



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 1834

Bogotá, D. C., lunes, 13 de diciembre de 2021

EDICIÓN DE 20 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 SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 245 DE 2021 SENADO

por el cual la Nación se vincula a la celebración de los ochenta (80) años de la Institución Educativa Nacional Loperena -antiguo Colegio Nacional Loperena- de carácter oficial y se dictan otras disposiciones.

La presente ponencia consta de la siguiente estructura:

1. Trámite de la iniciativa
2. Objeto de la ley
3. Justificación del proyecto
4. Marco normativo
5. Impacto fiscal
6. Conflicto de intereses
7. Proposición

1. Trámite de la iniciativa

La iniciativa puesta a consideración del Congreso de la República, es un reconocimiento al invaluable aporte de la Institución Educativa Nacional Loperena *-antiguo Colegio Nacional Loperena-*, en la formación académica de miles de jóvenes en Valledupar y el departamento del Cesar durante sus cerca de ochenta años de existencia, los cuales se conmemorarán el día veintisiete (27) del mes de septiembre de 2022. El proyecto responde a las múltiples solicitudes de líderes y habitantes del departamento del Cesar, estudiantes, egresados, directivas administrativas y docentes del colegio, quienes decidieron organizarse para gestionar lo que se propone en la presente iniciativa.

El presente Proyecto de Ley fue radicado ante el Senado de la República el pasado 19 de octubre de 2021. El 18 de noviembre de 2021, la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado, mediante el comunicado CSE-CS-CV19-0567-2021, me designó ponente de la presente iniciativa legislativa. Posteriormente, el 07 de diciembre de 2021, la Comisión Segunda Constitucional Permanente de Senado aprobó por unanimidad la presente iniciativa legislativa.

2. Objeto de la ley

El objeto de la presente iniciativa es conmemorar los ochenta (80) años de la Institución Educativa Nacional Loperena, de carácter oficial, históricamente conocido como Colegio Nacional Loperena; y, se autoriza en su homenaje al Gobierno nacional a realizar acciones para la restauración adecuación y ampliación de la infraestructura

declarada Monumento Nacional mediante Ley 93 de 1993 y planta física anexa, así como la dotación tecnológica y mobiliaria, para que este colegio siga cumpliendo su labor misional.

3. Justificación del proyecto

3.1. La historia de Valledupar cambia con la apertura del Colegio Nacional Loperena, creado mediante la Ley 95 (21 de diciembre) de 1940:

A principios de Siglo XX, el municipio de Valledupar perteneciente al Magdalena Grande, no contaba con colegio de bachillerato para su población, por lo que el dirigente político liberal y congresista del Magdalena, Pedro Castro Monsalvo, presentó un proyecto de Ley ante el Congreso de Colombia para crear la institución educativa en el municipio y así facilitar a los habitantes de la zona su educación. El proyecto fue aprobado en plenaria y se convirtió en la Ley 95 del 21 de diciembre de 1940. El colegio fue bautizado con el nombre de la heroína de la independencia vallenata Doña María Concepción Loperena de Fernández de Castro.

Las primeras instalaciones del Colegio Nacional Loperena en Valledupar datan de 1942 y estaban localizadas en un lote que pertenecía a la escuela de artes y oficios, actual Escuela de Bellas Artes, iniciando clases con dos cursos de 4 grado de primaria con 28 alumnos y 1 de bachillerato con 32 que eran instruidos por 6 profesores.

En 1951 el ingeniero Silvestre Dangond Daza terminó de construir las instalaciones del colegio en la Comuna Uno de Valledupar. El nuevo edificio fue aprobado por el Ministerio de Educación Nacional (M.E.N.) y en 1957 se graduó la primera promoción de estudiantes de la institución.

El primer rector del colegio fue Don Joaquín Ribón, el coordinador de Disciplina era José Celedón y su primer secretario Eloy Quintero Araujo.

El evento de "Semana Cultural" en la que el Colegio Nacional Loperena promocionaba expresiones culturales de música, fue escuela para cantantes como Diomedes Díaz y Rafael Orozco Maestre.

En 1993, las instalaciones del Colegio Nacional Loperena fueron declaradas "*Monumento Nacional y parte del Patrimonio Cultural de la Nación*" mediante la Ley 93 del 14 de diciembre del mismo año. En dicha ley, se exhortó a las entidades públicas encargadas de proteger el Patrimonio Cultural y las entidades territoriales correspondientes, concurrir a la protección y conservación arquitectónica e institucional del Colegio.

A partir del 2002, la Secretaría de Educación Departamental mediante resolución No. 1270 del 17 de julio de 2002 clasificó al colegio como una "Institución Educativa, constituida por los niveles de Preescolar, Básica Primaria, Media Básica y Media

Completa", aunque las sedes para preescolar y primaria se encuentran en las escuelas 'Vicente Roig y Villalba y la Concentración Santo Domingo.

El panorama de la educación pública de Valledupar está liderado por el Colegio Nacional Loperena el cual cuenta con 3.240 estudiantes, institución que se ha logrado clasificar en el Ranking Col-Sapiens, siendo la primera y única institución pública de la capital del Cesar en lograr estar en el listado de los mejores planteles educativos de Colombia.

El Ranking Col-Sapiens se realiza desde el 2013, la clasificación de los mejores colegios se realiza teniendo en cuenta algunas variables como categoría, calidad y acreditación internacional. Los colegios que clasificaron en esta octava versión (2020) fueron aquellos que obtuvieron la categoría A+ (según ICFES), en los dos años inmediatamente anteriores (2018-2019, ambos años), con un índice total igual o superior a 0,78. De los más de 13.700 establecimientos educativos activos que hay en Colombia, únicamente clasificaron, por sus rendimientos académicos, 1.168 (el 8%), en una de las 10 categorías, que van desde D1 (la más alta), hasta D10 (la menos alta).

El Colegio Nacional Loperena se encuentra en ese 8% de instituciones que se resaltan por su desempeño y rendimiento académico, ubicada en la categoría D8. Este listado lo conforman instituciones privadas como: Santa Fe, Sagrada Familia, Windsor, Gimnasio del Norte, San Fernando, Gimnasio del Saber, entre otros.

La Institución Educativa Nacional Loperena o antiguo Colegio Loperena, que además es Monumento Nacional desde 1993, tiene 79 años de historia y su creación responde al homenaje a la 'heroína' vallenata María Concepción Loperena, conocida por apoyar los ejércitos de Simón Bolívar en la independencia de Valledupar y ser precursora de la educación en la misma ciudad. Además de los excelentes resultados académicos que mantiene la institución cada año en Preescolar, Básica Primaria, Media Básica y Media Completa, también se ha destacado porque muchos de sus egresados han sido reconocidos dirigentes departamentales, artistas, periodistas, deportistas y profesionales de diversas áreas a nivel nacional e internacional.

Por tanto, estar en el Ranking Col-Sapiens demuestra el resultado de un trabajo mancomunado de toda la comunidad académica, desde directivas, en cabeza del rector Gonzalo Quiroz, que recientemente fue exaltado por el Ministerio de Educación Nacional en la Noche de los Mejores 2020, por su labor, pasando por todo el equipo de profesores, hasta los padres de familia y por supuesto, los estudiantes, que han logrado que la institución educativa sea referente nacional y resalte día a día por la calidad formativa.

Actualmente la institución educativa requiere una intervención urgente por parte del Ministerio de Cultura y Ministerio de Educación Nacional, con el objetivo de que se garantice su preservación, ya que sus instalaciones tienen un gran deterioro en sus

cubiertas o techos, pisos, baterías sanitarias, canchas deportivas que con el pasar de los años se hacen más evidentes. Actualmente la institución carece de un coliseo para reunión de la comunidad educativa, mobiliario escolar, equipos de laboratorios y de tecnologías los cuales son necesarios para el desarrollo de su labor y la formación integral de sus estudiantes. Es por ello, que este proyecto de honores, establece en su articulado las disposiciones necesarias para autorizar al Gobierno nacional a que realice las apropiaciones presupuestales necesarias para el mejoramiento de la infraestructura de la institución y la adquisición de las dotaciones necesarias para la formación integral de los estudiantes que día a día recibe la institución.

4. Marco normativo

La presente iniciativa toma como base los siguientes fundamentos legales y constitucionales:

- Constitución Política de Colombia.

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

(...)

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

Artículo 68. (...) *La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.*

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

[...] 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes [...].

[...] 15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria [...].”

El numeral 15 del artículo establece como facultad del Congreso de la República, por medio de la elaboración de leyes “*decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la Patria*”.

Asimismo, la honorable Corte Constitucional, en **Sentencia C-766 de 2000** dispuso al respecto: [las leyes de honores] son cuerpos normativos en cuyas disposiciones se exaltan valores humanos que, por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir. (Énfasis añadido).

Luego, en **Sentencia C-817 de 2011** precisó que: “La jurisprudencia constitucional ha fijado un grupo de reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente:

1. La naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, **valores que interesan a la Constitución**. Como lo ha previsto la Corte, las disposiciones contenidas en dichas normas “[...] *exaltan valores humanos que, por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad [...]*”.
2. Contrario a lo que sucede con la actividad legislativa ordinaria del Congreso, las leyes de honores carecen de carácter general y abstracto, agotándose en su expedición de manera subjetiva y concreta, respecto de la persona, situación o institución objeto de exaltación. En términos de la jurisprudencia reiterada, esta clase de leyes, debe anotarse, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean,

extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos.

Estas leyes se limitan entonces, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a “[...] *decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria [...]*” y de manera alguna pueden desprenderse de su contenido, “[...] *efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley [...]*”.

3. El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte sólo tienen carácter enunciativo. Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber: “[...] (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 [...]*”.

Por otro lado, la **Sentencia C-671/99** de la Corte Constitucional, expresó:

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

Adicionalmente, la **Ley 397 de 1997**, Ley General de Cultura, estableció los roles de actuación del Estado frente a la cultura, a partir de la función social del patrimonio, su reconocimiento, aprovechamiento y protección, en coordinación con las entidades territoriales, estableciendo como principios, entre otros, la difusión del patrimonio cultural de la nación.

Finalmente, se pone de presente que, el Colegio Nacional Loperena fue fundado gracias a la ley 95 del 21 de diciembre de 1940, como homenaje a la memoria de la heroína valduparense, doña María Concepción Loperena de Fernández de Castro, quien prestó invaluables servicios a la independencia de la República.

De igual manera, en 1993, las instalaciones del Colegio Nacional Loperena, hoy Institución Educativa, fueron declaradas “*Monumento Nacional y parte del Patrimonio Cultural de la Nación*” mediante la Ley 93 del 14 de diciembre del mismo año. En dicha ley, se exhortó a las entidades públicas encargadas de proteger el Patrimonio Cultural y las entidades territoriales correspondientes, concurrir a la protección y conservación arquitectónica e institucional del Colegio.

5. Impacto Fiscal

Es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.

La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008 en los siguientes términos:

“El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley”.

En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto, sino autorizar al Gobierno nacional a que, en virtud del ejercicio de sus funciones, propias de la rama ejecutiva, pueda desarrollar debidamente las disposiciones derivadas del presente proyecto de ley.

6. Conflicto de intereses

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 señala que: *“el autor del proyecto y el ponente presentaran en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286”*. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran *en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*.

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma podrían incurrir en conflicto de interés los congresistas cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto.

7. Proposición

Con base en las anteriores consideraciones, se presenta **PONENCIA POSITIVA** para segundo debate en el Senado de la República y en consecuencia se Plenaria de esta Corporación dar segundo debate al Proyecto de Ley número 245 de 2021 Senado, *“por el cual la Nación se vincula a la celebración de los ochenta (80) años de la Institución Educativa Nacional Loperena -antiguo Colegio Nacional Loperena- de carácter oficial y se dictan otras disposiciones”*.

De las y los Honorables Congresistas,



ANTONIO SANGUINO PÁEZ

Senador de la República
Partido Alianza Verde

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN EL SENADO DE LA
REPÚBLICA**

PROYECTO DE LEY 245 DE 2021 SENADO

“Por el cual la Nación se vincula a la celebración de los ochenta (80) años de la Institución Educativa Nacional Loperena -antiguo Colegio Nacional Loperena- de carácter oficial y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. Objeto. La Nación se vincula a la conmemoración de los 80 años de la Institución Educativa Nacional Loperena en la Ciudad de Valledupar -antiguo Colegio Nacional Loperena-, creado mediante la Ley 95 de 1940, declarado Monumento Nacional y parte del Patrimonio Cultural de la Nación a través de la Ley 93 de 1993.

Artículo 2. Honores. Exáltese mediante acto público las virtudes, aportes y legado que ha dado a la nación la Institución Educativa Nacional Loperena – antiguo Colegio Nacional Loperena-, durante sus 80 años de servicio académico. El acto público será liderado por el Ministerio de Educación Nacional en la ciudad de Valledupar, el 27 de septiembre de 2022.

Artículo 3. Homenaje. Artículo 3. Homenaje. Autorícese al Gobierno Nacional a incorporar los recursos necesarios para que se **financie** un producto audiovisual corto con perfil multiplataformas que relate los aportes a la Nación, la importancia y el legado académico de la Institución Educativa Colegio Nacional Loperena – antiguo Colegio Nacional Loperena-, durante sus 80 años de servicio a la formación de las comunidades del departamento del Cesar, **el cual podrá transmitirse a nivel nacional en alguno de los canales del Sistema de Medios Públicos.**

Artículo 4. Conservación del patrimonio y fortalecimiento institucional. El Gobierno Nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, de las vigencias fiscales siguientes a la aprobación de la presente ley, las partidas necesarias correspondientes para financiar la restauración, adecuación y ampliación de la infraestructura declarada Monumento Nacional mediante ley 93 de 1993 y planta física anexa, así como la dotación tecnológica y mobiliaria pertinente, para que la Institución Educativa Nacional Loperena – antiguo Colegio Nacional Loperena- siga cumpliendo su labor misional con las mejores calidades académicas.

Artículo 5. Condecoraciones. El Congreso de la República impondrá la Condecoración en el grado de Comendador a la Institución Educativa Nacional Loperena – antiguo Colegio Nacional Loperena-, como reconocimiento al trabajado realizado y el aporte a la educación de los habitantes del departamento del Cesar.

Artículo 6. Autorizaciones. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento de los artículos 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia incorpore en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para llevar a cabo las acciones referidas en la presente ley.

Artículo 7. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De las y los Honorables Congressistas,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Antonio Sanguino Páez', is written over two horizontal lines. The signature is stylized and somewhat cursive.

ANTONIO SANGUINO PÁEZ

Senador de la República

Partido Alianza Verde

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE**COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE****SENADO DE LA REPÚBLICA****PROYECTO DE LEY No. 245 de 2021 Senado**

“POR EL CUAL LA NACIÓN SE VINCULA A LA CELEBRACIÓN DE LOS OCHENTA (80) AÑOS DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA NACIONAL LOPERENA -ANTIGUO COLEGIO NACIONAL LOPERENA- DE CARÁCTER OFICIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,**DECRETA**

Artículo 1. Objeto. La Nación se vincula a la conmemoración de los 80 años de la Institución Educativa Nacional Loperena en la Ciudad de Valledupar -antiguo Colegio Nacional Loperena-, creado mediante la Ley 95 de 1940, declarado Monumento Nacional y parte del Patrimonio Cultural de la Nación a través de la Ley 93 de 1993.

Artículo 2. Honores. Exáltese mediante acto público las virtudes, aportes y legado que ha dado a la nación la Institución Educativa Nacional Loperena – antiguo Colegio Nacional Loperena-, durante sus 80 años de servicio académico. El acto público será liderado por el Ministerio de Educación Nacional en la ciudad de Valledupar, el 27 de septiembre de 2022.

Artículo 3. Homenaje. Artículo 3. Homenaje. Autorícese al Gobierno Nacional a incorporar los recursos necesarios para que se financie un producto audiovisual corto con perfil multiplataformas que relate los aportes a la Nación, la importancia y el legado académico de la Institución Educativa Colegio Nacional Loperena – antiguo Colegio Nacional Loperena-, durante sus 80 años de servicio a la formación de las comunidades del departamento del Cesar, el cual podrá transmitirse a nivel nacional en alguno de los canales del Sistema de Medios Públicos.

Artículo 4. Conservación del patrimonio y fortalecimiento institucional. El Gobierno Nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, de las vigencias fiscales siguientes a la aprobación de la presente ley, las partidas necesarias correspondientes para financiar la restauración, adecuación y ampliación de la infraestructura declarada Monumento Nacional mediante ley 93 de 1993 y planta física anexa, así como la dotación tecnológica y mobiliaria pertinente, para que la Institución Educativa Nacional Loperena – antiguo Colegio Nacional Loperena- siga cumpliendo su labor misional con las mejores calidades académicas.

de Comendador a la Institución Educativa Nacional Loperena – antiguo Colegio Nacional Loperena-, como reconocimiento al trabajado realizado y el aporte a la educación de los habitantes del departamento del Cesar.

Artículo 6. Autorizaciones. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento de los artículos 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia incorpore en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para llevar a cabo las acciones referidas en la presente ley.

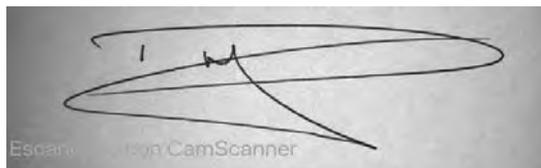
Artículo 7. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

**COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA**

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria Mixta (Presencial – Virtual) de la Comisión Segunda del Senado de la República del día siete (07) de diciembre del año dos mil veintiuno (2021), según consta en el Acta No. 16 de Sesión Mixta de esa fecha, de acuerdo a la **Resolución 181 del 10 de abril de 2020** “*Por la cual se adopta medidas que garanticen el desarrollo de sesiones no presenciales en el Senado de la República, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional. Para no interrumpir el normal funcionamiento de la Rama Legislativa*”, expedida por la Mesa Directiva del Senado.

PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO
Presidenta
Comisión Segunda
Senado de la República

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

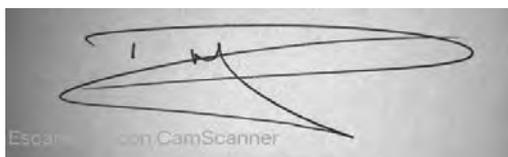
Comisión Segunda Constitucional Permanente

Bogotá D.C., 10 de diciembre de 2021

AUTORIZAMOS EL PRESENTE INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PRESENTADO POR EL HONORABLE SENADOR ANTONIO SANGUINO PÁEZ, AL PROYECTO DE LEY No. 245 de 2021 Senado “POR EL CUAL LA NACIÓN SE VINCULA A LA CELEBRACIÓN DE LOS OCHENTA (80) AÑOS DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA NACIONAL LOPERENA -ANTIGUO COLEGIO NACIONAL LOPERENA- DE CARÁCTER OFICIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, PARA SU PUBLICACIÓN EN LA GACETA DEL CONGRESO.

PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO
Presidenta
Comisión Segunda
Senado de la República

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL CONSEJO GREMIAL NACIONAL AL PROYECTO DE LEY 152 DE 2021 SENADO, 213 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá, Cundinamarca.



Bogotá D.C., diciembre de 2021

Honorables Senadores

PALOMA SUSANA VALENCIA LASERNA
EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO
ESPERANZA ANDRADE SERRANO
CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ
GERMÁN VARÓN COTRINO
SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

Asunto: Comentarios respecto del Proyecto de Ley 152 de 2021 Senado, 213 de 2021 Cámara “*por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca*”.

Apreciados Senadores,

De manera respetuosa, el Consejo Gremial Nacional, organización que agrupa a los 30 gremios más representativos de la economía, se permite pronunciar frente al proyecto de ley 152 de 2021 Senado, 213 de 2021 Cámara “*por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca*”.

Desde el Consejo Gremial exaltamos la gestión que se viene adelantando para hacer de Bogotá y sus municipios aledaños una Región Metropolitana, mejorando la conectividad, aumentando la competitividad y productividad regional y consolidando un sistema urbanístico aun más amigable con el ciudadano. Es por eso que, con aras de manifestar la posición del sector privado frente a la ponencia de segundo debate en Senado, surgen los siguientes comentarios:

Artículo 10 Competencias por áreas temáticas:

- **En materia de seguridad alimentaria y comercialización**

El numeral 5 hace referencia a intervención en plantas de beneficio animal; sin embargo, la Ley 1122 de 2007 establece que la autoridad de inspección, vigilancia y control, con carácter exclusivo, es el INVIMA. Con esto, frente a este postulado no hay claridad si se pretende modificar de manera tácita lo establecido en la ley 1122 solamente para la región metropolitana.

Por otra parte, en el numeral 7 se indica que se generarán mecanismos que favorezcan la estabilización de los precios del mercado para el caso de los productos agropecuarios. Esta práctica, para el caso del sector agropecuario, es de competencia del Ministerio de Agricultura bajo los parámetros de la Ley 81 de 1988. Esta medida generaría condiciones desfavorables para el desarrollo del mercado. Abrir esta posibilidad para la región metropolitana, puede dar como consecuencia una pérdida de competitividad para esta zona del país.

- **En materia de ordenamiento territorial y hábitat:**

Frente al enfoque en la construcción de vivienda debe revisarse la constitucionalidad de delegar esta función en la región metropolitana, debido a la competencia exclusiva asignada a los municipios en materia de ordenamiento, de acuerdo con el artículo 288 de la Constitución, en consonancia con el artículo 325 que da sustento a este proyecto de ley.

Ahora bien, en relación con el Plan Director de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se hace especial mención a que este instrumento de planeación al ser el marco general para la formulación de cada uno de los hechos metropolitanos será la hoja de ruta para lograr alinear las decisiones que se tomen en el Consejo Regional y los proyectos que se ejecuten al interior de la región metropolitana. En ese sentido y atendiendo la naturaleza que le otorga el proyecto de ley de ser una norma de superior jerarquía, se expresará la preocupación respecto a dos temas que se ven de difícil cumplimiento, en lo relacionado con el ordenamiento territorial:

1. Armonización de los planes de ordenamiento territorial con el Plan Director:

El primer tema que se ve con preocupación es la imposibilidad presupuestal y organizacional que tienen la mayoría de los municipios para armonizar y actualizar las disposiciones de sus planes de ordenamiento territorial a la luz del Plan Director, tal y como lo demanda el proyecto de ley.

Lo anterior por cuanto, la gran mayoría de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de Cundinamarca e incluso el actual POT de Bogotá Decreto 190/2004, no tienen actualizaciones recientes bien sea porque no han sido promovidas por las administraciones locales, porque han tenido vicios en su expedición y han estado inmersos en procesos

judiciales o simplemente porque la entidad territorial no cuenta con los recursos ni tampoco con la asesoría adecuada para expedir actualizaciones a sus normas urbanísticas.

Es por esto, que se ve con temor que los municipios e incluso el Distrito no puedan armonizar sus normas locales en un tiempo prudente con las directrices del Plan Director, generando así una serie de incompatibilidades entre lo que establece la norma urbanística local y los determinantes de superior jerarquía que determine este instrumento.

Por lo anterior, nuestra recomendación frente a esta disposición está dada a que se cree un periodo de transición en el cual los municipios logren incorporar las figuras enmarcadas en el Plan Director dentro de sus planes de ordenamiento territorial y que se fije una disposición en la cual la Región Metropolitana, dentro de sus políticas públicas, deberá reunir esfuerzos para lograr una coordinación entre los municipios y el Distrito, con el fin de que sus planes de ordenamiento territorial se alineen y logren actualizarse a la luz del Plan Director en los temas de estructura ecológica principal, proyecciones viales, equipamientos educativos, de salud, temas de espacio público, movilidad y demás temas que enmarque cada una de las áreas temáticas de la Región.

2. Planificación económica y presupuestal:

De acuerdo con el proyecto de ley, el Plan Director deberá estar acompañado de un Plan de Inversiones y de programas de ejecución, lo cual, si bien es una disposición que permitirá la coordinación de temas presupuestales y de ejecución, se considera que no es suficiente, por cuanto no define la conformación del presupuesto que dará paso al plan de inversiones, ni tampoco define si existirá un sistema de apropiaciones que conformará dicho presupuesto.

En ese sentido, se considera que el proyecto de la ley orgánica radicado aún no cuenta con la reglamentación correspondiente para definir de manera general cómo estará integrado el patrimonio de la figura asociativa que configure la Región Metropolitana, así como tampoco permite identificar los mecanismos con los cuales el Plan Director de Ordenamiento Territorial deberá adecuarse con las directrices sectoriales contenidas en el Plan Nacional de desarrollo.

Lo anterior se vuelve aún más preocupante, bajo el entendido de que la Región Metropolitana al momento de su constitución no cuenta con un patrimonio autónomo propio que permita iniciar con la planeación y ejecución de las directrices que se determinen en el Plan Director, por lo cual se ve que este instrumento aun cuando tiene categoría de norma de superior

jerarquía, puede perder efectividad al momento de su aplicación, ya que no tiene recursos propios para la ejecución de los proyectos que plantee el Plan en las diferentes áreas temáticas

En consecuencia, nuestra recomendación radica en que, para la creación del Plan director de Ordenamiento Territorial, la ley que se apruebe debería contener mayores elementos que permitan identificar el funcionamiento de este instrumento de planeación de mediano y largo plazo, por cuanto será éste el que defina los programas y el funcionamiento de la Región Metropolitana y debería definir de manera previa, incentivos para que los municipios tomen la decisión de asociarse.

Artículo 14 Plan estratégico y de ordenamiento de la Región Metropolitana:

El plan estratégico y de ordenamiento de la región metropolitana prevalecerá sobre los planes de ordenamiento de los municipios. Bajo el anterior supuesto, se considera que debe adicionarse otro párrafo que indique lo siguiente:

"Parágrafo. Para la expedición del Plan Estratégico y de Ordenamiento de la Región Metropolitana, se tendrán en cuenta los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas a nivel territorial de cada uno de los municipios que entren a conformar la región metropolitana. La expedición de este Plan, deberá agotar las mismas fases que requiere la expedición de los planes de ordenamiento territorial municipales, de conformidad con lo establecido en la Ley 388 de 1997 y demás que la modifiquen o sustituyan"

De esta manera, se busca evitar que, a partir de la expedición del plan, se generen inconvenientes para determinados sectores con derecho adquiridos por desplazamientos de municipios que tengan interés en desarrollo exclusivo de otros sectores, garantizando la seguridad jurídica en la estructuración, desarrollo e inversión de proyectos.

Artículo 34 Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Comercialización:

Sobre la Agencia Regional de Seguridad Alimentaria, no queda claro a qué se refiere la coordinación de esquemas de compra justa, producción y comercialización; lo anterior, teniendo en cuenta que Colombia funciona bajo un sistema de libertad de mercado.

Artículos 39, 40, 41 y 43 Gestión Tributaria y Fiscal.

Frente a estos artículos se manifiesta una profunda preocupación, pues suponen un aumento a los costos de los proyectos que se adelanten en el Área Metropolitana, en concreto se propone una sobretasa al impuesto a la delimitación urbana¹, una nueva plusvalía², la creación

¹ Artículo 39, Sobretasa al impuesto de delimitación urbana.

de una contribución regional de valorización³ y la facultad de imponer sobretasas a los impuestos territoriales⁴.

La creación de nuevos impuestos constituye un claro desincentivo a la inversión regional y vulnera los Principios de Progresividad y Capacidad Contributiva. Adicionalmente, al no conocerse los municipios que conforman la Región Metropolitana se genera incertidumbre. En concreto se señala:

No se hace necesaria la creación de sobretasas, toda vez que el Proyecto de Ley establece un número considerable y suficiente de fuentes de financiación para apalancar proyectos de inversión en la Región Metropolitana.

Los impuestos crean distorsiones en las decisiones que toman las empresas, las cuales dependen no sólo de la tasa impositiva aplicada, sino también de los costos asociados al pago de impuestos y de los incentivos que otorga el sistema tributario para promover la inversión.

Los impuestos afectan el nivel de inversión de las empresas al reducir los incentivos de éstas para adquirir nuevas tecnologías, desarrollar estrategias productivas, capacitar al personal, aumentar el capital humano o ampliar sus instalaciones.

La carga tributaria de las empresas, es decir, la suma de los impuestos nacionales (renta, IVA, gravamen a los movimientos financieros, entre otros) y los impuestos municipales (predial, ICA, alumbrado público, entre otros), en Colombia es del 54,6% de sus ingresos. Dentro de ese monto, los tributos territoriales representan el 21%⁵.

Debido al alto costo que ya tiene el impuesto predial, los inmuebles han sufrido un grave deterioro en su valoración comercial y los empresarios siguen asumiendo esta carga que no atiende a la realidad económica y por ende a la capacidad contributiva.

El impuesto predial y otros impuestos territoriales representan una importante carga tributaria para el sector productivo, y la creación de nuevos impuestos puede llevar a que los empresarios trasladen su operación a otros territorios, desincentivando la creación de empresas y la recuperación de la economía y del empleo.

Las empresas se encuentran en un proceso de reactivación económica, aumentar los costos operacionales afecta el sostenimiento y crecimiento del tejido empresarial.

Un aumento en la carga tributaria se traduce en mayores costos para el consumidor final, lo que desestimula el consumo.

² Artículo 40, Plusvalía.

³ Artículo 41, Contribución regional de valorización.

⁴ Artículo 43, Autorización para imponer sobretasas a los impuestos administrados por las entidades asociadas a la región metropolitana Bogotá.

⁵ Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, OECD - DIAN - Ministerio de Hacienda (2021). Cifras para el año gravable 2019.

- Una política fiscal con bajas condiciones competitivas no es óptima para fomentar un desempeño productivo, lo que provoca la pérdida de oportunidades de inversión, tanto local como extranjera.
- A nivel macro, la tasa impositiva aplicada a los negocios se relaciona con la capacidad del país para atraer inversión externa. Según la OCDE, un aumento en la tasa impositiva de 10% ocasiona una reducción del Producto Interno Bruto de 2.2 puntos porcentuales en la formación bruta de capital y una reducción de 2.3 puntos porcentuales en la inversión extranjera directa⁶.
- De manera específica en relación con el artículo 40, de acuerdo lo que establece el artículo 36 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 28 de la Ley 2079 de 2021, los municipios, los distritos y las áreas metropolitanas que realicen acciones urbanísticas que les den un mayor valor a los inmuebles, quedan autorizados a establecer la participación en plusvalía. Sin embargo, la Ley no se refiere a las regiones metropolitanas como asociaciones autorizadas para dicho fin, tal y como se observa a continuación:

*“Artículo 36. (...) Cuando por efectos de la regulación de las diferentes actuaciones urbanísticas los **municipios, distritos y las áreas metropolitanas** deban realizar acciones urbanísticas que generen mayor valor para los inmuebles, **quedan autorizados a establecer la participación en plusvalía en los términos que se establecen en la presente ley.** Igualmente, las normas urbanísticas establecerán específicamente los casos en que las actuaciones urbanísticas deberán ejecutarse mediante la utilización del reparto de cargas y beneficios tal como se determina en el artículo 38 de esta ley. (...)”* (Negrilla y resaltado fuera de texto).

De la misma forma, la Ley 388 de 1997 en el artículo 87, establece que cuando se ejecuten obras públicas y no se haya pactado para su financiación contribución por valorización, los municipios, distritos o áreas metropolitanas podrá determinar el mayor valor adquirido por los predios en razón a tales obras, nuevamente obviando la figura de región metropolitana.

De acuerdo con los dos anteriores artículos, se encuentra que la Ley 388 de 1997 no concibe la figura de región metropolitana como figura asociativa para el recaudo de plusvalía, sino la figura de asociaciones metropolitanas, las cuales difieren a la figura propuesta, razón por lo cual se ve un posible vicio sobre la causación y el cobro de plusvalía, ya que la Ley 388 no la reglamenta.

Adicional al problema que se ve sobre la legitimidad del sujeto activo dentro de la obligación tributaria, se considera que la norma no es clara al momento de establecer el hecho generador que dará paso a la causación del tributo por cuanto establece las acciones urbanísticas de carácter regional, como una nueva categoría jurídica sin definir, las cuales en un principio,

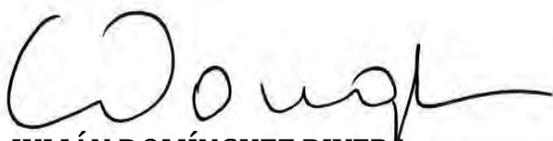
⁶ Equipo de asuntos económicos de Asomovil

difieren a las acciones urbanísticas ordinarias y taxativas establecidas en el artículo 8 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 27 de la Ley 2079 de 2021⁷.

De esta manera se solicita la eliminación del artículo 43 y la modificación de los artículo 39, 40, y 41,

Para finalizar, de manera respetuosa se solicita que la presente comunicación haga parte del expediente del proyecto de Ley, y sea socializada con todos los miembros de la plenaria del Senado.

Agradecemos su atención,



JULIÁN DOMÍNGUEZ RIVERA

Presidente

CONSEJO GREMIAL NACIONAL

⁷ **Artículo 8º.- Acción urbanística.** Modificado por el art. 27, Ley 2079 de 2021. <El nuevo texto es el siguiente> La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, adoptadas mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto. Son acciones urbanísticas, entre otras:

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
 2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.
 3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.
 4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.
 5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.
 6. Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.
 7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.
 7. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.
 8. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.
 9. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.
 10. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.
 11. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.
 12. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.
 13. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.
 14. Identificar y localizar, cuando lo requieran las autoridades nacionales y previa concertación con ellas, los suelos para la infraestructura militar y policial estratégica básica para la atención de las necesidades de seguridad y de Defensa Nacional.
- Las acciones urbanísticas deberán estar contenidas o autorizadas en los Planes de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen. En los casos en que aplique deberán sustentarse en estudios jurídicos, ambientales, de servicios públicos, o los demás que se requieran para garantizar el conocimiento pleno del territorio y su viabilidad financiera, con soporte en la infraestructura necesaria para promover el desarrollo de ciudades ordenadas y planificadas, de conformidad con la reglamentación expedida por el Gobierno nacional".

CONTENIDO

Gaceta número 1834 - lunes 13 de diciembre de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado de la República al proyecto de ley número 245 de 2021 Senado, por el cual la Nación se vincula a la celebración de los ochenta (80) años de la Institución Educativa Nacional Loperena -antiguo Colegio Nacional Loperena- de carácter oficial y se dictan otras disposiciones..... 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Consejo Gremial Nacional al proyecto de ley 152 de 2021 Senado, 213 de 2021 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá, Cundinamarca..... 13