



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° 813

Bogotá, D. C., viernes, 5 de octubre de 2018

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 105 DE 2018 CÁMARA

*por el cual se unifican las elecciones nacionales y
locales y se amplía el período de mandato.*

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 140 DE 2018

*por el cual se reforma el artículo 261
y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 4 de octubre de 2018

Señor

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA

Presidente

Comisión Primera Cámara de Representantes

Bogotá

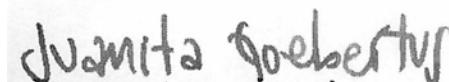
Referencia: informe de ponencia positiva para primer debate en Cámara al Proyecto de Acto Legislativo número 105 de 2018 Cámara, *por el cual se unifican las elecciones nacionales y locales y se amplía el período de mandato*, Acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 140 de 2018, *por el cual se reforma el artículo 261 y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente:

En cumplimiento a la designación como ponente, remito informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 105 de 2018 Cámara, *por el cual se unifican las elecciones nacionales y locales y se amplía el período de mandato*, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 140 de 2018 con el fin de que se ponga a consideración para

discusión de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Cordialmente,


Juanita Goebertus Estrada
Representante a la Cámara

Trámite del proyecto de acto legislativo

El Proyecto de Acto Legislativo número 105 de 2018 Cámara suscrito por los honorables Senadores Juan Samy Merheg Marún, Laureano Augusto Acuña Díaz, Nora María García Burgos, Myriam Alicia Paredes Aguirre honorables Representantes Adriana Magali Matiz Vargas, Yamil Hernando Arana Padauí, Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, Germán Alcides Blanco Álvarez, Miguel Ángel Barreto Castillo, Buenaventura León León, Juan Carlos Rivera Peña, María Cristina Soto de Gómez otras firmas ilegibles, honorables Senadores Nadya Georgette Blel Scaff, Miguel Ángel Barreto Castillo, Carlos Andrés Trujillo González, fue radicado el 22 de agosto del 2018.

El 21 de septiembre fui designada como ponente junto a los honorables Representantes Juan Carlos Rivera Peña, Jaime Rodríguez Contreras, José Jaime Uscátegui Pastrana, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Harry Giovanni González García, Julián Peinado Ramírez, Juan Carlos Wills Ospina, Luis Alberto Albán Urbano y Ángela María Robledo Gómez.

El proyecto fue acumulado con el proyecto de Acto Legislativo número 140 de 2018 Cámara, suscrito por los honorables Representantes Jairo Humberto Cristo Correa, César Augusto Lorduy

Maldonado, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Jorge Enrique Burgos Lugo, Jaime Rodríguez Contreras, Óscar Tulio Lizcano González, Julio César Triana Quintero, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Harry Giovanni González García, Jénifer Kristin Arias Falla, Miguel Ángel Barreto Castillo, José Daniel López Jiménez. De este proyecto no se designaron ponentes.

El día 27 de septiembre se realizó audiencia pública donde participaron la Asociación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos, la Federación Nacional de Municipios, el abogado Everaldo Lamprea, el profesor Pedro Pablo Vanegas, la Registraduría Nacional y la Contraloría General.

Objetivo y justificación de las medidas propuestas

1. Unificación de la planeación, administración y gestión de recursos

La falta de coincidencia entre los periodos de presidente y vicepresidente y los alcaldes y gobernadores dificulta la coordinación de los ciclos de presupuestación y de la planeación. Esto es problemático, no porque se desee una homogeneidad ideológica y programática, sino porque la planeación, destinación de recursos y la administración de los mismos debe guardar cierta coherencia, con el fin de que los objetivos locales puedan realizarse y no sean contradictorios con los ciclos de presupuestación y la planeación nacionales. Actualmente, la definición del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se da al final del tercer año de Gobierno de las autoridades locales, lo que afecta su último año de gestión una vez decidido el PND.

Asimismo, la interlocución nación-territorio es fundamental para lograr realizar tanto los objetivos nacionales como los de las entidades territoriales. El diálogo entre esos dos niveles puede darse de forma más fluida cuando los interlocutores, quienes representan una visión particular de Gobierno, permanecen, pues los periodos son coincidentes.

A esto se suma que al hacer coincidentes los periodos de alcaldes y gobernadores con el de presidente y vicepresidente se elimina la obstaculización a la contratación en municipios y departamentos que ocurre como resultado de la aplicación de la Ley 996 de 2005 (Ley de Garantías). La prohibición de aumentar la planta estatal de la Rama Ejecutiva (del orden nacional y del orden territorial) (artículo 32) y de realizar contratación directa por parte de todas las entidades del Estado (artículo 33) que resulta de la aplicación de las garantías electorales como preparación para la elección presidencial, representa dificultades para la gestión territorial pues ocurre justo en la mitad del periodo constitucional de alcaldes y gobernadores. Al coordinar los periodos la garantía se refuerza pues sus consecuencias de ofrecer garantías para los procesos electorales llegarían a extenderse a las elecciones territoriales.

Por tanto, lograr que los periodos de las autoridades antes mencionadas coincidan, si bien demanda una exigencia en términos de planeación y adecuación de las elecciones y periodos próximos, permitiría que a 2028 la planeación y administración de recursos a nivel nacional y local esté más coordinada. En últimas, la principal consecuencia, más allá de las bondades propias de la coordinación, es brindar condiciones para mejorar la articulación nación-territorio, lo que redundaría en las posibilidades de ejercer un mejor Gobierno.

2. Mayor capacidad de gestión

Respecto al aumento de los periodos se ha argumentado que los gobiernos deberían contar con un tiempo razonable para planear y poder ejecutar el programa planeado. Contar con periodos más largos permite dar estabilidad y continuidad al Gobierno con el fin de evitar las alteraciones que causan las rupturas propias de los periodos más cortos. De tal manera, extender un año el periodo de Gobierno permite ofrecer un año adicional de ajuste y planeación para que los siguientes 4 sean de ejecución.

Por su parte, aumentar los periodos para cuerpos colegiados permite responder al balance y la interacción armónica que debe existir entre estos y los órganos de Gobierno tanto nacional como territoriales. Adicionalmente, es necesario aumentar el periodo de otros funcionarios pues de no hacerse podrían ocurrir desbalances entre las distintas Ramas del Poder Público; por ejemplo, se afectaría el equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo respecto de la nominación y elección del Fiscal, así como el control y vigilancia, por tanto también es necesario aumentar el periodo de dichos funcionarios.

3. Otras ventajas

El régimen propuesto además no afecta el equilibrio de poderes vertical, pues no se alinean las elecciones de presidente y vicepresidente con las de alcaldes y gobernadores, evitando así el riesgo de injerencia de los candidatos a gobernantes del orden nacional y sus partidos sobre las decisiones en lo local. Tal como existe hoy en día, las elecciones de presidente y vicepresidente permanecen separadas y esto redundaría tanto en mayores garantías de libertad de los electores como en independencia de las autoridades locales frente a las nacionales.

Adicional a lo anterior, de conformidad con lo señalado por la Contraloría en la audiencia pública, la realización de las elecciones en un solo año (aunque en distintos momentos), para efectos de hacer coincidir los periodos, permitiría ahorrar en gastos fijos, suma que ascendería a aproximadamente 409 mil millones de pesos.

4. Régimen de transición

El régimen de transición propuesto conduce a buscar la coincidencia de los periodos de alcaldes, gobernadores, presidente y vicepresidente a partir de 2028. Asimismo, define en qué momento

entraría a regir el aumento del periodo para cada corporación y cargo considerado con el fin de evitar legislar con nombre propio y buscar la mejor transición posible bajo la consideración de que las reformas propuestas implican unas modificaciones considerables en la organización del Estado.

En primer lugar, en tanto las normas deben ser generales e impersonales es importante garantizar que como legisladores no estamos buscando beneficiar a un grupo de ciudadanos determinado. Establecer una vigencia no condicionada implicaría que, de entrada, esta medida estaría beneficiando al grupo de personas que ya están desempeñando los cargos respecto de los cuales se propone la modificación del periodo. Asimismo, para evitar la instrumentalización de la legislación en periodo preelectoral, considero que lo más adecuado es evitar que las medidas propuestas tengan incidencia en el proceso de elección de autoridades locales a realizarse en 2019. La suma de estos dos elementos permite concluir que en la labor de legisladores consideraremos el beneficio general del país, más que las presiones que surgen en las épocas pre y electorales.

En segundo lugar, a partir del reconocimiento de que las reformas propuestas inciden en diversos cargos y que lo más adecuado es evitar la mayor cantidad de traumatismos posibles, siempre con el fin de cuidar el equilibrio de poderes, se propone un régimen de transición considerando los actuales periodos de los funcionarios, así:

- El presidente y vicepresidente que sean elegidos en 2022 ya tendrán un periodo por 5

años que terminará en diciembre de 2027. En este caso se incluye una excepcionalidad que se refiere a la extensión por medio año adicional con el fin de hacer coincidir el inicio de periodo de alcaldes y gobernadores con el de presidente y vicepresidente. Esta excepcionalidad se prevé por una única vez.

- Los alcaldes, gobernadores, diputados, concejales y miembros de JAL elegidos en 2019 y 2023 tendrán periodos de 4 años. El periodo de 5 años se implementará para quienes sean electos en 2027 para empezar periodo en enero de 2028. De tal forma, tanto presidente, vicepresidente como alcaldes y gobernadores empezarían a tener periodos unificados en 2028.
- Para velar por el equilibrio de poderes y la correcta vigilancia y control de las entidades, se extiende el periodo del Fiscal General de la Nación, que empezará a regir para la elección del año 2020. En el caso del Defensor del Pueblo, el nuevo periodo de cinco años también empezará en la elección del 2020. Por su parte, para el Procurador General de la Nación, el periodo de 5 años empezará a regir en la elección de 2021. Para el Contralor General se mantiene lo dispuesto respecto a la coincidencia de su periodo con el del presidente, salvo la excepción señalada previamente del medio año que permite la coordinación con el periodo de alcaldes y gobernadores; el periodo de 5 años empezará a regir para el Contralor electo en 2022.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO PROYECTO A. L. 105 2018C	ARTÍCULO PROPUESTO
<p>Artículo 1°. El artículo 132 de la Constitución Política quedará así: “Los Senadores y los Representantes serán elegidos para un período de cinco (5) años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección”.</p>	<p>Artículo 1°. El artículo 132 de la Constitución Política quedará así: “Los Senadores y los Representantes serán elegidos para un período de cinco (5) años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección”.</p>
<p>Artículo 2°. El primer inciso del artículo 190 de la Constitución Política tendrá el siguiente texto: “El Presidente de la República será elegido para un período de cinco (5) años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que solo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos”.</p>	<p>Artículo 2°. El primer inciso del artículo 190 de la Constitución Política tendrá el siguiente texto: “El Presidente de la República será elegido para un período de cinco (5) años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que solo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos”.</p>
	<p>Artículo 3°. El artículo 249 de la Constitución Política quedará así: La Fiscalía General de la Nación estará integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley. El Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cinco años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. La Fiscalía General de la Nación forma parte de la Rama Judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal.</p>

TEXTO PROYECTO A. L. 105 2018C	ARTÍCULO PROPUESTO
<p>Artículo 3°. El artículo 261 de la Constitución Política quedará de la siguiente manera: “La elección de cargos uninominales: Presidente y Vicepresidente, Gobernadores y Alcaldes se realizará el mismo día y corresponderá al segundo domingo del mes de junio. La elección de los miembros de corporaciones públicas, a saber: Congreso, Asambleas, Concejos y JAL se hará en fecha separada y recaerá el segundo domingo del mes de marzo. No podrán ser elegidos quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad pública civil o administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de elección. Ni quienes hayan gestionado negocios ante entidades públicas o celebrado contratos con ellas, en interés propio o de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis (6) meses anteriores a la elección. Los periodos de las autoridades departamentales y municipales concordarán con las autoridades nacionales. Los miembros de corporaciones públicas iniciarán su periodo cada 20 de julio, mientras, el Presidente y Vicepresidente, los Gobernadores y Alcaldes lo harán el 7 de agosto”.</p>	<p>Artículo 4°. El artículo 261 de la Constitución Política quedará de la siguiente manera: “La elección del Presidente y Vicepresidente no podrá coincidir con otra elección. La elección de Congreso se hará en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y municipales. La elección de Presidente y Vicepresidente se realizará el segundo domingo del mes de agosto. La elección de Gobernadores, Alcaldes, Asambleas, Concejos y JAL se realizará el segundo domingo del mes de octubre. La elección del Congreso se hará el segundo domingo del mes de marzo. Los periodos de las autoridades departamentales y municipales, a saber Alcaldes y Gobernadores, concordarán con el del Presidente y Vicepresidente. Los miembros del Congreso iniciarán su periodo cada 20 de julio, mientras, el Presidente y Vicepresidente, los Gobernadores y Alcaldes y los miembros de Asambleas, Consejos y JAL lo harán el 1° de enero del año siguiente a la elección.</p>
<p>Artículo 7°. Artículo 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.</p> <p>Las listas serán cerradas. La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante consulta interna, de conformidad con la ley y los estatutos.</p> <p>La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas.</p>	<p>Artículo 5°. El artículo 262 de la Constitución Política quedará así: Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.</p> <p>Las listas serán cerradas. La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante consulta interna, de conformidad con la ley y los estatutos y garantizando la paridad y alternancia de género en las listas.</p> <p>La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas.</p>
	<p>Artículo 6°. El artículo 276 de la Constitución Política quedará así: El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cinco años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.</p>
	<p>Artículo 7°. El artículo 281 de la Constitución Política quedará así: El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones de manera autónoma. Será elegido por la Cámara de Representantes para un periodo institucional de cinco años de terna elaborada por el Presidente de la República.</p>
<p>Artículo 4°. El primer inciso del artículo 299 quedará así: “En cada departamento habrá una corporación político-administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Elegidos popularmente por periodos institucionales de cinco (5) años. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental”.</p>	<p>Artículo 8°. El artículo 299 de la Constitución Política quedará así: “En cada departamento habrá una corporación político-administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental.</p>

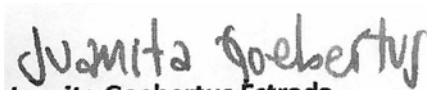
TEXTO PROYECTO A. L. 105 2018C	ARTÍCULO PROPUESTO
	<p>El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley. No podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. El período de los diputados será de cinco años y tendrá la calidad de servidores públicos.</p> <p>Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección.</p> <p>Los miembros de la Asamblea Departamental tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fijen la ley.</p>
<p>Artículo 5°. Modifícase el inciso primero del artículo 303 de la siguiente manera. “En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cinco (5) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.</p>	<p>Artículo 9°. Modifíquese el inciso primero del artículo 303 de la Constitución Política de la siguiente manera. “En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cinco (5) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.</p>
<p>Artículo 6°. Refórmase el inciso primero del artículo 312 con el siguiente texto: “En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cinco (5) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal”.</p>	<p>Artículo 10. Refórmese el inciso primero del artículo 312 de la Constitución Política con el siguiente texto: “En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cinco (5) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal”.</p>
<p>Artículo 6°. El inciso primero del artículo 314 tendrá el siguiente: “En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cinco años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.</p>	<p>Artículo 11. El inciso primero del artículo 314 de la Constitución Política tendrá el siguiente texto: “En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cinco años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.</p>
	<p>Artículo 12. El artículo 323 de la Constitución Política quedará así: Artículo 323. El Concejo Distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales.</p> <p>En cada una de las localidades habrá una junta administradora elegida popularmente para períodos de cinco (5) años que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva.</p> <p>La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día por períodos de cinco (5) años y el alcalde no podrá ser reelegido para el período siguiente. Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.</p> <p>Los alcaldes locales serán designados por el alcalde mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.</p> <p>En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al alcalde mayor. Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.</p>

TEXTO PROYECTO A. L. 105 2018C	ARTÍCULO PROPUESTO
<p>Artículo 8°. Inclúyase como artículo transitorio el siguiente: El último domingo del mes de octubre del año 2019, se elegirán alcaldes y gobernadores, diputados, concejales y ediles para los municipios, distritos y departamentos del país por el período comprendido entre el 1° de enero de 2020 y el 6 de agosto de 2022.</p> <p>El período de cinco años de todos los miembros del Congreso, las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales y Ediles se iniciará el 20 de julio de 2022, mientras que para el Presidente, Vicepresidente, gobernadores y alcaldes iniciará el 7 de agosto de 2022.</p>	<p>Artículo 13. La Constitución Política tendrá un artículo nuevo transitorio, así:</p> <p>Artículo transitorio 68. Régimen de transición. El Presidente y Vicepresidente que sean elegidos en 2022 ejercerán sus funciones hasta el 31 de diciembre de 2027, con un período excepcional de transición de 5 años y 5 meses. Los Alcaldes, Gobernadores, miembros de Asambleas, Consejos y JAL que sean elegidos en 2019 ejercerán sus funciones hasta el 31 de diciembre de 2023. Los Congresistas que sean elegidos en 2022 ejercerán sus funciones hasta el 20 de junio de 2027.</p> <p>Las elecciones para el primer período al que se aplicará plenamente el presente Acto Legislativo se llevarán a cabo el segundo domingo de marzo de 2027 para los miembros del Congreso, el segundo domingo de agosto de 2027 para Presidente y Vicepresidente, y el segundo domingo de octubre de 2027 para Gobernadores y Alcaldes y miembros de Asambleas, Consejos y JAL. Los períodos unificados de cinco años para Alcaldes, Gobernadores, Presidente, Vicepresidente y miembros de Asambleas, Consejos y JAL empezarán a regir a partir del 1° de enero de 2028.</p> <p>Los periodos de 5 años de Fiscal General de la Nación y Defensor del Pueblo empezarán a regir a partir del año 2020. Para el caso del Procurador General de la Nación los periodos de 5 años regirán desde el año 2021. El Contralor General de la República que sea elegido en agosto de 2022 ejercerá sus funciones hasta agosto de 2027, en adelante se mantendrá lo establecido en el artículo 267, respecto a la duración de su periodo.</p>
<p>Artículo 9°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 14. Vigencia. El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación, en los términos establecidos en el régimen de transición.</p>

Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el Proyecto de Acto Legislativo número 105 de 2018 Cámara, *por el cual se unifican las elecciones nacionales y locales y se amplía el período de mandato Acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 140 de 2018, por el cual se reforma el artículo 261 y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,


Juanita Goebertus Estrada
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 105 DE 2018 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO 140 DE 2018 CÁMARA

por el cual se unifican las elecciones nacionales y locales y se amplía el periodo de mandato.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 132 de la Constitución Política quedará así:

Los Senadores y los Representantes serán elegidos para un período de cinco (5) años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección.

Artículo 2°. El primer inciso del artículo 190 de la Constitución Política tendrá el siguiente texto: El Presidente de la República será elegido para un período de cinco (5) años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que solo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos.

Artículo 3°. El artículo 249 de la Constitución Política quedará así:

La Fiscalía General de la Nación estará integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley.

El Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cinco años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. La Fiscalía General de la Nación forma parte de la Rama Judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal.

Artículo 4°. El artículo 261 de la Constitución Política quedará de la siguiente manera:

La elección del Presidente y Vicepresidente no podrá coincidir con otra elección. La elección de Congreso se hará en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y municipales.

La elección de Presidente y Vicepresidente se realizará el segundo domingo del mes de agosto. La elección de Gobernadores, Alcaldes, Asambleas, Concejos y JAL se realizará el segundo domingo del mes de octubre. La elección del Congreso se hará el segundo domingo del mes de marzo.

Los periodos de las autoridades departamentales y municipales, a saber Alcaldes y Gobernadores, concorderán con el del Presidente y Vicepresidente. Los miembros del Congreso iniciarán su periodo cada 20 de julio, mientras, el Presidente y Vicepresidente, los Gobernadores y Alcaldes y los miembros de Asambleas, Consejos y JAL lo harán el 1° de enero del año siguiente a la elección.

Artículo 5°. El artículo 262 de la Constitución Política quedará así:

Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.

Las listas serán cerradas. La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante consulta interna, de conformidad con la ley y los estatutos y garantizando la paridad y alternancia de género en las listas.

La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas.

Artículo 6°. El artículo 276 de la Constitución Política quedará así:

El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cinco años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Artículo 7°. El artículo 281 de la Constitución Política quedará así:

El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones de manera autónoma. Será elegido por la Cámara

de Representantes para un periodo institucional de cinco años de terna elaborada por el Presidente de la República.

Artículo 8°. El artículo 299 de la Constitución Política quedará así:

En cada departamento habrá una corporación político-administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental.

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley. No podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. El período de los diputados será de cinco años y tendrá la calidad de servidores públicos.

Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección.

Los miembros de la Asamblea Departamental tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fijen la ley.

Artículo 9°. Modifícase el inciso primero del artículo 303 de la siguiente manera:

En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cinco (5) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

Artículo 10. Refórmese el inciso primero del artículo 312 de la Constitución Política con el siguiente texto:

En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cinco (5) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.

Artículo 11. El inciso primero del artículo 314 de la Constitución Política tendrá el siguiente texto:

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

Artículo 12. El artículo 323 de la Constitución Política quedará así:

El Concejo Distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales.

En cada una de las localidades habrá una junta administradora elegida popularmente para períodos de cinco (5) años que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva.

La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día por períodos de cinco (5) años y el alcalde no podrá ser reelegido para el período siguiente.

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

Los alcaldes locales serán designados por el alcalde mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al alcalde mayor.

Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Artículo 13. La Constitución Política tendrá un artículo nuevo transitorio, así:

Artículo transitorio 68. Régimen de transición. El Presidente y Vicepresidente que sean elegidos en 2022 ejercerán sus funciones hasta el 31 de diciembre de 2027, con un período excepcional de transición de 5 años y 5 meses. Los Alcaldes, Gobernadores, miembros de Asambleas, Consejos y JAL que sean elegidos en 2019 ejercerán sus funciones hasta el 31 de diciembre de 2023. Los Congresistas que sean elegidos en 2022 ejercerán sus funciones hasta el 20 de junio de 2027.

Las elecciones para el primer período al que se aplicará plenamente el presente Acto Legislativo se llevarán a cabo el segundo domingo de marzo de 2027 para los miembros del Congreso, el segundo domingo de agosto de 2027 para Presidente y Vicepresidente, y el segundo domingo de octubre de 2027 para Gobernadores y Alcaldes y miembros de Asambleas, Consejos y JAL. Los períodos unificados de cinco años para Alcaldes, Gobernadores, Presidente, Vicepresidente y miembros de Asambleas, Consejos y JAL empezarán a regir a partir del 1° de enero de 2028.

Los períodos de 5 años de Fiscal General de la Nación y Defensor del Pueblo empezarán a regir a partir del año 2020. Para el caso del Procurador General de la Nación los períodos de 5 años regirán desde el año 2021. El Contralor General de la República que sea elegido en agosto de 2022 ejercerá sus funciones hasta agosto de 2027, en adelante se mantendrá lo establecido en el artículo 267, respecto a la duración de su periodo.

Artículo 14. Vigencia. El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación, en los términos establecidos en el régimen de transición.

Samuel Alejandro Hoyos Mejía

* * *

**PONENCIA DE PRIMER DEBATE AL
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 128 DE 2018 CÁMARA**

adiciónense dos artículos al Título XII - Capítulo I de la Constitución Política de Colombia, por medio del cual se promueve el principio de seguridad jurídica tributaria y, se incentiva la confianza inversionista.

Bogotá, D. C. octubre 4 de 2018

Doctor

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA

Presidente de la Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 128 de 2018.

Estimado doctor Hoyos:

En cumplimiento de la honrosa designación que nos hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, y conforme a lo dispuesto por el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 128 de 2018 Cámara, *por medio del cual se promueve la seguridad jurídica tributaria*, en los siguientes términos:

I. Origen del proyecto

El presente proyecto de Acto Legislativo presentado a consideración del honorable Congreso de la República, tiene por objeto permitir que el Estado Social de Derecho en el que hoy hacemos parte todos los colombianos, se convierte en motor de desarrollo económico mucho más pujante y dinámico; por eso queremos otorgar constitucionalmente mayor certeza sobre la estabilidad de las normas específicas que son determinantes a la hora de invertir, promoviendo dos importantes situaciones jurídicas, una: el principio de seguridad jurídica tributaria, y dos: la estabilidad jurídica.

Con el objeto de atraer un mayor beneficio social y económico al territorio colombiano, considero que promover la confianza inversionista, estableciendo reglas de juego claras a la hora de invertir en Colombia, es uno de los pasos firmes que el Estado Social de Derecho como el nuestro tiene que empezar a dar.

La incertidumbre jurídica ha deteriorado el compromiso de los ciudadanos en defensa del interés público, tanto así, que los colombianos adolecen de una crónica escasez de inversión: generamos poco ahorro y no logramos atraer volúmenes importantes del generado en el exterior, lo cual es indispensable para garantizar mejores condiciones de vida, y apostemos mediante la inversión a lograr una economía con un ritmo cada vez más elevado y sostenible de crecimiento.

El Proyecto de Acto Legislativo pretende instaurar en el ordenamiento constitucional colombiano la confianza y claridad a la hora de invertir. Por eso, es de recibo mencionar que el “*clima de inversión*” en un país como Colombia debe propender por garantizar la seguridad jurídica tributaria y la estabilidad jurídica. Lo anterior como factores que juegan un papel importante y, son a su vez esenciales puesto que abren la ventana a un desarrollo económico mucho más dinámico.

Por su parte, considerar la inversión como medio fundamental y prioritario en el desarrollo y prosperidad para la economía de todos los ciudadanos, resulta en tanto de vital importancia ya que la inestabilidad de las normas jurídicas, ha generado ciertos estragos en estos intentos por atraer inversionistas. Cuando las reglas de juegos se terminan cambiando con frecuencia, que es lo que ha venido ocurriendo en los últimos años en Colombia, los empresarios no invierten, dejan de generar empleo estable y formal y, por último terminan por elegir otro país para trasladar su capital.

La estabilidad jurídica es una de las causas que más incide en la determinación a la hora de invertir en un país. De manera que el constante cambio en las reglas de juego, terminan por desestimular directamente la inversión, debido a la imposibilidad de poder establecer de antemano los riesgos y beneficios que de ella implica.

II. Contexto del proyecto

Las reformas al Estado Colombiano implementadas en su momento por el Gobierno de Gaviria Trujillo dirigidas a la internacionalización y apertura de la economía, la inversión extranjera directa adquirió una importancia trascendental ya que “se consideró necesaria fomentarla y atraerla como un mecanismo de aumento de ahorro disponible y de los niveles de inversión, así como para incorporar nuevas tecnologías encaminadas a aumentar la productividad y la competitividad de la producción doméstica”¹

A lo largo de los últimos años, el sistema tributario colombiano tiene muchas complejidades y contradicciones, empezando porque es muy inestable, prueba de ello se ha evidenciado en los últimos 24 años, donde se han implementado 14 reformas tributarias, lo que traduce a simple vista un alto nivel de inseguridad jurídica por el cambio permanente de las reglas de juego.

Simultáneamente, uno de los mayores obstáculos con el cual se vieron enfrentados estos intentos por atraer inversionistas fue la inestabilidad jurídica y tributaria que superó inclusive los temores de invertir en el país derivados del conflicto interno².

Aunado a lo anterior, la ausencia de un mecanismo sólido bajo a luz del rango constitucional ha dejado a Colombia rezagada en la competencia por atraer inversionistas y respetar las reglas de juego. A diferencia de Chile³, Ecuador⁴, Panamá⁵, Perú⁶, entre otros, que tienen leyes de estabilidad elevadas a rango constitucional para incentivar la inversión y de lo cual ha dado hasta el momento buenos resultados que han permitido un beneficio social sostenible en sus países.

Bajo estas circunstancias, Colombia en el año 2005 bajo el Gobierno que presidía en su momento el doctor Álvaro Uribe Vélez, presentó ante el Senado de la República un proyecto de ley⁷ mediante el cual se crearon los contratos de estabilidad jurídica, con la finalidad de estimular la inversión como componente de desarrollo y generación de empleo, básicamente el propósito de la norma que terminó siendo más adelante la Ley 963 de 2005, en sus primeros artículos expresó la creación de los contratos de seguridad jurídica con el fin de promover inversiones mediante el cual el Estado social de derecho colombiano se obligó a garantizar al inversionista que, durante el término de la vigencia del contrato se le continuaran aplicando las normas establecidas como determinantes para la inversión, en el

Lombaerde, ed., Régimen Jurídico y Análisis Económico, Santa Fe de Bogotá D. C., Universidad Sergio Arboleda, 1997, p. 3.

² Ver: “Los contratos de estabilidad jurídica”, en: http://www.semana.com/documents/Doc-1281_2006711.pdf, fecha de consulta: 12 de enero de 2010.

³ Chile, Estatuto de la Inversión Extranjera o Decreto-ley 600.

⁴ Ecuador, Ley 46 de 1997 “Ley de Promoción y Garantía de las Inversiones”, 19 de diciembre de 1997.

⁵ Panamá, Ley 54 de 1998 “por la cual se dictan medidas para la estabilidad jurídica de las inversiones”, 24 de julio de 1999.

⁶ Perú, Decreto Supremo 162 de 1992 modificado por el Decreto Supremo 084-98-EF, 14 de agosto de 1998; Decreto Legislativo 662 “aprueba Régimen de Estabilidad Jurídica a la Inversión Extranjera”, 2 de septiembre de 1991.

⁷ El trámite legislativo correspondió con el proyecto 15 de 2003 en el Senado de la República y el proyecto 14 de 2004 en la Cámara de Representantes.

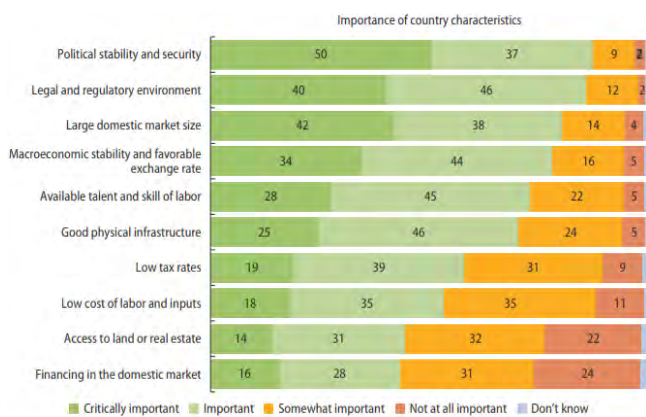
¹ Esteban Restrepo Uribe, “Mecanismos Multilaterales de Protección (MIGA, ICSID) y OPIC”, en Philippe de

evento en que tales normas sean modificadas con un efecto adverso a aquel. Sin duda, el establecer estrategias de inversión como la que en Colombia se desarrolló con los contratos de estabilidad jurídica, impulsan el motor de desarrollo de nuestro país.

Llama la atención que a finales del año 2017 en Viena (Austria) el grupo Banco Mundial desarrolló un estudio, donde tuvo la participación de 750 ejecutivos de empresas multinacionales, se dio a conocer el informe **Global Investment Competitiveness Report 2017-2018** (informe mundial sobre competitividad para atraer inversiones 2017-2018) el informe básicamente señala cuándo los inversionistas internacionales toman la decisión en dónde van a realizar las inversiones que pueden impulsar el crecimiento económico, social y la generación de empleo formal de un país. Dan prioridad a la seguridad, la estabilidad política, las condiciones macroeconómicas y sobre todo contar con la presencia de concebir entornos normativos propicios.

Sobre la base de las ideas expuestas por el informe del Banco Mundial, se dio a conocer la siguiente gráfica, extraída propiamente del **Global Investment Competitiveness Report 2017-2018**⁸ que pone en un contexto actual los factores de mayor incidencia a la hora de invertir:

Factores que afectan las decisiones de la inversión



Source: Computation based on the GIC Survey.
 Note: Multinational corporation executives were asked how important these characteristics were in their decision to invest in developing countries.

Fuente: *Global Investment Competitiveness Report 2017-2018*.

Como se puede inferir, siguen punteando factores como:

1. Estabilidad política y seguridad.
2. Ambiente legal y regulatorio.
3. Gran tamaño del mercado interno.

Por tanto, una de las mayores razones por la que se ha emprendido esta iniciativa, a parte del desarrollo y crecimiento sostenible social y económico, ha sido la de empezar a eliminar estas brechas que terminan por afectar directamente la decisión de los inversores a la hora de invertir en Colombia. Por eso, es conveniente para el Estado

colombiano contar con una legislación elevada a rango constitucional, como la que en este Proyecto de Acto Legislativo se está proponiendo.

III. Sustento constitucional

Nuestra honorable Corte Constitucional, ha sostenido en varias de sus sentencias, la generación de un alto grado de inseguridad jurídica para todos aquellos inversionistas, quienes han tomado la decisión de invertir en el territorio colombiano, a fin de lograr resultados fructíferos, pero al parecer el clima de confianza se ha puesto en vilo, puesto que al cambiar las reglas de juego constantemente, resulta en cierto modo una talanquera difícil de superar para el desarrollo económico del país.

Continuar por esta senda nos aleja cada vez más de ser una economía realmente pujante. El Estado colombiano debe propender por incentivar cada vez menos la informalidad que lo único a lo que ha conducido es a mantener atrapados a millones de colombianos en el limbo laboral, aumentando vertiginosamente la pobreza.

En virtud de la intervención del Estado Social de Derecho en la economía, resulta necesario que el legislador regule temas para el desarrollo completo y armónico de la Constitución. En lo que refiere a la inversión extranjera o nacional en Colombia, la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-089 de 1999 ha sostenido:

“Es un hecho notorio que los grandes proyectos de infraestructura, de los cuales depende en gran medida el crecimiento económico del país, no serían posibles sin la contribución del capital y la tecnología extranjeros”.

Por otra parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-320/2006, ha manifestado la importancia del Estado en velar por la protección de la inversión en el territorio, si bien el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia ha establecido el deber de propender por la realización de una igualdad de materia en el sentido de:

“(…) Adoptar medidas positivas a favor de los grupos discriminados y marginados, el cumplimiento de tal obligación de rango constitucional no se opone a que el legislador pueda otorgarle un tratamiento diferente, y más favorable, a un determinado grupo de inversionistas, quienes (i) asumen elevados riesgos físicos y económicos; (ii) deben suscribir una prima a favor de la nación; (iii) aceptan someter sus controversias a la justicia colombiana; y (iv) sobre todo, con la inversión de sus capitales en el país están impulsando el desarrollo económico y social del conjunto de la población, incluyendo, por supuesto, la más desfavorecida”.

La citada providencia declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 1° de la Ley 963 de 2005, bajo el entendido de que el Estado conserva sus competencias normativas en todo momento sin perjuicio de que el inversionista acuda a las acciones judiciales que estime

⁸ Global Investment Competitiveness Report 2017- 2018, Factors Affecting Investment Decisions.

pertinentes para el resarcimiento de los daños causados cuando se modifique la normatividad.

Sobre el asunto, los magistrados se han tomado el trabajo de realizar la distinción entre la *estabilidad jurídica* y la *seguridad jurídica*, de la siguiente forma:

*“Conviene aclarar que la **estabilidad jurídica**, en los términos de la citada normatividad, resulta ser distinta al concepto de **seguridad jurídica**. En efecto, la **estabilidad jurídica** alude a la permanencia provisional, merced a la suscripción de un contrato estatal, de un determinado marco normativo favorable para las grandes inversiones, y por ende, aquellas que implican un mayor riesgo de pérdida (...) por el contrario, la **seguridad jurídica** es entendida, en una de sus manifestaciones, como un principio en virtud del cual se cuenta con la necesaria certeza, en un momento histórico determinado, de cuáles son las normas que regulan una determinada situación jurídica. En otros términos, la **seguridad jurídica** es un concepto dinámico por naturaleza”.*

IV. La importancia de atraer mayor inversión a Colombia

Las evidencias anteriores demuestran un verdadero trabajo por alcanzar una tasa de crecimiento que le permite al país un mayor nivel de desarrollo y beneficio social que permitan una mejor condición de vida a los colombianos, si logramos agregar confianza inversionista y atraemos la mayor cantidad de inversión a empresas que impulsen la generación de empleos formales, que abarquen sectores vulnerables del país y nos centramos en este foco de desarrollo económico mediante la inversión alcanzaremos un crecimiento cerca del 4% anual, razón que motiva ampliamente adelantar este tipo de acciones para tal fin, se hace inminente entonces incentivar la confianza y aumentar la inversión. Lo que hace que este PAL se convierte en una iniciativa que logre desarrollo de impacto positivo en la economía colombiana.

En efecto si el Estado colombiano promueve ámbitos de confianza legales, que permita mucho más la inversión al país y que dicho capital intervenga activamente en sectores de la economía (finanzas, industria, comercio, hidrocarburos y servicios, entre otros), obtendremos como resultado grandes beneficios y sobre todo aportarán decididamente en el crecimiento y expansión del país.

Resulta pues muy beneficioso para nuestro país adoptar normas constitucionales como la que en este proyecto se está impulsando, ya que, el principio de seguridad jurídica tributaria y la estabilidad jurídica son factores como lo he expuesto en este documento determinantes para que un país como Colombia se encuentre en constante promoción de inversiones, riqueza, oportunidades laborales y beneficio social.

Una de las grandes preocupaciones en el territorio colombiano se ha visto reflejada en los estudios económicos que se han efectuado, uno de ellos que logra encuadrar muy bien con esta iniciativa, es el diagnóstico que se ha efectuado en Colombia por parte del Banco Mundial. Si bien, Colombia ha presentado grandes mejoras en este aspecto. En lo que fue el año 2005 el país generó una gran evolución, tanto es, que para mediados del año 2013 se llegó a ocupar el puesto número sexto (6°) de los países que proveen mayor estabilidad jurídica a los empresarios.

No obstante, para el año 2017 Colombia, empezó a generar cierto retroceso en este aspecto, según el Banco Mundial, Colombia ocupa el puesto número 13 de los 190 países. Un aspecto de gran relevancia que es preciso resaltar en este contexto.

Por tanto, teniendo como referente que las inversiones son un aspecto de gran importancia para el desarrollo, son las que se pueden establecer en un largo plazo obteniendo de ello grandes beneficios sociales que descienden de la actividad productiva. Es por ello que este PAL busca promover el compromiso a largo plazo, puesto que es importante que todos aquellos inversionistas tengan claridad sobre las perspectivas del Estado. Lo cual debe traducir mayor confianza (en el largo plazo).

De ahí, la gran importancia de este PAL, pues si bien es cierto, conducir la seguridad jurídica tributaria a rango constitucional, va a permitir establecer una planeación fiscal por parte del Estado mucho más estructurada, que atraiga a los empresarios que terminen por radicarse en Colombia y que el Estado social colombiano se convierta en un socio del desarrollo empresarial del país.

A continuación, presento un estudio breve sobre la reinversión en Colombia y, cómo se logró un aumento positivo con la entrada de la Ley 963 de 2005:

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
INVERSIÓN NUEVA MENOS REEMBOLSOS DE CAPITAL	974	978	2.008	4.956	3.206	2.331	3.266	1.673	1.681
REINVERSIÓN DE UTILIDADES	338	-160	325	224	-469	-312	-446	349	4
SECTOR PETROLERO	135	151	778	382	92	-511	-384	521	449
TOTAL	1.446	968	3.112	5.562	2.829	1.508	2.436	2.542	2.134

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
INVERSIÓN NUEVA MENOS REEMBOLSOS DE CAPITAL	1.198	1.967	8.140	3.174	3.745	4.891	2.598	1.032	4.564
REINVERSIÓN DE UTILIDADES	244	554	988	1.487	1.971	2.301	2.111	2.934	3.958
SECTOR PETROLERO	278	495	1.125	1.995	3.333	3.405	2.428	2.774	5.083
TOTAL	1.720	3.016	10.252	6.656	9.049	10.596	7.138	6.739	13.605

Fuente: Proexport

Como es de observar se encuadra dentro del marco que a partir de la vigencia de Ley 963 de 2005, la reinversión de utilidades aumentó un 78% con respecto del año anterior, continuando a su vez con una tendencia creciente a partir de ese momento. Traduciendo este resultado en lo

favorable que resultó ser la estabilidad jurídica permitiendo al Estado un cierto margen de maniobra para propiciar climas de confianza y desarrollo económico del país.

Bajo este contexto, el Estado, las instituciones, la cultura, el desarrollo económico y la competitividad juegan un papel central en la atracción de la inversión extranjera. Es así como el Banco Mundial, por ejemplo, les sugiere a los países la necesidad de crear un clima adecuado y amable para la inversión (véase informes para el Desarrollo del Banco que desde 1997 analizan el tema).

Conviene destacar que estos nuevos factores han sido objeto de medición con el fin de caracterizar a los países. Como resultado, se evidencian varios índices de percepción de la inversión o del inversionista extranjero que buscan dar unos indicios de las variables que inciden en la decisión de invertir⁹, como por ejemplo:

- Índice de Atracción a la Inversión Extranjera, Índice de Desempeño de la IED.
- Índice de Potencial de IED.
- Economic Freedom of the World, Index of Economic Freedom.
- Índice de Opacidad.
- FDI Performance Índex.

Bajo la misma óptica y contextualizando en general, los índices anteriormente nombrados aquellos, adoptan dos tipos de variables, de percepción y duras, para dos aspectos de mayor grosor, variables institucionales y variables económicas.

Los índices abren la posibilidad de medir el desempeño de las inversiones extranjeras y el potencial de las inversiones extranjeras. De igual forma, existen índices de desempeño económico que incluyen la seguridad jurídica en el marco del Estado de derecho y en el sistema judicial.

VARIABLES QUE AFECTAN LA INVERSIÓN EXTRANJERA	
VARIABLES INSTITUCIONALES	VARIABLES ECONÓMICAS
1. Incentivos de Gobierno	1. Infraestructura
2. Calificación de la fuerza laboral	2. Acceso a mercados de exportación
3. Talento en la gerencia	3. Potencial de crecimiento de mercado
4. Estado de derecho	4. Tamaño de mercado, costos de producción y trabajo
5. Transparencia	5. Calidad de vida
6. Barreras culturales	6. Presencia de competencia
7. Ambiente regulatorio	7. Régimen impositivo
8. Sofisticación del consumo	8. Reformas económicas
9. Estabilidad política y social	9. Estabilidad económica y financiera

Dado lo anterior y según los estudios efectuados por *Economic Freedom of the World, Index of Economic Freedom* se puede inferir que las variables institucionales pasan a posicionarse como las más observadas y cuestionadas por los inversionistas. Básicamente situándonos en una contextualización general, en las decisiones el Estado de derecho (estabilidad política y credibilidad en la ley) obtienen un mayor peso en la transparencia y el ambiente regulatorio. Por su lado, las variables económicas, son importantes en el tamaño y el sistema impositivo junto con el crecimiento del mercado.

V. Perspectiva desde la legislación comparada

En tal sentido, los contratos de estabilidad deben estar en armonía con los derechos, garantías, y deberes consagrados en la Constitución Política y respetar los tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano.

Por tanto, el esfuerzo por implementar un principio de seguridad jurídica tributaria y la estabilidad jurídica elevadas a rango constitucional en el ordenamiento colombiano, se ha constituido en una tendencia en América Latina. Pues si bien, países como Panamá, Chile y Ecuador han implementado figuras de estabilidad jurídica en sus constituciones, con el fin de atraer mayor inversión tanto, nacional como extranjera, garantizando a sus inversionistas, mediante diferentes mecanismos jurídicos, tales como contratos y registros entre otros. A continuación, explicaré la manera en que algunos de estos países otorgan a sus inversores ciertos beneficios que dan tranquilidad y confianza a la hora de invertir:

- a) **Panamá:** otorga registros automáticos a aquellas inversiones nacionales o extranjeras superiores o iguales a US\$2.000.000 que se realicen en los siguientes sectores: turismo; industria; agricultura; agroforesta; infraestructura; servicios públicos; minería y petróleo. El Ministerio de Comercio es la entidad que se encarga de efectuar el registro, mediante el cual al inversionista se le garantiza que gozará de estabilidad jurídica en materia tributaria nacional y municipal, laboral, libre transferencia de capitales, aduanera y exportadora. La estabilidad se concede por 10 años, excepto en cuanto a impuestos municipales que se otorga por 5 años. Solo puede ser variada en casos de utilidad pública o interés social, de lo contrario el inversionista será indemnizado.
- b) **Chile:** por su parte a diferencia de los otros países, incentiva, mediante contratos de inversión, solamente inversiones extranjeras que sean efectuadas en cualquier sector. Los contratos de inversión establecen estabilidad jurídica al impuesto a la renta (tasa fija de 42%), a ciertos impuestos indirectos para

⁹ Exposición hecha en el Conversatorio sobre Ley de Estabilidad Jurídica, Universidad del Rosario, 2 de septiembre de 2005.

maquinaria y equipos relacionados con el proyecto de inversión, al régimen arancelario para la importación de maquinaria y equipos que no sean fabricados en el país, y a la libre transferencia de capitales. La estabilidad jurídica se otorga por 10 años, o hasta por 20 años cuando la inversión sea en un proyecto extractivo y su monto sea igual o superior a US\$50.000.000.

Para finalizar, el principio de seguridad jurídica tributaria y la estabilidad jurídica, como promotores de la confianza inversionista previstos en este proyecto de acto legislativo son la formalidad de una garantía constitucional que la creación de valor para la sociedad, por medio de la generación de certidumbre. El marco conceptual que se ha propuesto, considero que

es suficientemente amplio como para lograr ajustarse a las necesidades de los usuarios, sin descuidar la protección de los intereses del Estado ni la integridad del Estado de Derecho, además, la facultad legislativa del Congreso y la potestad reglamentaria del Ejecutivo permanecen intactas.

El beneficio que traería el aprobar esta iniciativa, está acompañada con la generación de mayor desarrollo y empleo formal para millones de colombianos, Colombia requiere construir una verdadera Economía de mercado con sentido social, para que el crecimiento se refleje en una expansión estable y sostenida de la clase media sobre la base de empleos formales, aumento de ingresos, reducción de la inequidad y la construcción de la felicidad colectiva¹⁰.

VI. Modificaciones que se proponen para primer debate

A continuación, se explican las modificaciones que se propone para primer debate:

PROYECTO DE LEY ORIGINAL	CAMBIOS PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
TÍTULO “Adiciónese dos artículos al Título XII-Capítulo I de la Constitución Política de Colombia; Por medio del cual se incentiva la confianza inversionista y, se promueve la seguridad jurídica tributaria”	TÍTULO “Adiciónese dos artículos al Título XII-Capítulo I de la Constitución Política de Colombia; Por medio del cual se incentiva la confianza inversionista y, se promueve la seguridad jurídica tributaria y se dictan otras disposiciones”	En relación con el artículo 13 de la Constitución, considero más conveniente dejar este lenguaje por fuera del título y decir simplemente “se promueve la seguridad jurídica tributaria” en el sentido de ser algo de aplicación general, evitando un argumento de que la Constitución está otorgando mejores derechos a nacionales extranjeros.
Artículo 1º. Principio de seguridad jurídica tributaria. El Estado garantizará la seguridad jurídica tributaria a quienes realicen inversiones nuevas o amplíen las ya existentes en el territorio nacional.	Artículo 1º. El artículo 344 de la Constitución Política de Colombia se le incluirá el inciso 1º, el cual quedará así: Artículo 344. Inciso 1º. Principio de seguridad jurídica tributaria. El Estado garantizará la seguridad jurídica tributaria a quienes realicen inversiones nuevas o amplíen las ya existentes en el territorio nacional.	Se incluye la numeración donde quedarán fijados en la Constitución Política
Artículo 2º. Estabilidad Jurídica. El Gobierno nacional podrá celebrar contratos de estabilidad jurídica tributaria, que permitan la permanencia y no alteración desfavorable de las condiciones legales en materia tributaria existentes al momento de la celebración del contrato. Parágrafo. Los contratos de estabilidad jurídica tributaria no podrán ser inferiores a (7) siete años.-	Artículo 2º. El artículo 344 de la Constitución se le incluirá el inciso 2º. Inciso 2º. Estabilidad Jurídica. El Gobierno nacional podrá celebrar contratos de estabilidad jurídica tributaria, que permitan la permanencia y no alteración desfavorable de las condiciones legales en materia tributaria existentes al momento de la celebración del contrato. Se elimina el parágrafo.	Se incluye la numeración donde quedarán fijados en la Constitución Política. Se elimina el parágrafo teniendo en cuenta que limita el periodo sin tener un contexto o argumento veraz del mismo.
Artículo 3º. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga toda disposición en contrario.	No se hacen cambios	

VII. Proposición

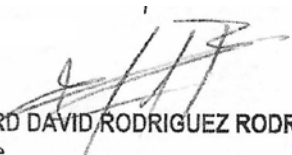
En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la

Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes **dar primer debate** en primer debate la ponencia al Proyecto de Acto Legislativo número 128 de 2018 Cámara, *por medio del cual se promueve la seguridad jurídica tributaria y la estabilidad jurídica*, junto con el pliego de

¹⁰ Duque Márquez, I., (2018), *El Futuro está en el Centro*. Bogotá- Colombia, Planeta Colombia S.

modificaciones y el texto definitivo que se propone para primer debate adjuntos.

Atentamente,



EDWARD DAVID RODRIGUEZ RODRIGUEZ
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 128 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se promueve la seguridad jurídica tributaria y se dictan otras disposiciones.

TÍTULO

“POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE LA SEGURIDAD JURÍDICA TRIBUTARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Al artículo 344 de la Constitución Política de Colombia se le incluirá el inciso 1°, el cual quedará así:

Artículo 344.

Inciso 1°. Principio de seguridad jurídica tributaria. El Estado garantizará la seguridad jurídica tributaria a quienes realicen inversiones nuevas o amplíen las ya existentes en el territorio nacional.

Artículo 2°. Al artículo 344 de la Constitución se le incluirá el inciso 2°.

Inciso 2°. Estabilidad jurídica. El Gobierno nacional podrá celebrar contratos de estabilidad jurídica tributaria, que permitan la permanencia y no alteración desfavorable de las condiciones legales en materia tributaria existentes al momento de la celebración del contrato.

Artículo 3°. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga toda disposición en contrario.

De los honorables Representantes,



EDWARD DAVID RODRIGUEZ RODRIGUEZ
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 813 - Viernes, 5 de octubre de 2018	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS Págs.	
Informe de ponencia positiva para primer debate en Cámara y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 105 de 2018 Cámara, por el cual se unifican las elecciones nacionales y locales y se amplía el período de mandato;acumulado con el Proyecto de Acto legislativo número 140 de 2018, por el cual se reforma el artículo 261 y se dictan otras disposiciones.	1
Ponencia de primer debate y texto propuesto para primer debate en la Comisión Primera al Proyecto de Acto legislativo número 128 de 2018 Cámara, adiciónense dos artículos al Título XII - Capítulo I de la Constitución Política de Colombia, por medio del cual se promueve el principio de seguridad jurídica tributaria y, se incentiva la confianza inversionista...	8