de 2016. Por su parte, en el Senado de la República fui designado ponente por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera del Senado, y esta célula legislativa aprobó en primer debate de Senado el proyecto de ley el día siete (7) de junio de 2017. Para segundo debate en Senado, se adicionaron como ponentes a los honorable Senadores Antonio Navarro Wolff y Juan Manuel Corzo; sin embargo, después de radicar ponencia favorable para segundo debate en Senado y encontrarse anunciada la iniciativa en el orden del día, fue archivada por vencimiento de términos conforme al artículo 162 de la Constitución Política.

Así las cosas, por tratarse de un tema ya conocido y analizado en profundidad, como ponente me permito reiterar los argumentos a favor de esta iniciativa en los siguientes términos:

## II. Articulado

El texto del proyecto de ley está compuesto por cuatro (4) artículos.

El primer artículo adiciona un inciso al artículo 184 de la Ley 223 de 1995, que establece que

con cargo al Presupuesto General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará anualmente al departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las cantidades que equivalgan a lo que dichos entes recauden por concepto de impuesto predial unificado y sobretasas legales correspondientes a los predios de propiedad de los miembros de la comunidad raizal, para lo cual tendrán en cuenta el avalúo que de los predios realice el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y de acuerdo con la tarifa que establezca la asamblea departamental y el concejo municipal de los entes territoriales.

El segundo, establece que para el cobro de este gravamen ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina realizará el mismo trámite establecido para la compensación del predial a los resguardos indígenas y/o a los territorios colectivos de comunidades negras.

El tercero establece que los recursos recibidos mantendrán la misma destinación a ellos asignados en la ley.

El cuarto y último, es el de la vigencia.

## III. Objetivo del proyecto

El proyecto tiene por objeto establecer una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante la asunción de la obligación del pago de este impuesto a cargo del Estado colombiano, de conformidad con el trámite establecido para la compensación del predial a los resguardos indígenas y/o a los territorios colectivos de comunidades negras.

## IV. Justificación

El impuesto predial responde a tener el derecho real sobre un inmueble. La base gravable del impuesto predial es el valor catastral del inmueble. En aquellas jurisdicciones donde existe autoavalúo la base gravable podrá ser el autoavalúo siempre y cuando sea mayor al valor catastral.

El impuesto predial es un gravamen sobre una propiedad o posesión inmobiliaria. Dicha contribución deben pagarla todos los propietarios de un inmueble, ya sea vivienda, oficina, edificio o local comercial.

## DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

### Ley 44 de 1990

Artículo 1°. *Impuesto Predial Unificado*. A partir del año de 1990, fusióanse en un solo impuesto denominado “Impuesto Predial Unificado”, los siguientes gravámenes:

- El Impuesto Predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986 y demás normas complementa-

rias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985 y 75 de 1986.

- El Impuesto de Parques y Arborización, regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986.
- El Impuesto de Estratificación Socioeconómica creado por la Ley 9ª de 1989.
- La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9ª de 1989.

Artículo 2°. *Administración y recaudo del impuesto.* El Impuesto Predial Unificado es un impuesto del orden municipal.

La administración, recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios.

Los municipios no podrán establecer tributos cuya base gravable sea el avalúo catastral y cuyo cobro se efectúe sobre el universo de predios del municipio, salvo el Impuesto Predial Unificado a que se refiere esta ley.

Artículo 3°. *Base gravable.* La base gravable del Impuesto Predial Unificado será el avalúo catastral, o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado.

#### **Ley 1450 de 2011**

Artículo 23. *Incremento de la tarifa mínima del Impuesto Predial Unificado.* El artículo 4° de la Ley 44 de 1990 quedará así:

“Artículo 4°. *La tarifa del impuesto predial unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.*

*Las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta factores tales como:*

1. *Los estratos socioeconómicos.*
2. *Los usos del suelo en el sector urbano.*
3. *La antigüedad de la formación o actualización del catastro.*
4. *El rango de área.*
5. *Avalúo catastral.*

*A la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 y 3 y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 SMLMV), se le aplicará las tarifas que establezca el respectivo concejo municipal o distrital a partir del 2012 entre el 1 por mil y el 16 por mil.*

*El incremento de la tarifa se aplicará a partir del año 2012 de la siguiente manera: para el 2012 el mínimo será el 3 por mil, en el 2013 el 4 por mil y en el 2014 el 5 por mil. Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior para los estratos 1, 2 y 3.*

*A partir del año en el cual entren en aplicación las modificaciones de las tarifas, el cobro total del impuesto predial unificado resultante con base en ellas, no podrá exceder del 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos que se identifique en los procesos de actualización del catastro.*

*Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la Ley 09 de 1989, y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil.*

Parágrafo 1°. *Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, la tarifa aplicable para resguardos indígenas será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología que expida el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).*

Parágrafo 2°. *Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la ley”.*

#### **SOBRETASA AMBIENTAL**

##### **– Autorización constitucional**

La sobretasa ambiental se encuentra autorizada en la Constitución Nacional en los artículos 294 y 317, donde por medio de las disposiciones enunciadas se indica que los municipios deben establecer sobretasas, destinadas a las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, de la siguiente forma:

“**Artículo 294.** *La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos, salvo lo dispuesto en el artículo 317.* (Subrayado fuera de texto).

**Artículo 317.** *Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.*

*La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”.* (Subrayado fuera de texto).

No obstante, la norma constitucional no es suficiente tratándose de la conformación de la estructura de este tributo.

– **Normas que delimitan la competencia de los concejos municipales para la estructuración del impuesto**

Por medio del artículo 44 de la Ley 99 de 1993 se estableció un porcentaje del gravamen a la propiedad inmueble que sería destinado a la protección del medio ambiente, teniendo el municipio dos posibilidades para cumplir con este rubro. La primera, mediante una destinación porcentual que se debe establecer anualmente por el concejo municipal, del total del monto de impuesto predial recaudado; la segunda, mediante la posibilidad de cobrar una sobretasa del impuesto predial, sobre el valor de avalúo de los bienes, cuyo recaudo total será transferido a las mismas entidades.

En relación con lo anterior, tratándose del giro del dinero por el concepto en mención a las entidades del cuidado del medio ambiente respectivas, el Decreto Reglamentario 1339 de 27 de junio de 1994 estableció y/o recordó las dos posibilidades que tienen los entes territoriales.

Estos podrán establecer (i) una destinación porcentual del total recaudado por concepto de impuesto predial, que oscila entre el quince por ciento (15%) y el veinticinco punto noventa y nueve por ciento (25.99%), o (ii) una sobretasa al impuesto predial que oscila entre el uno punto cinco por ciento (1.5%) y el dos punto cinco por ciento (2.5%).

Si se adopta la primera opción, los entes territoriales deberán totalizar los recaudos efectuados en el período por concepto de impuesto predial y girar el porcentaje establecido a la corporación respectiva, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de cada trimestre.

Si se opta por la segunda opción, los recaudos que se realicen por concepto de impuesto predial y sobretasa ambiental, se mantendrán en cuenta separada, teniendo el ente territorial la obligación de girar estos dineros a la corporación del caso, dentro de los diez (10) primeros días de cada periodo.

Es pertinente resaltar que para el segundo caso los intereses de mora que se generen por el no pago del impuesto predial, también se generarán sobre la sobretasa ambiental, y estos rubros habrán de girarse en los mismos términos a la corporación respectiva. Lo anterior no ocurre en el primer caso.

– **Recomendaciones para la definición de los elementos del impuesto**

• **Posibilidad de decretar el impuesto**

Acerca de la sobretasa ambiental, señaló la Corte Constitucional que no se trata de un nuevo tributo, sino que sigue siendo el impuesto predial sobre el cual se gira un porcentaje de lo recaudado por este concepto a la corporación respectiva. Lo

anterior no transgrede la norma constitucional, sino que por el contrario se adapta totalmente a la misma y es admisible, además de obligatorio cumplimiento, pues con esta exacción se financia en parte la actividad de las corporaciones encargadas del cuidado del medio ambiente. Conviene transcribir lo mencionado por la Corte:

*“De acuerdo con los artículos 294 y 317, lo que la Constitución permite excepcionalmente es la existencia de participaciones o recargos en favor de las participaciones mencionadas, pero no de un impuesto nuevo, porque ello iría contra la justicia tributaria.*

(...)

*En virtud del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, se establecieron dos opciones para que el municipio adopte el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble, un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial unificado, o una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial. En ambos casos, de acuerdo con la sentencia de la Corte Constitucional y el concepto del Consejo de Estado, no se trata de un nuevo impuesto porque continúa siendo el impuesto predial unificado, razón por la cual los montos que se transfieren a las Corporaciones Autónomas Regionales, harán parte del recaudo del mencionado impuesto predial, con una destinación especial establecida por la Constitución Política. Es por eso que el sujeto pasivo del impuesto predial unificado continúa pagando únicamente por concepto de dicho tributo, aun cuando para efectos de la destinación al manejo y conservación del ambiente y los recursos naturales, se haya adoptado una sobretasa calculada sobre el avalúo catastral, recargo por reenvío permitido por el artículo 294 de la Constitución Nacional, tal como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia antes transcrita”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

En sentido similar se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-305 del 13 de julio de 1995. Para el caso se demandó el citado artículo 44 de la Ley 99 de 1993<sup>1</sup>.

• **Participación de las corporaciones en los intereses de mora generados**

Sobre la obligación de transferir por parte del municipio a las Corporaciones Autónomas Regionales, los ingresos correspondientes a los intereses de mora por concepto del impuesto predial unificado, es preciso hacer las siguientes consideraciones:

<sup>1</sup> Aunque la Corporación consideró que el artículo demandado, lo fue parcialmente, por cuanto el inciso 4° no fue acusado porque no se transcribió literalmente.

El Decreto Reglamentario 1339 de 1994 establece dos tipos de intereses de mora, uno contenido en el inciso tercero del artículo 2°, y el otro establecido por el artículo 5° del mencionado decreto, de la siguiente manera:

*Artículo 2°. Sobretasa. (...) Los intereses que se causen por mora en el pago del impuesto predial se causarán en el mismo porcentaje por la mora en el pago de la sobretasa y serán transferidos a las Corporaciones, en los mismos términos y períodos señalados anteriormente.*

*Artículo 5°. Intereses moratorios. A partir de la vigencia del presente decreto, la no transferencia oportuna de la sobretasa o del porcentaje ambiental en cualesquiera de sus modalidades, por parte de los municipios y distritos a través de sus tesoreros o quienes hagan sus veces, causa a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible los intereses moratorios establecidos en el Código Civil”.*

En el primero de los casos, si el municipio opta por la llamada sobretasa ambiental, es claro que los intereses de mora pagados por el sujeto pasivo del impuesto predial unificado, por el retardo en el cumplimiento de la obligación de pagar el monto correspondiente a dicho concepto (sobretasa), deberán ser transferidos a la Corporación Autónoma Regional, además del valor correspondiente a lo recaudado por concepto de sobretasa ambiental.

En el segundo caso, existirá la obligación por parte de la entidad territorial, de reconocer el pago de los intereses moratorios que se causen por el retardo en la transferencia de la sobretasa o del porcentaje del recaudo del impuesto según se halla establecido, a la tasa de interés contenida en el Código Civil.

Diferente es el evento en el cual el municipio ha escogido la opción de girar un porcentaje del impuesto predial unificado, caso en el cual consideramos que tanto la disposición constitucional, como el desarrollo legal de la misma, han sido claros al disponer que la destinación a las entidades encargadas del manejo y la conservación del ambiente y de los recursos naturales, se hará sobre un porcentaje del total del recaudo por concepto del impuesto predial unificado, y en consecuencia habrá lugar a transferir a la entidad ambiental solamente el porcentaje sobre el valor correspondiente a dicho rubro.

A este respecto, es preciso tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 27 del Decreto 111 de 1996:

*Artículo 27. Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos*

*no tributarios comprenderán a las tasas y las multas.*

*Así mismo, es pertinente citar apartes de la obra “Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano” publicada por la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que en la página 31 señala:*

#### **1.1.1.1. Ingresos Tributarios**

*Conformados por pagos obligatorios al Gobierno, sin contraprestación, fijados en virtud de norma legal, provenientes de impuestos directos o indirectos.*

(...)

#### **1.1.1.2. Ingresos no Tributarios**

*Esta categoría incluye los ingresos del Gobierno nacional que aunque son obligatorios dependen de las decisiones o actuaciones de los contribuyentes o provienen de la prestación de servicios del Estado.*

**En consecuencia, cuando el municipio opte por transferir un porcentaje de lo recaudado del impuesto predial, por concepto de sobretasa ambiental, de acuerdo con estas definiciones, dado que la referencia legal está hecha en relación con el impuesto predial unificado, la base para la transferencia a la CAR será sobre los ingresos tributarios exclusivamente. Los intereses de mora, por definición hacen parte de los ingresos no tributarios.**

#### **– Exoneración del impuesto predial y sobretasa ambiental**

Sobre el asunto se refirió el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el Concepto 19512 de 17 de junio de 2011, remitiéndose a lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Radicación número 1455 del 5 de diciembre de 2002, donde al analizar la posibilidad de imposición de la sobretasa ambiental, concluye que la misma hace parte del impuesto predial, por lo tanto, si se exonera del cobro de este impuesto, a su vez lo está haciendo con el cobro de la sobretasa ambiental. Lo anterior en los siguientes términos.

*“(...) los sujetos pasivos sólo pagan el impuesto predial, del cual se deducen estas sobretasas. En síntesis, la situación se reduce a la distribución legal del impuesto en mención y, por lo mismo, no puede predicarse doble tributación”.* (Resaltado fuera de texto).

*Así las cosas, la sobretasa ambiental hace parte del impuesto predial unificado y, por lo tanto, tal componente se afectará por los factores o beneficios que se establezcan sobre este impuesto”.* (Subrayado fuera de texto).

## CONSIDERACIONES FRENTE A LOS TERRITORIOS COLECTIVOS Y EL USO DEL SUELO.

Sobre el concepto de *Territorios Colectivos*, preocupación del Senador Corzo en la presente iniciativa, es pertinente revisar el bloque de constitucionalidad para referir el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76.<sup>a</sup> Reunión de la Conferencia General de la O. I. T., Ginebra 1989, ratificado en Colombia por la Ley 21 de 1991, particularmente los artículo 13 y 14 que establecen:

### “Artículo 13.

1. *Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.*

*La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.*

### Artículo 14.

1. *Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.*
2. *Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.*
3. *Deberá instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados”.*

Artículos que ampliamente ha desarrollado la Corte Constitucional, como lo recoge la Sentencia C-389 de 2016, así:

*“De lo expuesto, cabe concluir que la especial relación de los indígenas con su territorio, y la pertenencia mutua de los pueblos a sus tierras y de estas a esos pueblos, es el fundamento esencial del derecho al territorio colectivo, previo a cualquier reconocimiento estatal. Es esa la razón por la cual ha explicado la Corte Constitucional, en armonía con la Corte IDH, que la posesión ancestral del territorio, antes que los títulos que conceden los estados, constituye el fundamento del derecho; que la tardanza en la titulación comporta una violación al derecho (preexistente a esos procedimientos) y que, por otra parte, estas reglas deben aplicarse con especial precaución frente a comunidades que han sido víctimas de despojo y desplazamiento, es decir, cuya posesión ancestral se ha visto suspendida por motivos ajenos a su voluntad.*

*En la misma dirección, ha sostenido esta Corte que el concepto de territorio colectivo no se agota en conceptos propios del derecho civil: el reconocimiento estatal de los territorios y la delimitación de su área constituyen mecanismos de protección relevantes de las tierras indígenas. Sin embargo, el territorio colectivo no es un concepto espacial, sino uno cultural (el ámbito de vida de la comunidad). Y, en consecuencia, puede tener un efecto expansivo, destinado a la inclusión de los espacios de relevancia social, cultural y religiosa para las comunidades”.*

De acuerdo a lo anterior, se colige que el ordenamiento jurídico de Colombia reconoce al *Territorio Colectivo* como derecho fundamental a la propiedad colectiva del territorio por parte de las comunidades indígenas, en primera medida, y otros grupos étnicos ancestrales, en segunda medida, el cual tiene un carácter *imprescriptible, inalienable e inembargable del territorio*; y la ancestralidad de la posesión, como “*título*” de propiedad. Además, (...) el concepto de territorio no se restringe a la ubicación geográfica de una comunidad o un resguardo indígena, sino que se asocia al concepto de *ámbito cultural* de la comunidad.

Respecto del proyecto de ley en estudio, el articulado aprobado en la plenaria de Cámara, que es el mismo aprobado en primer debate de Senado, el concepto de *Territorios Colectivos*, es ausente del mismo, entendiendo así que la futura ley se aplicará únicamente a los bienes, dentro de la jurisdicción del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sobre las cuales una persona raizal o grupo de personas raizales ejerzan el derecho de propiedad y así, lo haya reconocido previamente el Estado.

Por otra parte, al ser la compensación del impuesto predial un beneficio que se causa por la calidad personal de pertenecer a un grupo étnico ancestral, que para el caso son los raizales, y que este, a su vez, ejerza el derecho de propiedad sobre

un inmueble, a la ley en estudio no le interesa la condición del uso que ostente el suelo o el bien mismo, toda vez que fueron las Autoridades Territoriales quienes impusieron dicha medida sobre el inmueble y no la ley o la Constitución. Así las cosas, será del resorte de la gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en concurso con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), las entidades responsables de organizar, censar, planificar o modificar en el respectivo catastro o Plan de Ordenamiento Territorial los efectos jurídicos que produzca la compensación del impuesto predial bajo examen.

**En conclusión, el concepto de Territorio Colectivo tiene arraigo constitucional y es considerado como un Derecho Fundamental del que son titulares las comunidades ancestrales reconocidas como tal, bien sea por la costumbre cultural o bien por el reconocimiento de estas por parte del Estado. En tal sentido, el proyecto de ley no colige tal reconocimiento para un determinado territorio, sino, por el contrario, establece una medida compensatoria en favor del pueblo raizal de Colombia. Por otro lado, el uso o destinación del suelo no es relevante para el articulado propuesto, toda vez que es de la competencia de las entidades gubernamentales y territoriales, armonizar sus reglamentos o realidades normativas a fin de garantizar los efectos legales que producirá la nueva norma.**

– **Igualdad formal de la iniciativa**

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se estableció una medida denominada “Compensación a territorios colectivos de comunidades negras”, según Simón Gaviria, Director del DNP en el momento, tal artículo corresponde a una acción de igualdad de derechos entre grupos étnicos, ya que desde 1990 existe una ley similar que se aplica a favor de los municipios donde existen resguardos indígenas.

De acuerdo al Departamento Nacional de Planeación, la medida es una herramienta para disminuir las brechas sociales y económicas en regiones donde existen minorías étnicas, donde se registra un alto índice de pobreza.

El concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público menciona un impacto fiscal de \$5 mil millones pesos, muy poco significativo frente al impacto de \$48 mil millones de pesos generado cuando el beneficio se extendió a las comunidades negras; y aún menos significativo que el impacto fiscal de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y Puntos Transitorios de Normalización (PTN), que en el 2016 le costaron al país \$58 mil millones de pesos, y en lo que va del 2017 otros \$8 mil millones de pesos.

Adicionalmente, no hay claridad sobre los montos recaudados por concepto de impuesto predial en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, lo que se evidencia con la inconsistencia de las cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la gobernación del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

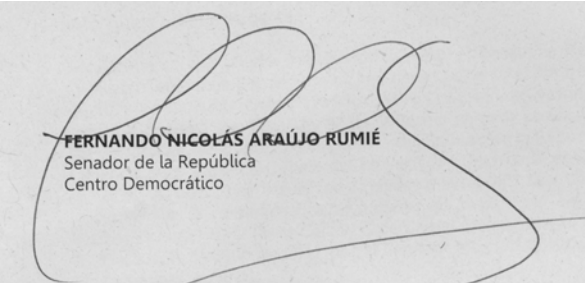
Para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la cifra recaudada en el año 2015 por concepto de Impuesto Predial Unificado en el año 2015 fue de \$7.777 millones de pesos; mientras que la gobernación del departamento registra una cifra, por el mismo concepto y mismo año, de \$8.398 millones de pesos.

Por su parte, como lo referencia el ponente de Cámara, el actual gobernador del departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se compromete a asumir el costo fiscal que resultare de la aplicación de la presente iniciativa una vez sea promulgada y sancionada.

**PROPOSICIÓN:**

De acuerdo a las consideraciones expuestas, solicitamos a los honorables Senadores de la plenaria del Senado de la República, **dar segundo debate** el Proyecto de ley número 34 de 2017 Cámara, 209 de 2018 Senado, *por medio de la cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*, de acuerdo al texto aprobado en primer debate de Senado.

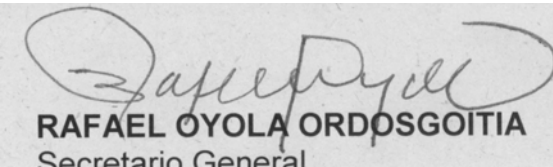
De los honorables Senadores,



FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMÍ  
Senador de la República  
Centro Democrático

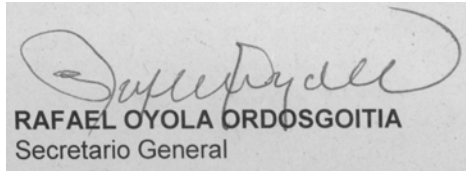
Bogotá, D. C., 5 de julio de 2018.

En la fecha se recibió la ponencia y texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 209 de 2018 Senado, 34 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA  
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia y texto propuesto para segundo debate, consta de doce folios (12) folios.



**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DÍA 29 DE MAYO DE 2018 PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2018 SENADO, 34 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.*

Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al artículo 184 de la Ley 223 de 1995 el siguiente inciso:

Con cargo al Presupuesto General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará anualmente al departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las cantidades que equivalgan a lo que dichos entes recauden por concepto de impuesto predial unificado y sobretasas legales correspondientes a los predios de propiedad de los miembros de la comunidad raizal, de los estratos 1, 2, 3 para lo cual tendrán en cuenta el avalúo que de los predios realice el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y de acuerdo con la tarifa que establezca la asamblea departamental y el concejo municipal de los entes territoriales.

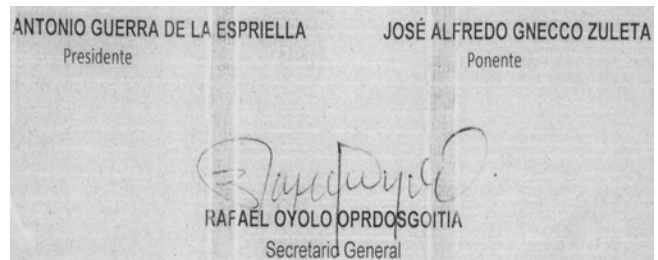
Artículo 2°. Para el cobro de este gravamen ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina realizará el mismo trámite establecido para la compensación del predial a los resguardos indígenas y/o a los territorios colectivos de comunidades negras.

Artículo 3°. Los recursos recibidos mantendrán la misma destinación a ellos asignados en la ley.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Bogotá, D. C., 29 de mayo de 2018.

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del Proyecto de ley número 209 de 2017 Senado, 209 de 2018 Senado, 34 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Una vez aprobada la proposición, la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por la ponente, siendo aprobado sin modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta número 26 de 29 de mayo de 2018, anunciado el día 16 de mayo del mismo año.



**CONTENIDO**

Gaceta número 359 - Martes, 5 de junio de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 226 de 2018 Senado, por medio del cual se crea la condecoración anual Gabriel Betancur Mejía con ocasión del centenario de su natalicio.....	1
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 228 de 2018 Senado, 131 de 2016 Cámara, por medio del cual se crea el Registro Único de Unidades de Propiedad Horizontal y se modifica la Ley 675 de 2001.....	3
Informe de Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 239 de 2018 Senado, por la cual se extiende el régimen de transición de la Ley 1861 de 2017 - Amnistía a colombianos que no han definido su situación militar.....	5
Informe de ponencia para segundo debate en Senado y texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Tercera al Proyecto de ley número 034 de 2017 Cámara, 209 de 2018 Senado, por medio de la cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.....	8

