



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 212

Bogotá, D. C., lunes, 2 de mayo de 2016

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 242 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el literal a) del artículo 8° de la Ley 9ª de 1991, para permitir a las compañías de factoring vigiladas por la Superintendencia de Sociedades realizar operaciones de factoring como mecanismo de financiación para el sector exportador.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto permitir que las compañías de factoring vigiladas por la Superintendencia de Sociedades realicen operaciones de factoring como mecanismo de financiación con empresas exportadoras con el fin de incentivar y dinamizar dicho sector.

Artículo 2°. *Ámbito para la Aplicación.* Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán solo a las compañías de factoring vigiladas por la Superintendencia de Sociedades, las cuales podrán descontar facturas de venta o instrumentos de pago emitidas por sociedades domiciliadas en la República de Colombia y cuya deudora de las mismas sean empresas debidamente establecidas en el exterior.

Artículo 3°. *Reforma.* En consecuencia modifíquese el literal a) del artículo 8° de la Ley 9ª de 1991, el cual quedará así:

“a) *Que se trate de entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o empresas de factoring que estén bajo la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades*”.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley entrará a regir a partir de publicación en el *Diario Oficial*, y quedan derogadas todas las normas que le sean contrarias.

MARÍA REGINA ZULUAGA HENAO
Representante a la Cámara

WILSON CORDOBA MENA
Representante a la Cámara

SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ
Representante a la Cámara

FEDERICO HOYOS SALAZAR
Representante a la Cámara

MARGARITA MARIA RESTREPO A.
Representante a la Cámara

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS
Representante a la Cámara

MARIA FERNANDA CABAL MOLINA
Representante a la Cámara

EDWARD RODRIGUEZ RODRIGUEZ
Representante a la Cámara

ESPERANZA PINZON DE JIMENEZ
Representante a la Cámara

HUGO GONZALEZ MEDINA
Representante a la Cámara

CIRÓ RAMIREZ CORTES
Representante a la Cámara

TATTANA CABELLO FLOREZ
Representante a la Cámara

RUBEN DARIO MOLANO P.
Representante a la Cámara

FERNANDOSJERRAMOS
Representante a la Cámara

ALVARO PRADA ARTUNDUAGA
Representante a la Cámara

MÁRCOS DÍAZ BARRERA
Representante a la Cámara

PIERRE EUGENIO GARCIA
Representante a la Cámara

CARLOS ALBERTO CUERO VALENCIA
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Contextualización

La posibilidad de que las empresas de factoring nacionales entren a ser intermediarios cambiarios puede traer beneficios para el mercado y para sectores esenciales para el desarrollo económico como el exportador, sin embargo hoy en día esto no es posible debido a que la normatividad existente no lo permite. Podría pensarse que el encargado de cambiar esta situación sería el Banco de la República, que es la entidad que regula este tema debido a la potestad reglamentaria que le otorgó la Ley 31 de 1992 en su artículo 16; sin embargo esta creencia no es del todo cierta. Lo anterior se

OSCAR DARIO PEREZ PINEDA
Representante a la Cámara

debe a que a pesar del poder reglamentario que goza el banco central al momento de determinar quiénes son intermediarios cambiarios, debe seguir los parámetros dados por la Ley 9ª de 1991 (norma reformada por la Ley 510 de 1999), y más específicamente debe fijarse en el artículo 8º de dicha norma que establece lo siguiente:

Artículo 8º. Intermediarios del mercado cambiario. *El Gobierno nacional determinará los intermediarios del mercado cambiario con base en cualquiera de los siguientes criterios:*

a) *Que se trate de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria o la Superintendencia de Valores.*

Nota: El literal a) fue modificado por la Ley 510 de 1999 artículo 72

b) *Que se trate de entidades cuyo objeto exclusivo consista en realizar operaciones de cambio.*

El Gobierno nacional establecerá los requisitos y condiciones de las operaciones de cambio que podrán realizar los diferentes tipos de intermediarios del mercado cambiario, así como los requisitos que deberán cumplir los intermediarios para operar en el mercado.

Los intermediarios del mercado cambiario tendrán el deber de colaborar activamente con las autoridades del régimen cambiario y de comercio exterior.

* Vale la pena anotar que actualmente se denomina Superintendencia Financiera de Colombia.

De esta manera es posible afirmar que el legislador es quien debe reformar la norma anteriormente citada en primera instancia, para que posteriormente el Banco de la República pueda cambiar su regulación y así permitir la entrada de las empresas de factoring como intermediarios; sin este cambio legislativo el Banco Central no podrá tener en cuenta a las empresas de factoring. Con este objetivo en mente se pasará a presentar las distintas formas como podría llegar a ser reformado este artículo y sus implicaciones.

Propuesta:

Mediante una ley expedida por el Congreso nacional modificar el literal a) del artículo 8º de la Ley 9ª de 1991, incluyendo a las empresas de factoring que estén bajo la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades.

Por lo tanto, se propone que el texto del literal a) del artículo 8º de la Ley 9 de 1991 quede modificado así:

a) *Que se trate de entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o empresas de factoring que estén bajo la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades.*

En este caso la norma haría referencia explícita y clara a las empresas de factoring que son vigiladas por la Superintendencia de Sociedades.

II. Justificación de la reforma:

La reforma al artículo 8º de la Ley 9ª de 1991 se encuentra justificada, principalmente, por las razones que se pasarán a exponer a continuación:

1. *Igualdad en las condiciones para las empresas de factoring extranjeras y nacionales:*

Una de las regulaciones más importantes del ámbito cambiario es la resolución externa número 8 del 2000. El artículo 20 de dicha resolución, que fue modificado en octubre de 2011, presenta especial importancia en este caso ya que establece lo siguiente:

“Los residentes en el país podrán vender, con o sin responsabilidad de su parte, a los intermediarios del mercado cambiaria, a entidades del exterior que desarrollen activi-

dades de factoring de exportación o a otros no residentes, los instrumentos de pago en moneda extranjera recibidos del comprador del exterior por sus exportaciones, canalizando a través del mercado cambiario el producto de la venta...”.

La norma anteriormente mencionada permite a los exportadores nacionales la posibilidad de vender instrumentos de pago no solo a los intermediarios del mercado cambiario, sino a empresas de factoring extranjeras que estén fuera del país y a otros no residentes. Lo anterior significa que empresas fuera de Colombia que efectúan de manera exclusiva contratos de factoring y otros no residentes pueden realizar prácticas cambiarias, cosa que hoy no se le permite a las empresas de factoring nacionales, ya que no son considerados como intermediarios del mercado cambiario. Por esto con la propuesta lo que se busca es terminar con esta diferenciación, y en sí esta discriminación, y de esta manera brindarle a las empresas nacionales la posibilidad de actuar y hacer las mismas operaciones que hoy en día tienen permitido realizar empresas que inclusive están fuera del control de las entidades nacionales de vigilancia, como las Superintendencias.

2. Ventajas para el exportador colombiano:

Hoy en día los pequeños exportadores tienen dificultades al momento de vender sus instrumentos de pago, ya que los mismos no acostumbran ser de muy altos montos, por lo que no son atractivos para los actuales intermediarios del mercado cambiario, quienes prefieren optar por operaciones de alto valor que les representan mayores ganancias y que justifican su intermediación. A su vez, acceder a empresas de factoring extranjeras resulta dispendioso y costoso para este tipo de exportadores, que por lo general no cuentan con un importante músculo financiero. Así estos pequeños exportadores que se ven rechazados actualmente se beneficiarían con la entrada de empresas de factoring nacionales como intermediarios, ya que estas compañías acostumbran a tratar transacciones de valores no tan altos y que se acomodan a su forma de negocios. Por esto, la reforma significa una ayuda para los pequeños exportadores, quienes van a poder vender sus instrumentos de pago en moneda extranjera de manera más fácil y accesible, y así podrán para obtener mayor liquidez; una ventaja que parecía reservada para los grandes exportadores.

III. Pasos a seguir por el Banco de la República después de la reforma:

Por último, se puede afirmar que una vez reformado el artículo 8º de la Ley 9ª de 1991, estos deben ser los cambios que el Banco de la República podría, y además tendría que realizar a la Resolución Externa número 8 del 2000, para que las empresas de factoring nacionales puedan ser considerados intermediarios cambiarios:

1. Reforma al artículo 58:

En este enunciado se define cuáles son los intermediarios cambiarios autorizados, por lo que en este listado deberá añadirse las empresas cuyo objeto social exclusivo sea realizar negocios de factoring. El artículo debería quedar así:

“Son intermediarios del mercado cambiario los bancos comerciales, los bancos hipotecarios, las corporaciones financieras, las compañías de financiamiento comercial, la Financiera Energética Nacional (FEN), el Banco de Comercio Exterior de Colombia S. A. - Bancoldex, las cooperativas financieras, las sociedades comisionistas de bolsa, las casas de cambio y las empresas de factoring vigiladas por la Superintendencia de Sociedades.”

Con este cambio se entenderá que las empresas de factoring vigiladas, también pueden realizar las actividades descritas en el artículo 20 de la misma resolución y todas aquellas que se le permiten a los intermediarios cambiarios.

2. Reforma al artículo 59:

Esta disposición es la que trata sobre las operaciones autorizadas para los intermediarios cambiarios nombrados en el artículo 58. En este caso el mismo artículo se divide en dos, ya que señala operaciones permitidas para uno u otro tipo de entidades según sus características. En este punto tendría que crearse una tercera clasificación y es para las empresas de factoring y esta norma debería ser parecida a la siguiente:

“Las empresas de factoring vigiladas por la Superintendencia de Sociedades podrán realizar las siguientes operaciones de cambio:

La compra de los instrumentos de pago en moneda extranjera de exportaciones”.


OSCAR DARIO PEREZ PINEDA
Representante a la Cámara

MARIA REGINA ZULUAGA HENAO
Representante a la Cámara


WILSON CORDOBA MENA
Representante a la Cámara



SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ
Representante a la Cámara


MARGARITA MARIA RESTREPO A.
Representante a la Cámara

FEDERICO HOYOS SALAZAR
Representante a la Cámara

MARIA FERNANDA CABAL MOLINA
Representante a la Cámara

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS
Representante a la Cámara


ESPERANZA PINZON DE JIMENEZ
Representante a la Cámara

EDWARD RODRIGUEZ RODRIGUEZ
Representante a la Cámara


CIRÓ RAMIREZ CORTES
Representante a la Cámara


HUGO GONZALEZ MEDINA
Representante a la Cámara


RUBEN DARIO MOLANO P.
Representante a la Cámara


TATIANA CABELLO FLOREZ
Representante a la Cámara


ALVARO PRADA ARTUNDUAGA
Representante a la Cámara


FERNANDO SIERRA RAMOS
Representante a la Cámara

PIERRE EUGENIO GARCIA
Representante a la Cámara

MARCOS DIAZ BARRERA
Representante a la Cámara


CARLOS ALBERTO CUERO VALENCIA
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de abril de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 242 con su correspondiente Exposición de Motivos, por honorable Representante Óscar Darío Pérez, honorable Representante Santiago Valencia, honorable Representante Margarita Restrepo, honorable Representante Tatiana Cabello y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 214 DE 2016

por medio del cual se modifica el artículo 328 de la Constitución Política de Colombia y se organizan los municipios de Bucaramanga, San Juan de Girón, Floridablanca y Piedecuesta del departamento de Santander como un único distrito especial, denominado Bucaramanga, distrito turístico, educativo y de la salud.

JUSTIFICACIÓN

Contexto del Proyecto de Acto Legislativo

El presente proyecto de acto legislativo tiene como finalidad modificar la Constitución Política colombiana en su artículo superior 328 que reza lo siguiente: “Artículo 328. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter; y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturismo”¹.

En este sentido, lo que persiguen los proponentes es adicionar un inciso mediante el cual se organizan los municipios de Bucaramanga, San Juan de Girón, Floridablanca y Piedecuesta del departamento de Santander “como un único Distrito Especial denominado **Bucaramanga, Distrito Turístico, Educativo y de la Salud** con un Estatuto Político, Adminis-

trativo y Fiscal propio determinado por la Constitución y por las leyes especiales que para el efecto se expidan”².

El fundamento principal de este proyecto consiste en la preocupación constante de los proponentes frente a las transformaciones políticas, sociales y económicas en las que se han visto inmersos estos municipios en las últimas décadas y que han generado cambios dramáticos en la región. Es por esto que en aras de superar los factores de fragmentación de los planes sectoriales, y fomentar el desarrollo de la ciudad hacia formas progresivas de gobernabilidad y gestión pública eficiente, se pretende crear el Distrito Turístico, Educativo y de la Salud con el propósito de que este cambio de organización territorial actúe como mecanismo de desarrollo integral del territorio para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes considerando los aspectos económicos, sociales, políticos, culturales y funcionales de los municipios que conformen el nuevo Distrito.

La propuesta toma forma y se apoya en las consecuencias negativas de los procesos macroeconómicos de las últimas décadas y el agotamiento del modelo de ciudad industrial, “cuyos efectos más visibles se patentizan con mayor crudeza en el tejido social urbano en la primera mitad de esta década”³.

Por consiguiente es imprescindible intervenir la gestión pública local en aras de dar un alcance material y cierto a

² Tomado del texto original del Proyecto de acto legislativo número 214 de 2016 C.

³ *Ibíd.*

¹ Constitución Política de Colombia. Artículo 328.

estas transformaciones y facilitar el reconocimiento de Bucaramanga como Distrito Turístico, Educativo y de la Salud, siendo ejemplo piloto de una ciudad enmarcada en el contexto internacional de ciudades sostenibles, con la intención de que se beneficien cuatro municipios que formarían una sola entidad de gobierno central, con planificación integral y proyectos de carácter metropolitano.

Así “actualmente, Bucaramanga en conjunto con los municipios de San Juan de Girón, Piedecuesta y Floridablanca conforman la denominada Área Metropolitana de Bucaramanga la cual se ha consolidado como una entidad pública y administrativa, regida por la Ley 1625 de 2013 Ley Orgánica de las Áreas metropolitanas dotada de personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial, creada el 15 de diciembre de 1981 mediante Ordenanza número 020”⁴.

Asimismo, “incentivar y liderar la propuesta dentro del Congreso de la República sobre un acto legislativo mediante el cual se decreta la creación de Bucaramanga, Distrito Turístico, Educativo y de la Salud, corresponde, principalmente, al abordaje de dos vectores cruciales para el área territorial de influencia. Uno de ellos, es el vector de los retos claves para el planeamiento contemporáneo y el desarrollo de un modelo de ciudad acorde con las nuevas tendencias y particularidades del siglo XXI. En el planeta globalizado de hoy, todas las localidades guardan y se enfrentan con diferentes retos sociales, económicos, administrativos y ambientales con trascendencia global.

Por esa razón, el diseño institucional que envuelve la organización de los municipios de Bucaramanga, San Juan de Girón, Piedecuesta y Floridablanca como un Distrito Especial denominado Bucaramanga, Distrito Turístico, Educativo y de la Salud, parece muy oportuno en la medida en que con toda su implicación inter y multisectorial, resolvería un segundo vector esencial para la superación de la crisis y las debilidades administrativas que hoy atraviesan la ciudad. Se trata de apostar por unos pilares únicos, especiales y obligatorios para poder manejar los retos anteriores. Sostenibilidad, gobernabilidad, competitividad y equidad se han convertido en principios fundamentales de acción y decisión públicas”⁵.

Aduciendo a la viabilidad y conveniencia del proyecto, los proponentes enumeran diversas razones que apoyan su solicitud de aprobación en el trámite de este proyecto de acto legislativo. Entre los múltiples argumentos esbozan la posibilidad de aumentar su capacidad para gestionar recursos teniendo en cuenta que serían cuatro municipios con capacidad financiera asegurando una inversión única.

De la misma manera, los mecanismos de rendición de cuentas le corresponderían a un solo equipo de gobierno dirigido por un mandatario distrital. Como distrito metropolitano, la competitividad podría ser impulsada generando oportunidades de crecimiento para los sectores productivos y de servicios.

Asimismo, la mayor fortaleza provista de crear el Distrito es la existencia de políticas sociales, de inversión y de proyectos de ejecución totalmente articulados.

En efecto, la creación de un Distrito Metropolitano permitiría la estructuración de un solo Plan de Ordenamiento Territorial (POT), lo que implica mayor cohesión, coherencia, un crecimiento ordenado y pensado del urbanismo.

En conclusión, entre los aspectos que se contemplan y dan como resultado la conveniencia de la creación y operación de un Distrito Metropolitano, está el tema de eficiencia institucional, gestión pública adaptada a los cambios institucionales

producto de la globalización y maximizar la captación y ejecución de recursos públicos provenientes de la nación.

Procedimiento de los actos legislativos y necesidad

La Constitución Política de Colombia limita en el Título XIII lo relativo a reforma de la Constitución. Inicia este título con el artículo 374 que establece, quiénes en Colombia tienen la potestad de reformar la Constitución: “la Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo”. (Artículo 374). Por consiguiente, el concepto de acto legislativo comprende y significa la manera de reforma constitucional por parte del Congreso de la República. Es decir que el acto reformativo de la Constitución emitido por el Congreso recibe el nombre de “Acto Legislativo”.

Posteriormente, el artículo 375 dispone: “Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente”.

En cuanto a lo referente al trámite de los proyectos de acto legislativo, el mismo artículo en el inciso 2º precisa: “El trámite del proyecto tendrá lugar en dos periodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo periodo la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.

En este segundo periodo solo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero”.

En efecto, los actos legislativos le dan al Congreso de la República una competencia general y permanente de reformar la Constitución. El Congreso no tiene más límites que los límites formales establecidos por la propia Carta Política.

Ha sido la misma Corte Constitucional la que se ha referido a los actos legislativos y sus exigencias constitucionales de requisitos de procedimiento. Al respecto, en Sentencia C-740/13 concluye que “existe un consenso jurisprudencial en el sentido de que la exigencia del cumplimiento de los requisitos de procedimiento para el caso de los actos legislativos es mayor que cuando se trata de normas de índole legal. Ello debido a que la magnitud de las consecuencias, en términos de afectación de la arquitectura constitucional, que conlleva el ejercicio del poder de reforma por parte del Congreso, en tanto constituyente derivado, implica la necesidad inexcusable del cumplimiento de los requisitos de trámite que, por su naturaleza, vinculan a las decisiones del legislativo con la deliberación democrática”⁶.

Igualmente la Corte apunta y fija una mayor importancia en el Control de Constitucionalidad de los Procedimientos frente a reformas constitucionales, “Este control del respeto de los procedimientos es aún más importante frente a las reformas constitucionales, puesto que estas tienen que ser tratadas con el máximo acatamiento por las normas de procedimiento, al menos por las siguientes dos razones: de un lado, porque se trata nada más y nada menos que de modificar la norma fundamental que gobierna una sociedad; y, de otro, lado, porque precisamente se trata de la norma fundamental del ordenamiento, la Constitución está dotada de supremacía y de rigidez, por lo cual su reforma exige procedimientos especiales agravados, en especial en dos aspectos: mayorías más estrictas y procesos de aprobación más largos”⁷.

⁶ Extracto de la Sentencia C-740/13. <http://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2013/c-740-13.htm>.

⁷ Extracto de la Sentencia C-740/13. <http://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2013/c-740-13.htm>.

⁴ Ibídem.

⁵ Ibídem.

En cuanto a la especial rigurosidad en la comprobación a cerca de la validez del procedimiento de los proyectos de acto legislativo se han delimitado unos parámetros normativos de Control de Constitucionalidad del acto legislativo. Por esa razón, *“el parámetro normativo aplicable al control de los actos legislativos está formado por las normas de la Constitución y del Reglamento del Congreso cuyo (i) cumplimiento es presupuesto básico y necesario para la adecuada formación de la voluntad democrática de las cámaras, (ii) están estrechamente relacionadas con la materialización de principios y valores constitucionales, en especial del principio democrático, y (iii) tienen una entidad tal que, al desconocerse, ocasionan un vicio de procedimiento en la formación del acto legislativo, en la medida en que desconocen los requisitos establecidos por la propia Carta para la aprobación de dichas reformas, los cuales se encuentran sintetizados en el Título XIII”*⁸.

En lo que respecta al trámite legislativo del proyecto de acto legislativo, la Corte Constitucional ha mencionado en reiteradas ocasiones la posición que tiene la jurisprudencia en estos casos, ilustrando la técnica jurídica de tal forma que los principios de consecutividad y de identidad relativa enmarcan el actuar que debe seguir minuciosamente el Congreso. De esa manera, *“en virtud del principio de consecutividad, los proyectos de ley deben surtir cuatro debates de manera sucesiva, tanto en comisiones como en plenarios, salvo las excepciones plasmadas en la Constitución y la ley; y los actos legislativos ocho debates, en dos períodos ordinarios y consecutivos, cuatro en cada uno de ellos, dos en cada cámara, los cuales deben realizarse en su integridad dado que para el trámite de las reformas constitucionales ni la Constitución ni la ley han previsto excepción alguna; en tanto que en virtud del principio de identidad y su carácter flexible o relativo, los proyectos de ley o de acto legislativo, que si bien deben surtir todos los debates reglamentarios, su texto no necesariamente debe ser idéntico durante el desarrollo de los mismos, pues durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones o supresiones que juzgue necesarias. Lo que se exige para dar cumplimiento al principio de consecutividad, en armonía con el principio de identidad relativa, es que se lleve a cabo el número de debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata un proyecto de ley o de acto legislativo y no sobre de cada una de sus normas en particular”*⁹.

En suma, los actos legislativos le dan legitimidad jurídica a las reformas constitucionales. La competencia es la potestad que corresponde en este caso en concreto al Congreso, exigiendo predeterminación normativa para definir los límites de sus atribuciones. Esta potestad pública corresponde a la voluntad y propósito del órgano legislativo para tramitar el acto legislativo.

Ley 1617 de 2013, “por la cual se expide el régimen para los distritos especiales”

La ley por la cual se expide el régimen para los distritos especiales hace parte de la política de descentralización con la cual se busca crear regímenes para el fomento de la cultura, el turismo y el desarrollo, según las características de cada región.

Con esta ley se ha permitido a estos espacios territoriales dividirse en localidades según sus características sociales, así como suscribir convenios o contratos para el plan de aprovechamiento de sus recursos y el progreso de sus habitantes.

Los distritos cuentan con un departamento que permite el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas, con el apoyo y acompañamiento de los organismos de control.

El propósito de esta ley es otorgar más capacidad de coordinación y recursos a los Distritos del país. Por tal razón, se les entregaron facultades, instrumentos y recursos especiales.

Entre las medidas que se adoptaron con la nueva ley se encuentra la creación y la división político-administrativa de los distritos, un régimen portuario especial y los incentivos al turismo y la cultura. Por esa razón se define la facultad para dirimir los límites y diferendos de los Distritos en cabeza del Congreso de República.

También se amplían y dinamizan las atribuciones especiales para los Concejos, Juntas Administradoras Locales y los Alcaldes Distritales de los distritos.

Igualmente, se fijó el régimen de distribución territorial al interior de cada Distrito así como las competencias, funciones, inhabilidades, faltas y prohibiciones de las autoridades que ejercen poder político, administrativo y fiscal de la localidad. Como consecuencia cada una de las localidades de los Distritos tiene un fondo de desarrollo con personería jurídica y patrimonio propio. Con cargo a los recursos del fondo se financia la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las juntas administradoras.

Con el propósito de otorgarle atribuciones especiales a los Distritos estos pueden suscribir Convenios o Contratos Plan en el marco de las disposiciones contempladas en la ley de Ordenamiento Territorial.

En cuanto al turismo se les otorga a los distritos la posibilidad de elaborar planes sectoriales que incentiven el turismo, participar en los planes nacionales de turismo y contar con el apoyo de los programas del nivel nacional para el fomento de este sector. También se crean disposiciones para la preservación de bienes públicos de turismo como playas y parques.

Se creó todo un régimen especial para la conservación, promoción y desarrollo del patrimonio histórico y cultural de los distritos. De la misma manera, pueden crear planes especiales de preservación del medio ambiente así como desarrollar programas de incentivo ecoturístico.

Por último en cuanto a la creación de Distritos se definieron los *requisitos para la creación de distritos mediante ley*, previo concepto favorable de las comisiones de Ordenamiento de Senado y Cámara. Asimismo, se reguló la creación de los distritos especiales declarados como patrimonio cultural de la humanidad por la Unesco.

“Capítulo 11. Creación, Funcionamiento y Límites de los Distritos

Artículo 8º. *Requisitos para la creación de distritos. La ley podrá decretar la formación de nuevos distritos, siempre que se llenen las siguientes condiciones:*

1. *Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo.*

2. *Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias*

⁸ Extracto de la Sentencia C-740/13. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-740-13.ht>.

⁹ Extracto de Sentencia C-033/09. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-033-09.htm>.

del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.

3. *Concepto previo y favorable de los concejos municipales.*

Parágrafo 1°. Se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos a aquellos distritos que hayan sido reconocidos como tales por la Constitución y la ley o los municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco”.

Conveniencia del Procedimiento del Proyecto de acto legislativo número 214 de 2016

La reforma propuesta desarrolla y visibiliza los fundamentos para establecer un distrito metropolitano cuyo objetivo principal debe ser la búsqueda de una mayor eficiencia de las instituciones políticas y administrativas, la construcción de una sociedad más equitativa e incluyente y la consecución de niveles más elevados de desarrollo regional para ser más competitivo y vigoroso en el entorno en el cual actúa.

Dado que en lo referente a la creación e institucionalización de los Distritos Especiales en Colombia, según Jurisprudencia de la Corte Constitucional, corresponde directamente al honorable Congreso de la República, a través de la ley, de conformidad con el artículo 150, numeral 4 de la Carta, a menos que el propio poder constituyente se ocupe de ello, tenemos que el trámite de un proyecto de acto legislativo es uno de los instrumentos que nos brinda la ley para en este caso reformar la Constitución, y crear el Distrito *Bucaramanga, Distrito Turístico, Educativo y de la Salud*.

Sin embargo, y pese a que este ha sido el trámite seguido en los últimos tiempos para la creación de Distritos Especiales, actualmente contamos con un instrumento legal que brinda la posibilidad inocua de crear un Distrito sin la necesidad imperiosa de reformar la Constitución y siguiéndose un trámite legislativo más corto, eficiente y eficaz de acuerdo a lo propuesto, la Ley 1617 de 2013.

La Ley 1617 de 2013 trae consigo la oportunidad de crear distritos a través de la misma ley que podrá decretarlo luego del cumplimiento de tres sencillos requisitos. En este caso no se trata de una reforma a la Constitución, manteniendo su espíritu incólume, lo que aplica para estas circunstancias es un proceso legislativo distinto y novedoso, que no surte ocho debates como el acto legislativo y no pasa de una legislatura a otra; simplificando el proceso se corren menos riesgos que el proyecto se vaya desdibujando en el camino y finalmente no se surta ni en el tiempo indicado ni bajo la técnica jurídica preestablecida.

En este caso, lo que propongo es la creación del Distrito *Bucaramanga, Distrito Turístico, Educativo y de la Salud* pero no bajo el trámite legislativo que le corresponde a los actos legislativos. Considero que sería acertado y de acuerdo a los mismos instrumentos de la ley, apegarse a lo que dicta la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el régimen para los distritos especiales, haciendo uso de la norma que se refiere a la creación de estos, y, en consecuencia, no reformar la Constitución y manteniendo su criterio de rigidez.

Con lo anterior manifiesto de manera expresa mi apoyo irrestricto a la creación del nuevo Distrito Especial de Bucaramanga, respetando y observando las normas que hoy son aplicables y los mecanismos jurídicos y legislativos impulsados para alcanzar una mayor descentralización administrativa y potencialización de las regiones en el país, que en ningún caso nos obligan a introducir reformas constitucionales, toda vez que gracias a esta Ley 1617 de 2013, es absolutamente viable y posible la creación de distritos mediante la ley.

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, me permito rendir ponencia negativa para primer debate al **Proyecto de acto legislativo número 214 de 2016**, “*por medio del cual se modifica el artículo 328 de la Constitución Política de Colombia y se organizan los municipios de Bucaramanga, San Juan de Girón, Floridablanca y Piedecuesta del Departamento de Santander como un único Distrito Especial, denominado Bucaramanga, Distrito Turístico, Educativo y de la Salud.*”



ÁLVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA
Representante a la Cámara por el Departamento del Huila

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2015 SENADO, 221 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se regulan los procedimientos de la Comisión de aforados y se dictan otras disposiciones.

JUSTIFICACIÓN

Contexto del proyecto de ley

El presente proyecto de ley tiene como fin regular el procedimiento de investigación y juzgamiento de los funcionarios aforados a los que se refiere el artículo 178-A de la Constitución Política de Colombia, el cual establece que son: “Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y el Fiscal General de la Nación...”¹

Así los autores de este proyecto buscan desarrollar el procedimiento de la Comisión de Aforados que surgió a través “de la Reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional, una norma dirigida a resolver los desajustes provocados por la figura de la reelección presidencial y resolver el problema de la ausencia de controles efectivos en algunas esferas del Estado”² el cual buscaba resolver los problemas que se presentan con la actual Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, donde desde la presentación del Acto Legislativo número 2 de 2015, se manifestaba por los proponentes el inconformismo por la existente Comisión de Investigación, la cual no ha desempeñado sus labores correctamente, pues no se ve los efectos de las averiguaciones, por lo cual ha sido muy insustancial esta institución, no se han visto los logros obtenidos, no hay una investigación seria, lo cual genera un vacío respecto al juzgamiento de los sujetos que hacen parte dentro del artículo 178-A. Esta Comisión está reglamentada en la Carta Magna desde su artículo 178 y ss. y la Ley 5ª de 1992, artículo 329 y ss.

De acuerdo a la explicación que se propone respecto al procedimiento, se iniciará con una *investigación preliminar única*, donde se investigará si es de materia penal, disciplinaria o fiscal, esto con la finalidad de que sea una sola investigación la que se inicie y no varias por separado del mismo sujeto, luego de esto se decidirá, si continúa la averiguación vendrá la etapa de *investigación formal* y es aquí donde se divide respecto a la conducta que podrá ser:

- Penal; en el área penal será la Corte Suprema de Justicia quien tendrá la decisión si el sujeto investigado es o no res-

¹ Constitución Política de Colombia. Artículo 178A, modificado por el Acto Legislativo número 02 de 2015

² Tomado del texto original del proyecto

ponsable, este procedimiento deberá seguir los lineamientos del Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004, y el control de garantías lo deberá ejercer el Tribunal Superior de Bogotá.

- **Disciplinaria;** si es de este carácter la investigación se hará respecto al Código General Disciplinario. El cual se adelantará por la Comisión de Aforados y luego el fallo se presentará ante la Cámara de Representantes, quien lo aprobará o no. La decisión podrá apelarse ante el Senado.

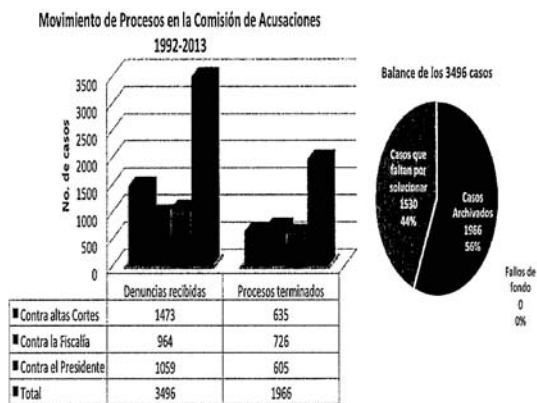
- **Fiscal;** aquí se tendrá en cuenta la Ley 610 de 2000, que es la que regula los procedimientos de la responsabilidad fiscal, será de nuevo la Comisión de Aforados, a través de un fallo quien tomará la decisión y luego a través de la consulta pasará a la Cámara de Representantes.

Informe de la Corporación Excelencia en la Justicia, 2014.

De acuerdo a un estudio realizado por la Corporación Excelencia en la Justicia, la Comisión de Investigación y Acusación, se caracteriza por la ineficiencia de su función, pues desde su creación en el año 1992, no ha producido un solo fallo de fondo.

Según una investigación han sido 3.496 procesos los que ha conocido la Comisión desde su año de apertura, el 42% son denuncias contra magistrados de las altas Cortes, el 30% contra el Presidente de la República y el 28% corresponde a denuncias contra la Fiscalía General de la Nación, pero no ha dado resultado porque no ha habido ni siquiera un fallo, pues las 1966 denuncias que han sido estudiadas es porque se archivaron. Al igual que 1530 (el 44%) de casos están irresueltos³.

Estos índices son alarmantes pues indican el grado de impunidad de las investigaciones denunciadas, pues desde que se inició no ha dado resultados, ha sido ineficaz, no ha logrado los objetivos, de esta manera no se está dando cumplimiento a lo emanado por la Constitución se debe buscar un procedimiento que le dé celeridad a estos trámites, para que no siga ocurriendo lo mismo.



Cuadro de balance de acuerdo a información suministrada por la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, de fecha del 4 de diciembre de 2013⁴.

Es por esto que traigo a colisión nuevamente como ya lo había manifestado antes, que en esta creación de Comisión de Aforados, se vislumbra inoperancia frente al deber de investigar y acusar, debido a la forma como está constituido y porque con un antejuiicio político, traerá como consecuencia la impunidad.

³ Informe de la Corporación Excelencia en la Justicia 2014.

⁴ Corporación Excelencia en la Justicia 2014.

Audiencia pública

Por iniciativa del honorable Representante Álvaro Hernán Prada Artunduaga, se convocó a audiencia pública, la cual se desarrolló el día 25 de abril de 2016 a las 3:30 p. m, con el fin de escuchar a todas las partes interesadas en el asunto, donde se invitó no solo a los presidentes de las Altas Cortes, sino también a diferentes académicos como los decanos de derecho de distintas universidades. Durante la intervención del doctor Hermens Darío Lara Acuña, Presidente de la Corporación de Jueces y Magistrados de Colombia, argumentó que el constituyente derivado con relación a la forma de investigar y juzgar a los aforados, de quienes trata el presente proyecto de ley, al transformar la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes, no tuvo técnica legislativa, porque esta nueva Comisión de Aforados tiene una connotación multifuncional que impide ser un órgano efectivo. La Comisión de Acusación de la Cámara de Representantes, no tiene la capacidad para hacer el ejercicio que le corresponde como lo ordena la Constitución de 1991.

Esta nueva Comisión de Aforados, tiene una precaria estructura funcional, pues existe una multifuncionalidad entre lo penal, fiscal y disciplinario, son diferentes procedimientos.

Desde el punto de vista penal estos aforados no tienen ninguna diferencia con los demás aforados constitucionales, estos tienen un mismo órgano de control de garantías, que es la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá. A la vez que se trata de poner en contexto desde el punto de vista penal a los aforados desde las garantías constitucionales de la Ley 906 de 2004, se habla de la investigación integral y es que esa investigación es contraria a los principios básicos del sistema penal acusatorio y esto en lugar de mejorar lo que hace es desmejorar la capacidad de repuesta que tiene el Estado contra las probables conductas ilícitas de los funcionarios, sea penal, disciplinaria o fiscal. En la estructura es tan difícil hacer claridad en relación con las garantías procesales, que vamos a terminar peor que en la Comisión de Acusaciones.

No es la transformación por transformación, de sustituir las estructuras del Estado, en lo penal esa comisión no va a funcionar porque aparte de mezclarse los principios, lo que hace este procedimiento es derivar en otros, olvidando temas tan puntuales como la segunda instancia, lo cual vulnera derechos constitucionales en el marco de los derechos humanos.

Aquí no hay una verdadera investigación y juzgamiento, la doble instancia no está garantizada y se debe resguardar. La Dificultad desde el punto de vista teórico va a llevar consecuencias desde el punto de vista práctico. Este procedimiento adolece de una rigurosa estructuración del procedimiento de cada uno de los aspectos en que debe girar. Tampoco es clara la forma de decisión, porque se trata en los diferentes capítulos, para cada una de las modalidades de investigación, eso es antitécnico toda vez que no hay un factor integrador para llevar a cabo una buena función en la comisión de aforados.

Nuestro legislador se ha dedicado a hacer leyes y no a legislar, tal cual como salió el Acto Legislativo número 02 de 2015, estas normas son imposibles de aplicar y no corresponden a las dinámicas propias de la realidad, esto hace que sea disfuncional y nos lleva a que siga ocurriendo lo que pasa actualmente.

Debería existir un Código de enjuiciamiento fiscal, un Código disciplinario y uno penal, cada uno con su respectivo trámite no una remisión burda a la Ley 906 de 2014, que rompe la técnica legislativa y que no es procedimentalmente viable ni se puede considerar una garantía para los aforados. Se habla de diferentes temas que son ruedas sueltas y es que de 50 artículos que trae la ley, menos de la mitad corresponde a normas procedimentales, no permite tener el más mínimo

sentido de garantía de lo que pueda suceder, sea una persona inocente o no, no van a haber garantías.

No hay cómo mejorar este proyecto, para mejorarlo hay que quitarle la cabeza, hay que hacerlo nuevamente, por ejemplo desde el punto de vista de la toma de decisiones, no hay claridad si son unipersonales, no se entiende para que se le exige a los miembros de la célula legislativa que tenga solamente un miembro en especialidad penal, otro especialidad en lo fiscal, otro en lo disciplinario y cabe preguntarse los otros dos cuáles especialidades deben tener, esto es una jugarreta constitucional, seguiremos cometiendo los mismos errores frente a la legislación colombiana, es preferible muchos responsables sin sanción, a un inocente sancionado. Lo que se está haciendo es dejar las cosas como están, se podría hacer una norma garantista, pero esta comisión va a tener un fuerte problema frente a la luz de los ojos de los colombianos, igual el Congreso si saca esta norma como está, esto no se puede arreglar porque no tiene cómo funcionar.

La segunda y última intervención estuvo a cargo del Juez Civil del Circuito, Federico González, quien hizo una reflexión respecto de la Independencia y autonomía de la judicatura, además señala que el lío de la mixtura, genera una confusión acerca de los roles investigativos y también vulnera principios internacionales de la independencia de la Rama Judicial. Existe un documento emanado por la asamblea general de las Naciones Unidas, respecto a los principios básicos de la Rama Judicial, estos principios básicos tienen aspectos sustantivos y objetivos, el primero, respecto a las calidades de quienes son nombrados en la Rama y el otro, respecto al órgano y esto será vulnerado por la comisión, la mixtura penal, disciplinaria y fiscal genera dudas en su procedimiento.

Doble instancia

Dentro de lo estudiado se puede observar que este proyecto de ley, carece de una segunda instancia y es tal como en su artículo 6° señala *“Debido proceso. Los sujetos de que trata el artículo 178-A de la Constitución Política serán investigados por la Comisión de Aforados por las conductas de su competencia, y juzgados por las mismas, con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de esta ley y con observancia de las disposiciones que le sean concordantes”*⁵. Pero en realidad se vulnera este debido proceso pues no existe una segunda instancia en el procedimiento a emplear en la Comisión de Aforados.

Al igual el artículo 28. *Partes en el proceso*. En los procesos que adelante la Comisión de Aforados, las partes serán las siguientes:

“En materia penal, la Comisión de Aforados hará las veces de acusador, para lo cual contará con las mismas facultades y deberes que la Fiscalía General de la Nación, salvo lo dispuesto en esta ley. La función de control de garantías será ejercida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, cuya Sala Penal designará un Magistrado para estos efectos. El Juez de Conocimiento será la Corte Suprema de Justicia, por conducto de la Sala de Casación Penal.

En materia disciplinaria, la Comisión de Aforados adelantará la investigación y practicará las pruebas a las que haya lugar. La Cámara de Representantes decidirá de fondo sobre la responsabilidad disciplinaria y el Senado decidirá en segunda instancia.

*En materia fiscal, la Comisión de Aforados investigará y decidirá de fondo sobre la responsabilidad a la que haya lugar. La Cámara de Representantes resolverá en grado de consulta”*⁶.

Según este artículo, en la única materia donde habrá segunda instancia, será en la disciplinaria, de esta manera violando el debido proceso de la actuación en la cual está consagrado en la Constitución Política dentro de los derechos fundamentales, como una garantía para que se lleve a cabo el procedimiento judicial y administrativo cumpliendo de manera inequívoca el procedimiento que se requiera llevar a cabo y se evite la arbitrariedad del Estado al ejercer sus potestades. La Corte Constitucional ha sido enfática en la extensión de las garantías al debido proceso en el ámbito administrativo y afirma que *“la extensión de las garantías del debido proceso al ámbito administrativo no implica, sin embargo, que su alcance sea idéntico en la administración de justicia y en el ejercicio de la función pública. A pesar de la importancia que tiene para el orden constitucional la vigencia del debido proceso en todos los escenarios en los que el ciudadano puede ver afectados sus derechos por actuaciones públicas (sin importar de qué rama provienen), es necesario que la interpretación de las garantías que lo componen tome en consideración los principios que caracterizan cada escenario, así como las diferencias que existen entre ellos”*⁷.

El derecho al debido proceso también implica acudir a la autoridad competente en condiciones de libertad e igualdad, obtener decisiones motivadas, impugnar decisiones ante una instancia superior y de obtener el cumplimiento del fallo.

En concordancia con lo anterior, es preciso señalar lo siguiente, con el fin de garantizar el debido proceso:

Constitución Política de 1991

Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio (...)

A su vez, la Corte Constitucional en sentencia T-290/98 afirma: *“...lo que se protege no es el riguroso seguimiento de reglas de orden legal, sino el manejo de reglas procesales para tomar decisiones que puedan justificarse jurídicamente, es decir, hay que ver el debido proceso desde el ámbito constitucional y no desde el simplemente legal...”*. *“...el carácter fundamental del derecho al debido proceso proviene de su estrecho vínculo con el principio de legalidad al que deben ajustarse no solo las autoridades judiciales sino también en adelante, las administrativas, en la definición de los derechos de los individuos...”*.

En cuanto a la doble instancia, es preciso señalar el siguiente pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-095 de 2003, donde indica: *“La doble instancia surgió ante la necesidad de preservar el principio de legalidad y la integridad en la aplicación del derecho, ya que asegura la posibilidad de corregir los errores en que pueda incurrir el juez o fallador en la adopción de una decisión judicial o administrativa, y permite enmendar la aplicación indebida que se haga por parte de una autoridad de la Constitución o la ley. Con este propósito, la doble instancia constituye una garantía contra la arbitrariedad, y un mecanismo principal, idóneo y eficaz para la corrección de los yerros en que pueda incurrir una autoridad pública”*.

⁵ Proyecto de ley número 221 de 2016 Cámara, 118 de 2016 Senado.

⁶ Artículo 28 del Proyecto de ley número 221 Cámara.

⁷ Sentencia C-034 de 2014.

Si bien, el procedimiento que se piensa imponer para la Comisión de Aforados, menciona en cada una de las materias unos órganos falladores diferentes se debe garantizar a estas investigaciones una doble instancia, favorecería no solo al procedimiento, sino que permitiría tener un mecanismo que confirme o modifique la decisión tomada por la primera instancia, de esta manera salvaguardar todos las garantías procesales que deben tener todos los sujetos en investigación. *“La doble instancia tiene múltiples finalidades, tales como permitir que la decisión adoptada por una autoridad judicial sea revisada por otro funcionario de la misma naturaleza y más alta jerarquía, ampliar la deliberación del tema y evitar errores judiciales”*⁸.

En concordancia con lo anterior, es preciso señalar que esta iniciativa cumple con los criterios jurisprudenciales, en el entendido que la sentencia C-103 de 2005, hace referencia a los parámetros que el legislador debe tener en cuenta al momento de fijar las excepciones al mandato constitucional de la doble instancia, en los siguientes términos: (i) La exclusión de la doble instancia debe ser excepcional; (ii) Deben existir otros recursos, acciones u oportunidades procesales que garanticen adecuadamente el derecho de defensa y el derecho de acceso a la administración de justicia de quienes se ven afectados por lo actuado o por lo decidido en procesos de única instancia; (iii) La exclusión de la doble instancia debe propender por el logro de una finalidad constitucionalmente legítima; (iv) La exclusión no puede dar lugar a discriminación.

Con base en lo anterior, puede deducirse que no hay razón para que el procedimiento para la Comisión de Aforados, no cuente con una doble instancia y de esta forma garantice a las partes un debido proceso.

Principio de la Investigación Integral

En el Proyecto de ley número 221 de 2016 encontramos en el “artículo 3°. Integración. En el procedimiento al que se refiere esta ley se aplicarán las normas que en materia de garantías se hallan consignadas en la Constitución Política y en los Tratados y Convenios internacionales ratificados por el Estado colombiano.

En lo no previsto de manera expresa por esta ley, se aplicarán las disposiciones de la Ley 906 de 2004, en materia penal, el Código General Disciplinario en materia disciplinaria y la Ley 610 de 2000, en materia fiscal, así como las normas que las modifiquen, complementen o sustituyan” pues bien es confuso cómo en este artículo que a propósito se encuentran en el proyecto dos artículos enumerados en el artículo 3°, uno es la Integración y bajo ese mismo número encontramos también Libertad, se menciona que en materia penal se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004, sin embargo en el artículo 20 del proyecto de ley en estudio manifiesta *“Investigación integral y non bis in idem. La investigación adelantada por la Comisión de Aforados será integral y estará referida a las implicaciones penales, disciplinarias y fiscales que tenga la conducta.*

No obstante, de presentarse acusación penal no se procederá con la investigación ni juzgamiento en materia disciplinaria o fiscal siempre y cuando se trate de un mismo supuesto fáctico y la imputación penal comprenda el desvalor que tendría esta conducta respecto de lo disciplinario y/o fiscal.” Por lo que trae a colisión la investigación integral, la cual no está en el nuevo Código de Procedimiento Penal y este proyecto ha sido claro en consignar que cuando la investigación sea de carácter penal nos remitiremos a la Ley 906 de 2004, lo cual crea confusión pues la investigación integral está es-

tablecida en el artículo 20 de la Ley 600 de 2000, *“Investigación integral. El funcionario judicial tiene la obligación de investigar tanto lo favorable como lo desfavorable a los intereses del imputado.*

A su vez en relación al non bis in idem “El principio constituye una garantía esencial del derecho penal y hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso, de modo que se prohíbe al legislador sancionar una misma conducta a través de distintos tipos penales en una misma rama del derecho. No obstante, es menester aclarar que el non bis in idem no implica que una persona no pueda ser objeto de dos o más sanciones de naturaleza diferente por la comisión de un mismo hecho, siempre y cuando con su conducta se vulneren distintos bienes jurídicos tutelados. La imposición de diversas sanciones respecto de una misma conducta, no implica de por sí una violación al principio non bis in idem, como lo ha manifestado esta Corte, ya que se trata de medidas de distinta naturaleza no excluyentes entre sí, impuestas por autoridades que pertenecen a diferentes jurisdicciones”.

*“El Estado Social de Derecho debe reivindicar a través de los respectivos estatutos la protección de los bienes jurídicos predicables de la sociedad y del Estado mismo, bienes que por múltiples motivos pueden ser amenazados o vulnerados merced a una o varias conductas. Por donde, si una persona con una sola conducta quebranta varios bienes jurídicos, mal podrá aducir a su favor el non bis in idem como medio para obtener un juzgamiento circunscrito a los linderos de uno solo de tales bienes, toda vez que el examen de dicha conducta frente a los demás bienes jurídicos afectados quedaría en el más completo abandono, allanándose así el camino para la eventual impunidad de los respectivos infractores, con la subsiguiente alarma social que con frecuencia da cabal noticia sobre las políticas y acciones de la justicia administrativa y judicial”*⁹.

Garantías procesales

Esta iniciativa vulnera las garantías procesales, pues no es clara, no solo por el hecho de no contar con una segunda instancia sino también en razón a que es totalmente inoperante, de la forma como está concebida tendrá los mismos yerros e inconvenientes que la actual Comisión, además que se mezclan las tres materias con un procedimiento estipulado mínimo, que contemplan todos los parámetros, quedarán muchos vacíos y quien quedará desprotegido será el investigado, quien debe merecer ya sea una investigación penal, disciplinaria o fiscal, con todas las garantías necesarias para no quebrantar sus derechos.

*“Distinta regulación en diferentes materias jurídicas, la sola consagración del debido proceso como derecho fundamental, no puede derivarse, en manera alguna, una idéntica regulación de sus distintos contenidos para los procesos que se adelantan en las distintas materias jurídicas pues, en todo aquello que no haya sido expresamente previsto por la Carta, debe advertirse un espacio apto para el ejercicio del poder de configuración normativa que el pueblo ejerce a través de sus representantes. La distinta regulación del debido proceso a que pueda haber lugar en las diferentes materias jurídicas, siempre que se respeten los valores superiores, los principios constitucionales y los derechos fundamentales, no es más que el fruto de un proceso deliberativo en el que, si bien se promueve el consenso, también hay lugar para el disenso pues ello es así ante la conciencia que se tiene de que, de cerrarse las puertas a la diferencia, se desvirtuarían los fundamentos de legitimidad de una democracia constitucional”*¹⁰. Al

⁸ Sentencia C 718 de 2012.

⁹ Sentencia C-620 de 2001.

¹⁰ Sentencia C-131 de 2002.

igual que esta misma sentencia también nos indica que “la responsabilidad penal involucra la afección directa de derechos fundamentales, circunstancia que conduce a que se intensifiquen al máximo las garantías contenidas en el debido proceso puesto que se trata de dotar al ciudadano de las herramientas que requiera para colocarse en una situación de equilibrio ante el ejercicio del poder más drástico de que es titular el Estado”. Cosa distinta pasa si la responsabilidad es fiscal pues “El proceso de responsabilidad fiscal no tiene una naturaleza jurisdiccional sino administrativa...” “En el proceso de responsabilidad fiscal los contenidos del debido proceso, y, para lo que aquí interesa, del derecho de defensa, no pueden ser necesariamente los mismos que en otro tipo de procesos pues debe existir una relación de equilibrio entre la naturaleza de la responsabilidad que se debate y del escenario en que se discute y los mecanismos defensivos reconocidos a los presuntamente responsables. De allí por qué se muestre infundado concebir para el derecho de defensa que se ejerce en las actuaciones administrativas, el mismo contenido de aquel de que se es titular en las actuaciones judiciales” Por eso es necesario dividir estos tres aspectos de investigación y realizar un procedimiento serio, adecuado, íntegro, donde exista todo lo relacionado con cada área, de lo contrario seguiremos igual como hasta la fecha, convirtiéndose la Comisión de Aforados en una institución incapaz de realizar una debida investigación.

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, me permito proponer el archivo del **Proyecto de ley número 221 de 2016 Cámara, 118 de 2015 Senado**, por medio de la cual se regulan los procedimientos de la comisión de aforados y se dictan otras disposiciones.



ÁLVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA
Representante a la Cámara por el Departamento del Huila

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 179 DE 2015 CÁMARA, 33 DE 2014 SENADO

por la cual se fija la cotización en salud de los pensionados con menos de tres (3) salarios mínimos legales mensuales.

1. Antecedente de la iniciativa

El 30 de junio de 2014, esta iniciativa fue presentada en Secretaría del Senado por los honorables Senadores Carlos Enrique Soto Jaramillo, Manuel Mesías Enríquez Rosero, Maritza Martínez Aristizábal, Óscar Mauricio Lizcano Arango, William Jimmy Chamorro Cruz.

En la Comisión Séptima de Senado, se discutió inicialmente el objeto de este proyecto, el cual contemplaba: “La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados con montos inferiores a los seis (6) salarios mínimos mensuales vigentes será del cuatro por ciento (4%) de la respectiva mesada pensional”, el cual fue aprobado sin modificaciones.

Para segundo debate en Plenaria de Senado, se realizaron las siguientes modificaciones: al título: “por la cual se fija la cotización en salud de los pensionados con menos de tres (3) salarios mínimos legales mensuales” y al artículo: “La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados con montos inferiores a los tres (3) salarios mí-

nimos mensuales vigentes será del cuatro por ciento (4%) de la respectiva mesada pensional”.

El pasado 17 de marzo del año en curso, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de Cámara designa como ponentes a: José Elver Hernández Casas, Óscar de Jesús Hurtado Pérez y Rafael Eduardo Paláu Salazar como coordinador ponente.

2. Competencia

El proyecto de ley está en consonancia con los artículos 150, 154, 157, 158 de la Constitución Política referentes a su origen, competencia, formalidades de publicidad y unidad de materia.

Así mismo, está en línea con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, ya que se trata de una iniciativa parlamentaria.

3. Contenido del proyecto de ley

El proyecto consta de dos (2) artículos, incluido la vigencia, cuyo propósito busca modificar la contribución parafiscal en salud aplicable a los pensionados con menos de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, soportado en parámetros de equidad y como acción afirmativa hacia estas personas que son sujetos de especial protección constitucional.

4. Marco constitucional

Artículo 48. Adicionado por el Acto Legislativo número 01 de 2005.

5. Marco jurisprudencial

La Corte Constitucional respecto de las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Salud, ha insistido en que se trata de rentas parafiscales que constituyen un instrumento para la generación de ingresos públicos, representadas en forma de gravamen que se establece con carácter impositivo por la ley para afectar a un determinado y único grupo social o económico, y que debe utilizarse en beneficio del propio grupo gravado.

Así mismo, que en virtud de la autorización constitucional, el legislador tiene competencia para diseñar normas como la que aquí se presenta: ¿Si un principio jurídico universal consiste en que las cosas se deshacen como se hacen, debe preservarse en el orden tributario el de que quien crea los gravámenes es el llamado a introducir los cambios y adaptaciones que requiera el sistema tributario. De allí que en tiempo de paz, es al Congreso al que corresponde legislar en materia tributaria, con toda la amplitud que se atribuye a tal concepto, mediante la creación, modificación, disminución, aumento y eliminación de impuestos, tasas y contribuciones, bien que estas sean fiscales o parafiscales; la determinación de los sujetos activos y pasivos; la definición de los hechos y bases gravables y las tarifas correspondientes (artículos 150-12 y 338 C. P.) (Sentencia C-222 de 1995, M. P. José Gregorio Hernández Galindo).

En idéntico sentido ha precisado que: ¿Dentro del poder impositivo, por simple coherencia se entiende incluido el de exoneración, que confluye con el primero a delinear los contornos del tributo. La disminución de la carga impositiva o establecimiento de los beneficios fiscales es tarea legislativa, antitética con la que establece el tributo, tarea que tiene por objeto restringir el hecho gravado al escoger determinadas hipótesis incluidas en la definición del hecho generador o en la hipótesis de sujeción o, en otros casos, tiene por propósito incidir sobre los elementos cuantitativos del tributo reduciendo partidas que integran la base o la tarifa; pero así como no puede decirse que la libertad de configuración del legislador para establecer el tributo sea absoluta, tampoco puede admitirse una autonomía política del legislador tan amplia en materia de exenciones que rebase los principios de justicia y equidad del deber de contribuir. Es decir, la configuración normativa de las exclusiones totales o parciales al deber de contribuir

también debe respetar criterios de justicia, con el fin de diseñar un régimen tributario general, solidario y progresivo.

6. Marco Fiscal

Originalmente el proyecto beneficiaba a los pensionados con mesada pensional con menos de seis (6) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público esta medida generaría un desfinanciamiento estimado en por lo menos \$2.2 billones de pesos.

Posteriormente se modificó el artículo de tal forma que solo se beneficiaría a los pensionados con mesada pensional con menos de 3 smmlv. Bajo este escenario el desfinanciamiento estimado es de 1.4 billones.

7. Proposición

Por las consideraciones plasmadas en la presente ponencia, nos permitimos rendir Informe de Ponencia favorable para tercer debate ante a la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes: **Proyecto de ley número 179 de 2015 Cámara, 33 de 2014 Senado, por la cual se fija la cotización en salud de los pensionados con menos de tres (3) salarios mínimos legales mensuales**, junto con el pliego de modificaciones propuesto y solicitamos a los honorable Representantes proceder a su discusión y aprobación.

De los honorables Representantes,

RAFAEL EDUARDO PALAU SALAZAR
Ponente Coordinador
H.R. del Valle del Cauca
Partido de la U.

JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS
Ponente
H.R. del Tolima
Partido Conservador

OSCAR DE JESÚS HURTADO PÉREZ
Ponente
H.R. de Antioquia
Partido Liberal

8. Modificaciones Propuestas para Tercer Debate al Proyecto de ley 179 de 2015 Cámara, 33 de 2014 Senado, por la cual se fija la cotización en salud de los pensionados con menos de tres (3) salarios mínimos legales mensuales.

Proyecto de ley número 179 de 2015 Cámara, 33 de 2014 Senado	Modificaciones propuestas para Tercer debate
“por la cual se fija la cotización en salud de los pensionados con menos de tres (3) salarios mínimos legales mensuales.	“por la cual se fija la cotización en salud de los pensionados con mesadas hasta de tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv)”.

Proyecto de ley número 179 de 2015 Cámara, 33 de 2014 Senado	Modificaciones propuestas para Tercer debate
Artículo 1°. La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados con montos inferiores a los tres (3) salarios mínimos mensuales vigentes será del cuatro por ciento (4%) de la respectiva mesada pensional.	Artículo 1°. La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados con mesadas hasta de dos (2) smmlv será del cuatro por ciento (4%) de la respectiva mesada pensional. Para los pensionados con mesadas mayores de dos (2) smmlv y hasta tres (3) smmlv, la cotización será de ocho por ciento (8%) de la respectiva mesada pensional.
Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación.	

De acuerdo a lo expuesto los suscritos ponentes solicitamos dar tercer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes al **Proyecto de ley número 179 de 2015 Cámara, 33 de 2014 Senado, por la cual se fija la cotización en salud de los pensionados con menos de tres (3) salarios mínimos legales mensuales**, con las modificaciones propuestas al articulado.

TEXTO PROPUESTO PARA TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2015 CÁMARA, 33 DE 2014 SENADO,

por la cual se fija la cotización en salud de los pensionados con menos de tres (3) salarios mínimos legales mensuales (SMMLV)

Artículo 1°. La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados con mesadas hasta de dos (2) smmlv será del cuatro por ciento (4%) de la respectiva mesada pensional. Para los pensionados con mesadas mayores de dos (2) smmlv y hasta tres (3) smmlv, la cotización será de ocho por ciento (8%) de la respectiva mesada pensional.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Representantes,

RAFAEL EDUARDO PALAU SALAZAR
Ponente Coordinador
H.R. del Valle del Cauca
Partido de la U.

JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS
Ponente
H.R. del Tolima
Partido Conservador

OSCAR DE JESÚS HURTADO PÉREZ
Ponente
H.R. de Antioquia
Partido Liberal

CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN SINDICAL DE EMPLEADOS DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO “ASEIN-PEC” AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 72 DE 2014 SENADO 195 DE 2015 CÁMARA

OFJDN N° 220000123

Bogotá, abril 27 de 2016

Honorable

JORGE HUMBERTO MANTILLA

Secretario General de la Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Solicitud de archivo proyecto de ley por inconstitucionalidad e inconveniencia, Proyecto de ley número 72 de 2014 Senado 195 de 2015 Cámara

Cordial saludo.

El proyecto viola la Constitución nacional y el bloque de constitucionalidad sobre el principio de Seguridad Nacional¹ y Reglas Mínimas para Tratamiento de los reclusos establecidos por Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra, en 1955, aprobadas por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en sus Resoluciones 663-C (XXIV) del 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977, donde se hace

¹ Mediante Sentencia de Constitucionalidad C-394/95 la Corte llevó al interior y exterior de la cárcel una función administrativa denominada Seguridad Nacional. Allí se observa plena armonía en la que el Estado reclama dicho territorio como suyo y eleva a interés de Seguridad Nacional el control de las cárceles. Denominándolo Principio de Seguridad Nacional.

alusión al personal penitenciario, su aptitud profesional debe ser bajo la condición de empleado público, su formación en respeto al principio de seguridad nacional estará a cargo del Estado, garantizándole su remuneración y prestaciones como servidores del Estado.

Se determina además, en esta resolución de Naciones Unidas que los funcionarios penitenciarios deben estar incorporados a la carrera administrativa o penitenciaria. En Colombia la única carrera administrativa existente es la que vigila la CNSC y por tanto personal que no tenga la categoría de empleado y no ingrese a través de concurso de méritos violaría la Constitución Nacional como lo pretende el mencionado proyecto.

La contratación con empresa privada de los servicios de vigilancia electrónica en sistema penitenciario y carcelario, los cuales son inherentes a las funciones de seguridad penitenciaria integrantes de la seguridad nacional viola la Constitución pues los privados no pueden ejercer control o función de seguridad nacional.

No es conveniente que los sistemas de seguridad del Estado estén en manos de particulares, pues el reproche social no se hará esperar al momento que a un alto funcionario (Ex-Presidente, Ex-Senador, Ex-Ministro, etc.) que hubiese sido detenido por orden judicial lo vigilen empresas de seguridad privada creadas por el mismo detenido, imputado o condenado o a través de sus familiares como propietarios o accionistas de la empresa.

Vale la pena recordar la reciente noticia en la cual al Ex-Alcalde de Bogotá D. C., fue filmado en compañía de personal del INPEC que por órdenes de la alta Dirección del instituto, un servidor público (Dragoneante del Inpec) no le colocó las esposas y ha sido noticia nacional. ¿Cuáles serían las consecuencias en el evento que a un exfuncionario del Gobierno nacional lo condenen y este se encuentre custodiado por sus mismos empleados siendo él o sus familiares los dueños de estas empresas de vigilancia y seguridad privada?, ¿Cuál sería el costo político?, ¿Cuál será la retribución a la sociedad frente al daño que ocasiona el delincuente cuando él mismo puede crear su propia seguridad? ¿Volveremos a las épocas de la famosa catedral del extinto Pablo Escobar?

Por lo inconstitucional e inconveniente del tema, honorables Representantes, se solicita que archiven el proyecto en lo que respecta a la posibilidad de que empresas de vigilancia privada asuman funciones de seguridad nacional, pues no basta con que el objeto del proyecto lo prohíba si su articulado contradice la normativa inicial autorizando lo que constitucional e internacionalmente no es aceptado.

Así mismo es necesario que se dé traslado no solo a los integrantes de la Comisión Segunda de Cámara de Representantes, sino a los integrantes de toda la Corporación, pues en plenaria asumirán conocimiento del proyecto y deberán tener pleno conocimiento de la violación a la Carta Política que puede conllevar a la pérdida de investiduras frente a los Congresistas que tienen intereses en empresas de vigilancia privada de forma directa o a través de sus familiares.

La misma Ley 734 de 2002 en su parágrafo 4° creó una norma específica aplicable al personal que integra el sistema penitenciario, adicionado reciente el artículo 100 de la Ley 1709 de 2014 consagra como faltas gravísimas conductas específicas de empleados públicos como sujetos disciplinables y los concesionados, ¿qué responsabilidad tendrán?

Por lo anterior expuesto y la posible violación a la temporalidad en la cual se deben tramitar las leyes debe proceder al archivo del proyecto.

Cordialmente,



ALONSO CAICEDO MONTANO
CC. N° 10.386.286 de Guapi-Cauca
Presidente y Representante Legal de ASEINPEC

CONTENIDO

Gaceta número 212 - Lunes, 2 de mayo de 2016

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTO DE LEY Págs.

Proyecto de ley número 242 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el literal a) del artículo 8° de la Ley 9° de 1991, para permitir a las compañías de factoring vigiladas por la Superintendencia de Sociedades realizar operaciones de factoring como mecanismo de financiación para el sector exportador..... 1

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 214 de 2016, por medio del cual se modifica el artículo 328 de la Constitución Política de Colombia y se organizan los municipios de Bucaramanga, San Juan de Girón, Floridablanca y Piedecuesta del departamento de Santander como un único distrito especial, denominado Bucaramanga, distrito turístico, educativo y de la salud..... 3

Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 118 de 2015 Senado, 221 de 2016 Cámara, por medio de la cual se regulan los procedimientos de la Comisión de aforados y se dictan otras disposiciones..... 6

Informe de ponencia para tercer debate y texto propuesto al Proyecto de ley 179 de 2015 Cámara, 33 de 2014 Senado, por la cual se fija la cotización en salud de los pensionados con menos de tres (3) salarios mínimos legales mensuales 10

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios de la Asociación Sindical de Empleados del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario “Aseinpec” al Proyecto de ley número 72 de 2014 Senado 195 de 2015 Cámara 11