



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - Nº 608

Bogotá, D. C., jueves 23 de julio de 2009

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:	EMILIO RAMON OTERO DAJUD SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 031 DE 2009 CAMARA

*por medio de la cual se adoptan medidas de carácter fiscal para propietarios de vehículos automotores hurtados.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. A partir de la vigencia de la presente ley no estarán obligados a declarar ni pagar impuestos de propiedad ni de rodamiento los propietarios o poseedores de vehículos que hayan sido hurtados y no recuperados.

Para dar cumplimiento a lo anterior, la obligación cesará a partir del período siguiente a la ocurrencia del hurto del vehículo.

Parágrafo. El Gobierno Nacional dentro de los 3 meses siguientes a la vigencia de la presente ley establecerá los requisitos para acceder a este beneficio.

Artículo 2°. Las Secretarías de Hacienda de los entes territoriales en coordinación con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia, promoverán campañas de información y difusión dirigida a dar a conocer a los contribuyentes de impuestos sobre vehículos automotores, los beneficios que esta ley les concede en caso de hurto.

Artículo 3°. *Transitorio.* Facúltese a los Gobernadores y Alcaldes municipales y distritales para decretar por una única vez la amnistía total por concepto de impuestos de propiedad y rodamiento de vehículos automotores para los propietarios que acrediten haber sido víctimas del hurto de sus vehículos con anterioridad a la vigencia de la presente ley.

Parágrafo. La amnistía se concederá sólo para períodos posteriores al momento de ocurrencia del hurto.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara por Bogotá; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Virgüez* (sin firma), Senadores de la República.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

##### 1. Contexto General de la Problemática:

El hurto de automotores es uno de los delitos catalogados como *de mayor impacto social según la descripción que otorga la Policía Nacional. Estos hechos punibles se denominan así por la "reacción que generan en todos los órdenes, el grado de violencia, las pérdidas económicas y la capacidad de afectar a un número elevado de la población, así como por el daño que ocasiona a la integridad física, psicológica y económica de los ciudadanos"* (Subrayado fuera de texto)<sup>1</sup>.

La definición específica del hurto de vehículos es *"despojar de un vehículo a una persona, mediante la utilización de diferentes tipos de modalidades, para su posterior comercialización ya sea en su totalidad o desguazándolo para ser vendido como autopartes o motopartes"*<sup>2</sup>.

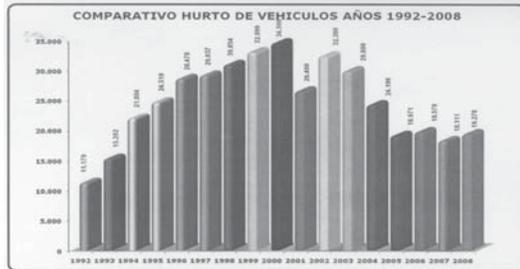
Las cifras que reflejan el comportamiento de este delito en todo el País, permiten comprender la magnitud del problema. Desde 1992, existen picos en los años 1999 (32.990 vehículos hurtados); 2000 (34.500); y 2002 (32.300). Sin embargo, y gracias al fortalecimiento del marco legal<sup>3</sup> y las acciones

<sup>1</sup> Glosario Policía Nacional. Centro de Investigaciones Criminológicas. Ministerio de Defensa Nacional

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Ley 1142 de 2007, "Por medio de la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana", aumenta la penalización para este delito.

de la Policía Nacional y su personal de investigaciones del Grupo Especializado Automotores, a las campañas de prevención que han adelantado el Gobierno Nacional y a las acciones de la Fiscalía que han atacado este delito<sup>4</sup>, a partir de 2003 se presenta una disminución considerable hasta 2007, año en que fueron hurtados 18.111 vehículos. Para 2008, repuntó levemente la comisión del delito, con 19.278 hurtos, como lo describe la siguiente gráfica:



Fuente: Cálculos propios de Asopartes, con base en información de la Dijn.

No hay que ir muy lejos para suponer las motivaciones para la comisión del delito de hurto de automotores. Según la información aportada por la Asociación del Sector Automotor y sus Partes - ASOPARTES, el mercado del contrabando de partes de vehículos en el país, movió durante 2007 y 2008 entre 2.300 y 2.350 millones de dólares:



Fuente: Cálculos propios de Asopartes, con base en información de la Dijn.

El mercado ilegal de autopartes significó el movimiento de 4.000 millones de dólares en 2007:

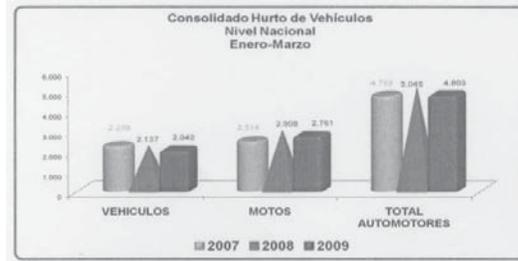


Fuente: Cálculos propios de Asopartes, con base en información de la Dijn.

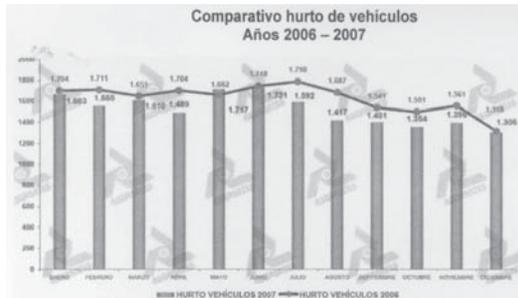
En los tres primeros meses del 2009 se alcanzó un 5% de disminución comparando el mismo período del 2008 pero, a la vez, un ligerísimo aumento respecto de 2007<sup>5</sup>:

<sup>4</sup> Presidencia Nacional de Asopartes. Informe de ventas de vehículos nuevos en Colombia. abril, 2009.

<sup>5</sup> Reporte hurto de vehículos entre enero y marzo de 2008 y 2009 a nivel nacional. Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas DIJIN. Elaboró para ASOPARTES Juan Carlos Díaz León. Departamento de Mercados y Estadísticas. Abril de 2009.



Fuente: Cálculos propios de Asopartes, con base en información de la Dijn.



Como lo refleja la gráfica<sup>6</sup> durante el año 2007, a pesar de presentarse una disminución en la comisión del delito, lo que puede observarse es un comportamiento constante, es decir, que a pesar de que es un poco menor el número de afectados, este número continúa siendo grande y permanece relativamente constante en el tiempo. El mismo fenómeno es observable entre 2007 y 2008:



El comportamiento observado en los períodos analizados anteriormente vuelve a repetirse en el primer trimestre de 2009, con respecto al primer trimestre de 2008:

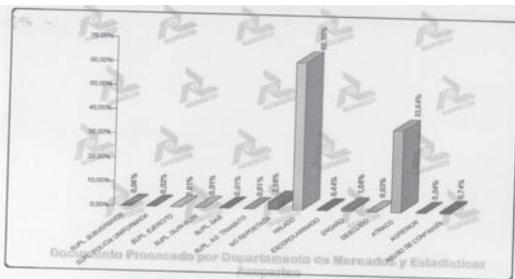


<sup>6</sup> Reporte hurto de vehículos entre enero y diciembre de 2006 y 2007 a nivel nacional. Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas DIJIN. Elaboró para ASOPARTES Juan Carlos Díaz León. Departamento de Mercados y Estadísticas. Febrero de 2008.

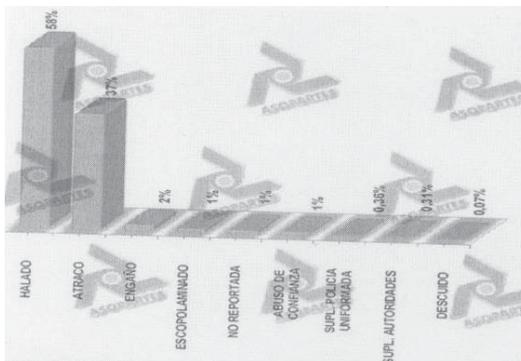
Según la información aportada por ASOPARTES, con base en los registros de la DIJIN, en lo que va corrido del año 2009 se han hurtado 4.803 automotores a nivel nacional, de los cuales el 57.48% corresponden a motocicletas, el 24.19% a automóviles, el 6.14% a camionetas, el 2.79% a camperos, camiones con el 3.77% y el 2.29% otros sin información reportada.

Uno de los temas transversales a este fenómeno es la modalidad de robo, que permite concluir que por lo general, no hay descuido por parte de los propietarios de los vehículos, sino que han sido despojados de su bien en contra de su voluntad y, como lo reflejan las gráficas a continuación, con mucho riesgo para su integridad física:

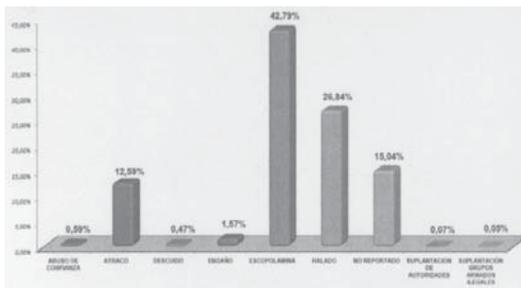
**Modalidades de hurto de vehículos a nivel nacional - 2007<sup>7</sup>**



**Modalidad de hurto de vehículos a nivel nacional- 2008<sup>8</sup>**



**Modalidades de hurto de vehículos a nivel nacional<sup>9</sup> Enero -Marzo 2009**



Para 2007, entre las modalidades de hurto, ocupa el primer lugar el hallado, con el 60.95%, y en segundo lugar el atraco, con una participación del 33.64%. Para 2008, se mantiene la misma tendencia, el hallado con el 58% y el atraco con el 37%. Y para el período analizado de 2009, el hallado desciende al segundo lugar, con el 26.84%, el atraco desciende al cuarto lugar, con el 12.59%, y ambos dan espacio para que ocupe el primer lugar una forma altamente peligrosa para la integridad física de los afectados, es la modalidad de hurto mediante el uso de escoplamina, que asciende escandalosamente hasta la cúspide de las modalidades con una aterradora participación del 42.79%, cuando durante 2007 y 2008 ocupó los últimos lugares, con 0.44% y 1% respectivamente.

**2. El doble padecimiento de los afectados por el hurto de sus vehículos**

Ahora bien, es claro que debe reconocerse un padecimiento en doble medida para aquel ciudadano que es víctima del hurto de su vehículo. En primer lugar, por el hecho mismo del hurto, que lo impacta negativamente en su integridad económica, pues ha sido privado de un bien propio, que con seguridad consiguió gracias a su esfuerzo individual, que tiene un valor material. Además, le impacta negativamente en su integridad psicológica pues, como lo demuestran las estadísticas, en el momento del hurto ha sido reducido a una situación de indefensión absoluta, de tal manera que le ha sido vulnerada su dignidad como persona, le han lesionado sus valores y han menoscabado su confianza en las autoridades y en el Estado que tiene el deber de velar por sus posesiones. Finalmente, en muchos casos la víctima ha sido impactada negativamente en su integridad física, pues ha sido objeto de amenazas, maltratos, y agresiones.

Esta es una realidad que poco ha sido tenida en cuenta. Al preguntar a gremios especializados como Autopartes acerca de los vehículos que luego de ser hurtados logran ser recuperados por las autoridades y vuelven a las manos de sus propietarios, la respuesta es inquietante: *“tan sólo el 10% de los vehículos hurtados son recuperados y devueltos a sus propietarios”*. Es decir que *“el 90% de los vehículos hurtados nunca regresan a sus propietarios y por el contrario son desguazados y sus partes son llevadas al mercado ilegal de autopartes”*<sup>10</sup>. Estamos hablando que, sólo para los 3 primeros meses de 2009, 4.320 vehículos nunca volverán a manos de sus propietarios legítimos.

Es más, según los informes de esta asociación, para ese 10% de vehículos recuperados pueden transcurrir entre dos días y un año o más para recuperarlo efectivamente, situación en la que, como es claro, los impuestos se han causado ya y el contribuyente está en la obligación de pagarlos, a pesar de que no disfrute ya de ese bien.

Según las autoridades, para que cese definitivamente la generación de tales impuestos debe el propietario cancelar la licencia de tránsito del vehículo, según lo señala el artículo 40 de la Ley 769

<sup>7</sup> Reporte hurto de vehículos entre enero y diciembre de 2006 y 2007 a nivel nacional. Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas Dijin. Elaboró para ASOPARTES Juan Carlos Díaz León. Departamento de Mercados y Estadísticas. Febrero de 2008.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Juan Carlos Díaz León. Director Departamento Mercados y Estadísticas. Asopartes

de 2002 “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”:

**“Artículo 40. Cancelación.** La licencia de tránsito de un vehículo se cancelará a solicitud de su titular por destrucción total del vehículo, pérdida definitiva, exportación o reexportación, hurto o desaparición documentada sin que se conozca el paradero final del vehículo, previa comprobación del hecho por parte de la autoridad competente.

En cualquier caso, el organismo repositará la novedad al Registro Nacional Automotor mediante decisión debidamente ejecutoriada...”

Sin embargo, esto muchas veces se convierte en un trámite engorroso:<sup>11</sup>

“Requisitos para la cancelación de la licencia de tránsito del vehículo objeto del Acuerdo 228 de 2006. Para cancelar la licencia de tránsito del vehículo se requiere:

- Original del Formulario Unico Nacional (FUN) completamente diligenciado.
- Recibo de pago de derechos del trámite respectivo, es decir, \$8.100 en la actualidad.
- Certificado de existencia y representación legal expedido por autoridad competente, con no más de 90 días calendario de expedido, cuando en el trámite intervengan personas jurídicas.
- Original de la licencia de tránsito o la denuncia por pérdida.
- Placas del vehículo o denuncia en caso de hurto del vehículo (Original o copia de la denuncia por hurto del vehículo y certificación de la fiscalía que exprese que no ha sido recuperado)<sup>12</sup>.
- Pago del impuesto del vehículo de los últimos cinco (5) años gravables.
- Verificar que no tenga comparendos”.

Bien vale advertir que la gran mayoría de propietarios de vehículos no conoce este trámite y, en consecuencia, si no lo llevan a cabo pues sencillamente los impuestos continúan generándose legalmente y termina el afectado por el hurto viéndose afectado también por el valor a cancelar sin estar disfrutando de su vehículo por circunstancias ajenas a su voluntad.

Todo lo analizado hasta el momento demuestra que, a pesar de los esfuerzos de las autoridades, el hurto de automotores continúa siendo uno de los delitos más graves y uno de los que ponen en mayor riesgo la integridad y la vida misma de los afectados. Es aquí donde el Estado debe reconocer que ha fallado en el aseguramiento de algunos de sus fines esenciales y que, además y en consecuencia, debe admitir medidas especiales para recuperar al menos la integridad económica de los afectados por el hurto de sus vehículos, por lo que lo justo es que el Estado deje de exigir al afectado el pago de unos impuestos por un bien del que ya no está disfrutando. En este sentido se dirige nuestra propuesta.

### 3. Contenido de la propuesta

En primera medida se define el beneficio para que a partir de la vigencia de la ley, los propietarios de vehículos que sean hurtados no estén obligados a declarar ni pagar impuestos desde el período gravable siguiente a la ocurrencia del hurto del vehículo, y siguientes, otorgando al Gobierno Nacional la facultad para determinar y establecer los requisitos para acceder a este beneficio.

En segunda medida, se ordena a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales promover campañas informativas acerca de estos beneficios. Hasta este punto, la iniciativa busca beneficiar a quienes sean víctimas del hurto de sus vehículos desde la entrada en vigencia de la ley. Sin embargo, uno de los valores orientadores de la acción legislativa es la equidad, dentro de la cuál se enmarca la solidaridad con aquellos que fueron víctimas de este flagelo en hechos anteriores a la vigencia de la ley.

Por lo anterior, se define un tercer artículo, de carácter transitorio, que faculta a los Gobernadores y Alcaldes municipales y distritales para decretar por una única vez la amnistía total por concepto de impuestos adeudados por tenencia y rodamiento de vehículos automotores para los propietarios que acrediten haber sido víctimas del hurto a sus vehículos, en hechos ocurridos con anterioridad a la vigencia de la presente ley.

### 4. Marco constitucional y legal

Es claro que nuestro Estado Social de Derecho, estipulado en la Carta Política, está orientado a garantizar la Dignidad Humana de todos los habitantes, así como a proteger sus bienes:

**“Artículo 1º.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

**Artículo 2º.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

**Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares**” –Negritas y subrayado fuera de texto.

De igual manera, nuestra Constitución prevé el principio de autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, entre ellos, administrar sus recursos, y también establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales:

<sup>11</sup> Manual del conductor de vehículos particulares. Fondo de Prevención Vial.

<sup>12</sup> Esto se hace ante la Fiscalía General de la Nación. Pasados algunos meses, le expiden un certificado de que efectivamente su carro fue robado y que ya no puede ser recuperado.

“Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

[...]

**3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.**

[...]” –Negritas y subrayado fuera de texto.

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

[...]

**12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.**

[...]” –Negritas y subrayado fuera de texto.

En desarrollo de estos preceptos constitucionales, la autorización legal para la adopción del impuesto para los vehículos está contenida en la Ley 488 de 1998:

“Artículo 138. IMPUESTO SOBRE VEHICULOS AUTOMOTORES. Créase el **impuesto sobre vehículos automotores** el cual sustituirá a los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores, cuya renta se cede, de circulación y tránsito y el unificado de vehículos del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y se regirá por las normas de la presente ley.

[...]” – Negritas y subrayado fuera de texto.

“Artículo 143. BASE GRAVABLE. Está constituida por el valor comercial de los vehículos gravados, establecido anualmente mediante resolución expedida en el mes de noviembre del año inmediatamente anterior al gravable, por el Ministerio de Transporte.

Para los vehículos que entran en circulación por primera vez, la base gravable está constituida por el valor total registrado en la factura de venta, o cuando son importados **directamente por el usuario propietario o poseedor, por el valor total registrado en la declaración de importación.**

Parágrafo. Para los vehículos usados y los que sean objeto de internación temporal, que no figuren en la resolución expedida por el Ministerio de Transporte, el valor comercial que se tomará para efectos de la declaración y pago será el que corresponda al vehículo automotor incorporado en la resolución que más se asimile en sus características”.

Sobre la propiedad privada, la jurisprudencia es clara en señalar que:

Sentencia C-237 de 1997

“En otros términos, **dado que Colombia posee un sistema económico que se funda en la propiedad privada y la libertad de empresa, la obtención de los medios necesarios para la subsistencia han de derivarse del esfuerzo propio, siendo deber del Estado crear las condiciones materiales para hacer posible el ejercicio de estos derechos**”.

Por su parte, acerca de la propuesta que sometemos a consideración, específicamente hablando de la pérdida de un bien que es propiedad de alguna persona, mediante la Sentencia C-133 del 25 de febrero de 2009, se ha señalado que:

“La doctrina jurídica ha considerado que el derecho de propiedad comprende tres elementos, que son el **uso (usus), el goce o disfrute (fructus)**, y la disposición...”.

– Negritas y subrayado fuera de texto.

Es claro que en el hecho del hurto de los vehículos, estos elementos han sido anulados por completo. Asimismo, a través de la Sentencia C-189 de 2006, se definieron las características del derecho de propiedad privada de la siguiente manera:

“Al derecho de propiedad se le atribuyen varias características, entre las cuales, se pueden destacar las siguientes: (i) Es un derecho pleno porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; (ii) **Es un derecho exclusivo en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio;** (iii) **Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue -en principio- por su falta de uso;** (iv) Es un derecho autónomo al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, y finalmente; (vi) **Es un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas...**”.

– Negritas y subrayado fuera de texto.

Acerca del hurto de los vehículos y su consideración como argumento para que cesen las obligaciones tributarias propuestas en la iniciativa, es pertinente señalar algunos contenidos jurisprudenciales:

El hurto de vehículos, como lo señalan los datos descritos en el primer aparte de este documento, se ha llevado a cabo mediante medios que ponen en situación de indefensión a la víctima, sobre lo que ha señalado la Corte:

Sentencia T-267 de 1997, Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz:

“... el **estado de indefensión se manifiesta cuando la persona ofendida por la acción u omisión del particular se encuentra inermes o desamparada, es decir, sin medios físicos o jurídicos de defensa o con elementos insuficientes para resistir o repeler la agresión o amenaza de vulneración a su derecho fundamental...**”.

– Negritas y subrayado fuera de texto.

Las medidas que se consagran hacen alusión a un deber de solidaridad del Estado para con la víctima del hurto, en razón a ese descuido de la institucionalidad sobre los bienes de los asociados:

Sentencia T-036 de 1995,

“La solidaridad es un valor constitucional que presenta una triple dimensión. Ella es el fundamento de la organización política; sirve, además, de pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar las personas en determinadas situaciones y,

*de otro lado, **es útil como un criterio de interpretación en el análisis de las acciones u omisiones de los particulares que vulneren o amenacen los derechos fundamentales**”.*

– Negritas y subrayado fuera de texto.

Frente al deber social de la tributación:

Sentencia T-532 de 1992

*“En la base de los deberes sociales se encuentra el principio de reciprocidad (C. N. art. 95). La Constitución reconoce a la persona y al ciudadano derechos y libertades, pero, **al mismo tiempo, le impone obligaciones**.”*

***Los beneficios que representa para el individuo las relaciones conmutativas de la vida en sociedad deben ser compensados por este a fin de mejorar las condiciones materiales y espirituales de la convivencia social y ampliar permanentemente el número de miembros de la comunidad capaces de gozar de una existencia digna** (C. N. Preámbulo, arts. 1º, 95, 58, y 333)...”.*

– Negritas y subrayado fuera de texto.

Sentencia C-741 de 1999

*“... El artículo 95 de la Constitución Política, que contiene los deberes de la persona y el ciudadano, establece como uno de ellos el consagrado en su numeral 9, que les **impone, a título de obligación, la de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad. Es decir, que esa norma superior consagra el principio de reciprocidad que en el Estado social de derecho rige las relaciones que surgen entre los individuos y el Estado y entre estos y la sociedad.**”*

– Negritas y subrayado fuera de texto.

Sentencia C-261 de 2002

*“Si bien es cierto nuestro ordenamiento constitucional le confiere a los ciudadanos en general una amplia gama de derechos y garantías, también es incuestionable que la misma Carta establece para ellos una serie de deberes y obligaciones que se encuentran determinados en el artículo 95 de la Constitución, **con el objeto de lograr una convivencia social conforme a los valores y principios contenidos en las normas superiores**, imperativo constitucional que debe entenderse no como una negación o restricción de las garantías que le asisten a las personas y a los ciudadanos, sino como una contribución para la obtención de los fines esenciales del Estado, **a través de los cuales se les imponen ciertas conductas, comportamientos o prestaciones de carácter público con fundamento en la Constitución y la ley**. En cuanto al **deber de la persona y del ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado**, este debe hacerse dentro de conceptos de justicia y equidad tal como lo dispone el numeral 9 del artículo 95 Superior; quedando claro que dicha carga debe ser impuesta consultando las posibilidades económicas de los contribuyentes dado que esta exigencia constitucional tiene por objeto lograr un mayor grado de redistribución de la riqueza existente en nuestro país.”*

*Por tanto el deber constitucional impuesto a los ciudadanos en el artículo 95-9 de la Carta Política, **tiene como fundamento el principio de reciprocidad que rige las relaciones de los ciudadanos con el Estado y entre estos y la sociedad**, a fin de equilibrar las cargas públicas que estructuran y sostienen la organización jurídico-política de la cual hacen parte, para armonizar y darle efectividad al Estado Social de Derecho. Pero dicho deber estará siempre enmarcado dentro de los principios de justicia y equidad”.*

– Negritas y subrayado fuera de texto.

Como se concluye, frente al deber social de la tributación, este se debe en parte al goce de servicios que brinda el Estado y a los beneficios que se obtienen por tales servicios, los cuales son anulados para quien es víctima del hurto de su vehículo.

Ahora bien, con respecto a la amnistía que consagra la propuesta, mediante facultar a los *Gobernadores y Alcaldes municipales y distritales para decretar por una única vez la amnistía total por concepto de impuestos adeudados por tenencia y rodamiento de vehículos automotores para los propietarios que acrediten haber sido víctimas del hurto a sus vehículos, en hechos ocurridos con anterioridad a la vigencia de la presente ley*, vale decir que en reciente sentencia, la 321 del 11 de mayo de 2009 con ocasión de una figura similar contenida en la reforma al Código Nacional de Tránsito y orientada a sanear la cartera morosa por causa de las deudas en multas de tránsito en todos los municipios del país, señaló la Corte:

*“...se trata tan sólo de una autorización acordada a Gobernadores y Alcaldes para que sean ellos quienes, actuando dentro su margen de decidan implementar la medida, con el objeto de sanear cartera.”*

*Así las cosas, no se entiende de qué manera la disposición objetada afecte la autonomía de las entidades territoriales, en lo atinente al manejo de sus recursos, cuando lo cierto es que serán sus propias autoridades las que decidan la conveniencia de aplicar la medida”.*

## 5. Impacto fiscal.

En el período 1998 - 2008 la población colombiana creció en un 13.3%<sup>13</sup>, el parque automotor se incrementó en el 101.6%<sup>14</sup>, las licencias de conducción en 200.3%<sup>15</sup> y el número de hurtos disminuyó en un 37,52%<sup>16</sup> (ver cuadro 1).

En cuanto a la situación fiscal de los departamentos, el último informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>17</sup> señala el impacto que en las finanzas territoriales tiene el impuesto de vehículos automotores en sus ingresos totales y en la composición de los ingresos corrientes.

<sup>13</sup> Departamento Nacional de Estadística DANE.

<sup>14</sup> Ministerio de Transporte - Estadísticas Parque Automotor.

<sup>15</sup> Fondo de Prevención Vial 2008.

<sup>16</sup> Asopartes - Reporte hurto de vehículos enero - marzo 2008-2009 a Nivel Nacional.

<sup>17</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Informe sobre la viabilidad fiscal de los departamentos 2007.

CUADRO 1

Año	POBLACION	VEHICULOS	LICENCIAS DE CONDUCCION	HURTOS
1998	39.201.321	2.659.234	3.106.250	30.854
1999	39.745.714	2.774.636	3.489.063	32.990
2000	40.282.217	2.865.725	3.830.694	34.500
2001	40.806.313	2.956.180	4.057.764	26.400
2002	41.327.459	3.063.908	4.188.318	32.300
2003	41.847.421	3.212.995	5.971.976	29.800
2004	42.367.528	3.381.871	6.081.635	24.100
2005	42.888.592	3.661.620	6.637.520	18.971
2006	43.405.387	4.139.005	7.474.766	19.578
2007	43.926.034	4.681.604	8.375.262	18.111
2008	44.450.260	5.361.420	9.412.242	19.278

En el caso de los Ingresos Totales de los Gobiernos Centrales Departamentales los ingresos corrientes presentaron una disminución frente a la totalidad para el período 2004-2007 donde pasaron de representar el 80.8% en el 2004 al 66.5% en el 2007 disminuyendo un 14% en la participación total de los ingresos:

#### Ingresos Totales Departamentos<sup>18</sup>

CUADRO 2

	2004:	2007	Crecimiento Real	Crecimiento Real Promedio	Contribución al Crecimiento	% del Total 2004	% del Total 2007
ING CO-RRIENTES	10.447.376	11.842.505	13,4%	4,3%	28,6%	80,8%	66,5%
Tributarios	3.166.036	3.894.153	23,0%	7,1%	14,9%	24,5%	21,9%
No Tributarios	479.417	792.351	65,3%	18,2%	6,4%	3,7%	4,4%
Transferencias	6.801.923	7.156.011	5,2%	1,7%	7,3%	52,6%	40,2%
ING DE CAPITAL	2.422.351	5.503.505	127,2%	31,5%	63,1%	18,7%	30,9%
INGRESOS TOTALES	12.928.105	17.807.287	37,7%	11,3%	100,0%	100,0%	100,0%

Esto con respecto de los ingresos totales. Ahora bien, refiriéndonos ya al caso del recaudo propio en los ingresos departamentales se observa cómo la contribución del impuesto de *Vehículos Automotores* con respecto del total de los ingresos corrientes es menor en proporción con los demás ingresos que componen los recursos propios. Dicha distribución se observa en el cuadro 3.

De lo anterior y a manera de vislumbrar el muy pequeño impacto que podría presentar esta iniciativa, no siendo mayor que sus reales beneficios, podríamos observar que mientras para el 2004 el recaudo a que este proyecto se refiere participó del 2.1% de los ingresos totales departamentales en el 2007 su participación fue menor 1.8%.

#### Agregado de Ingresos Departamentales de Recaudo Propio<sup>19</sup>

CUADRO 3

INGRESOS	% del Total 2004	% del Total 2007
TRIBUTARIOS	87%	83%
Vehículos Automotores	7%	7%
Registro y Anotación	9%	9%
Licores	24%	18%
Cerveza	24%	26%
Cigarrillos y Tabaco	9%	7%
Sobretasa Gasolina	7%	6%
Estampillas	5%	9%
Otros Impuestos	1 %	1%
NO TRIBUTARIOS	13%	17%
<b>TOTAL ING. PROPIOS</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

<sup>18</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Informe sobre la viabilidad fiscal de los departamentos 2007.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

Dado que la iniciativa busca beneficiar por una única vez a este pequeño grupo de personas que se han visto afectadas en su derecho a que el Estado les garantice su vida, bienes y honra, podríamos argumentar que:

En una ponderación de derechos resulta inconcebible que aquellas personas que han sido víctimas y han visto afectado el cuidado de su vida, bienes y honra además de ello deban ser víctimas de imposiciones de carácter económico por parte del Estado al tener que pagar por un bien que les ha sido hurtado.

En segundo lugar la tendencia de hurtos a vehículos es descendiente, si comparamos el creciente parque automotor nacional de 5.3 millones en el 2008 frente a 19 mil hurtos de vehículos, comprendemos que el impacto es realmente menor ya que la iniciativa busca beneficiar a tan solo aquellos que no reportaron el hurto dándoles la posibilidad de por una única vez ser amnistiados.

El Gobierno Nacional siendo consciente que es necesario fortalecer las finanzas territoriales, se ha dado a la tarea de presentar un proyecto de ley en este sentido que a futuro permita su real fortalecimiento, con lo cual esta iniciativa no controvierte pues resulta más oneroso para los entes territoriales realizar estos cobros por vía coercitiva que otorgar las amnistías.

Finalmente, y advirtiendo la exigencia que señala el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, la aprobación de esta iniciativa estaría ahorrando millones de pesos a las administraciones territoriales por causa de los procesos fiscales que de forma infructuosa adelantan por esta problemática que, como lo registran las estadísticas, se mantiene constante o ha empezado a repuntar. En ese orden de ideas, solicitamos respetuosamente a todos los congresistas acoger la iniciativa.

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara por Bogotá; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Virgüez P.*, (sin firma), Senadores de la República.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2009 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 031. Con su correspondiente exposición de motivos. Por *Bancada MIRA*.

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo*.

\*\*\*

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 032 DE 2009 CAMARA

*por la cual se reconoce igualdad de derechos herenciales a los compañeros permanentes en las uniones maritales de hecho, se regulan las obligaciones alimentarias entre ellos, se hacen los correspondientes ajustes a los órdenes hereditarios y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 1045 del Código Civil quedará así:

**Artículo 1045.** Los hijos de matrimonio, adoptivos y extramatrimoniales, excluyen a todos los

herederos y recibirán entre ellos iguales cuotas, sin perjuicio de la porción conyugal o porción patrimonial.

Artículo 2°. El artículo 1046 del Código Civil quedará así:

**Artículo 1046.** Si el difunto no deja posteridad, le sucederán sus ascendientes de grado más próximo, sus padres adoptantes y su cónyuge o compañero o compañera permanente. La herencia se repartirá entre ellos por cabezas.

No obstante, en la sucesión del hijo adoptivo en forma plena, los adoptantes excluyen a los ascendientes de sangre; en la del adoptivo en forma simple, los adoptantes y los padres de sangre recibirán igual cuota.

Artículo 3°. El artículo 1047 del Código Civil quedará así:

**Artículo 1047.** Si el difunto no deja descendientes ni ascendientes, ni hijos adoptivos, ni padres adoptantes, le sucederán sus hermanos y su cónyuge o compañero o compañera permanente. La herencia se divide la mitad para este y la otra mitad para aquellos por partes iguales.

A falta de cónyuge o compañero o compañera permanente, llevarán toda la herencia los hermanos, y a falta de éstos aquel.

Los hermanos carnales recibirán doble porción que los que simplemente sean paternos o maternos.

Artículo 4°. El artículo 1051 del Código Civil quedará así:

**Artículo 1051.** A falta de descendientes, ascendientes, hijos adoptivos, padres adoptantes, hermanos y cónyuges o compañeros permanentes, suceden al difunto los hijos de sus hermanos.

A falta de estos, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 5°. El artículo 1054 del Código Civil quedará así:

**Artículo 1054.** En la sucesión abintestato de un extranjero que fallezca dentro o fuera del territorio, tendrán los miembros de él, a título de herencia, de porción conyugal o porción patrimonial, o de alimentos, los mismos derechos que según las leyes vigentes en el territorio le corresponderían sobre la sucesión intestada de un miembro del territorio.

Los miembros del territorio interesados podrán pedir que se les adjudiquen los bienes del extranjero, en el territorio todo lo que les corresponda en la sucesión del extranjero.

Esto mismo se aplicará, en caso necesario, a la sucesión de un miembro del territorio que deja bienes en un país extranjero.

Artículo 6°. El artículo 1073 del Código Civil quedará así:

**Artículo 1073.** En el testamento se expresará el nombre y el apellido del testador; el lugar de su nacimiento; la Nación a que pertenece; si está o no domiciliado en el territorio, y si lo está, el lugar en que tuviere su domicilio; su edad; la circunstancia de hallarse en su entero juicio; los nombres de las personas con quienes hubiere contraído matrimonio o establecido unión marital de hecho, de los hijos habidos o legitimados en cada matrimonio o unión marital de hecho, y de los hijos extramatrimoniales

del testador, con distinción de vivos y muertos; y el nombre, apellido y domicilio de cada uno de los testigos.

Se ajustarán estas designaciones a lo que respectivamente declaren el testador y testigos. Se expresarán, así mismo, el lugar, día, mes y año del otorgamiento; y el nombre y apellido del notario, si asistiere alguno.

Artículo 7°. El artículo 1132 del Código Civil quedará así:

**Artículo 1132.** La condición impuesta al heredero o legatario de no contraer matrimonio o establecer unión marital de hecho, se tendrá por no escrita, salvo que se limite a no contraerlo o establecerla antes de la edad de dieciocho años o menos, o con determinada persona.

Artículo 8°. El artículo 1133 del Código Civil quedará así:

**Artículo 1133.** Se tendrá así mismo por no puesta la condición de permanecer en estado de viudez, a menos que el asignatario tenga uno o más hijos del anterior matrimonio o unión marital de hecho al tiempo de deferírsele la asignación.

Artículo 9°. El artículo 2° de la Ley 54 de 1990 quedará así:

**Artículo 2°.** Se presume sociedad patrimonial entre compañeros permanentes y hay lugar a declararla judicialmente en cualquiera de los siguientes casos:

a) Cuando exista unión marital de hecho durante un lapso no inferior a dos años, entre un hombre y una mujer sin impedimento legal para contraer matrimonio;

b) Cuando exista una unión marital de hecho por un lapso no inferior a dos años e impedimento legal para contraer matrimonio por parte de uno o de ambos compañeros permanentes, siempre y cuando la sociedad o sociedades conyugales o patrimoniales entre compañeros permanentes anteriores hayan sido disueltas y liquidadas por lo menos un año antes de la fecha en que se inició la unión marital de hecho.

Artículo 10. El artículo 8° de la Ley 54 de 1990 quedará así:

**Artículo 8°.** Las acciones para obtener la disolución y liquidación de la sociedad patrimonial entre compañeros permanentes podrán intentarse en cualquier tiempo. El matrimonio contraído con terceros no altera los efectos de la sociedad patrimonial entre los compañeros permanentes.

Artículo 11. Al artículo 1040 del Código Civil se le adicionará el siguiente inciso:

En todos los casos en que se concede la vocación hereditaria a los cónyuges, se entenderá que esta comprende también al compañero o la compañera permanente, siempre y cuando sea reconocido o reconocida como tal mediante sentencia judicial, o el causante lo hubiera reconocido, en vida, en audiencia de conciliación, inscripción a la seguridad social, inscripción en registro, o en escritura pública, siempre que cumpla los demás requisitos para que entre el causante y su compañero o compañera surgiera sociedad patrimonial.

En todo caso, si existe cónyuge no divorciado con quien se hubiera disuelto la sociedad conyugal, prevalecerá el derecho del compañero o compañera permanente.

Artículo 12. El Código Civil tendrá un artículo 1040 A del siguiente tenor:

**Artículo 1040 A.** Los compañeros permanentes tendrán vocación hereditaria en la sucesión intestada del otro en los mismos términos que les corresponde a los cónyuges. Así mismo tendrá derecho a recibir porción patrimonial, de conformidad a lo preceptuado en los artículos 1230 a 1238 del Código Civil.

Existirán derechos sucesorales solamente para el compañero permanente que pruebe la existencia de sociedad patrimonial.

Parágrafo. Para todos los efectos de esta ley, entendiéndose por porción patrimonial, el equivalente a la porción conyugal. Así mismo, inclúyase la expresión “compañero permanente” y “porción patrimonial” en los artículos 1230 a 1238 del Código Civil.

Artículo 13. Modifícase el artículo 411 del Código Civil, el cual quedará de la siguiente manera:

**Artículo 411.** Se deben alimentos:

1°. Al cónyuge, compañero o compañera permanente.

2°. A los descendientes.

3°. A los ascendientes.

4°. A cargo del cónyuge culpable, al cónyuge divorciado o separado de cuerpos sin culpa.

5°. A los hijos naturales, su posteridad y a los nietos naturales.

6°. A los ascendientes naturales.

7°. A los hijos adoptivos.

8°. A los padres adoptantes.

9°. A los hermanos matrimoniales.

10. Al que hizo una donación cuantiosa si no hubiere sido rescindida o revocada.

La acción del donante se dirigirá contra el donatario.

No se deben alimentos a las personas aquí designadas en los casos en que la ley se los niegue.

Parágrafo. El derecho a reclamar alimentos subsistirá para el compañero o compañera permanente aun después de terminada la unión marital de hecho, mientras no hayan disuelto y liquidado la sociedad patrimonial, cuando exista, o cuando tengan hijos comunes menores de edad, siempre y cuando no hayan contraído matrimonio o conformado otra unión marital de hecho.

Igualmente cuando uno de los compañeros abandona al otro en condiciones de no poder subsistir por sí mismo, le debe alimentos mientras perdure la imposibilidad, siempre y cuando esta se haya generado por defecto físico o mental que tenga como causa un hecho ocurrido durante el tiempo de la convivencia.

Artículo 14. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara por Bogotá; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Virgüez P.*, (sin firma), Senadores de la República.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

La Carta Política de 1991 estableció la posibilidad de constituir el núcleo familiar mediante “vínculos naturales”, lo que reconoce el valor que encontró el constituyente en las uniones materiales de hecho como una forma equiparable del matrimonio, entendido como el contrato solemne que se contrae entre dos personas y se hace constar en el registro civil.

Esta circunstancia permite encontrar que más allá de la forma, la intención del constituyente es la de conferir importancia al vínculo natural entre un hombre y una mujer con el propósito de constituir una familia.

Si se tiene en cuenta el valor otorgado a la familia como núcleo básico de la sociedad, tal como se lee en el artículo 5° superior, en el cual se impone además el deber de ampararla, no pueden desconocerse los vínculos naturales constitutivos de la familia.

La insistencia en el artículo 42 de la Carta de considerar a la familia como el “núcleo fundamental de la sociedad”, viene a confirmar la importancia de la familia como instrumento de articulación social. De allí que el trato entre los cónyuges y/o los compañeros permanentes deba ser equiparable y motivo de desarrollos legales equitativos.

Desde hace varios lustros, este Congreso de la República de manera pionera e inclusive antes de la expedición de la actual Carta Política, había expedido la Ley 54 de 1990, complementada después con la Ley 979 de 2005, en la que se contiene el régimen patrimonial actual de las uniones maritales de hecho.

Sin perjuicio de mantener la denominación de *cónyuges*, para preservar esta expresión dirigida a quienes hayan contraído matrimonio, es del caso indicar que a los compañeros permanentes (artículo 1°, Ley 54 de 1990) les corresponde un trato sustancial igual a los primeros.

De allí que le interese a este proyecto de ley ocuparse de los efectos sucesorales, de la unión marital de hecho. Actualmente se aplican a la liquidación de la sociedad patrimonial entre compañeros permanentes las reglas del Libro IV, Título XXII, Capítulos I al VI del Código Civil; es decir, las relacionadas con las capitulaciones matrimoniales y de la sociedad conyugal, pero la legislación vigente nada dice sobre los derechos sucesorales de los compañeros permanentes.

Por ello, se hace indispensable complementar la legislación en la materia, mediante la inclusión de los compañeros permanentes en los órdenes sucesorales previstos en el Código Civil. Es propio del equilibrio jurídico y social el equiparar los dere-

chos sucesorales de los contrayentes matrimoniales a los de los compañeros provenientes de uniones maritales de hecho.

El proyecto de ley revisa las normas del Código Civil en la materia y las adecúa, incluyendo en ellas a los compañeros permanentes para otorgarles igual trato al que se prevé para los cónyuges matrimoniales, en lo relacionado con su vocación hereditaria.

Es así como se modifican los artículos 1045, 1046, 1047, 1051, 1054, 1073, 1132, 1133 del Código Civil, en los cuales se definen los derechos de los cónyuges para introducir un trato igual a los compañeros permanentes.

Adicionalmente, se modifican expresiones como hijos legítimos, censuradas por la Corte Constitucional en distintos de sus fallos sobre normas del Código Civil, por considerar que esa expresión incorpora una concepción discriminatoria, contraria a nuestra actual Carta Política.

Por otra parte, se modifica el artículo 2° de la Ley 54 de 1990, con el propósito de dar sustento normativo a las sociedades patrimoniales entre compañeros permanentes y fijar los efectos de contraer matrimonio u otras uniones. En concreto, se precisa la imposibilidad de constituir una nueva sociedad patrimonial o conyugal, sin antes haber liquidado la sociedad patrimonial anterior.

De otra parte, se modifica el artículo 8° de la Ley 54 de 1990, en tanto el texto vigente establece un término de prescripción de las acciones para liquidar la sociedad patrimonial entre compañeros permanentes, lo cual establece una diferenciación restrictiva de los efectos patrimoniales de la unión marital de hecho frente a las sociedades conyugales, permitiendo que se abra la posibilidad de un desconocimiento de los derechos sucesorales de los compañeros permanentes.

La presente iniciativa ya había hecho tránsito por el Congreso, logrando ser aprobada hasta su tercer debate. Durante su discusión fue enriquecida por parte de los ponentes, quienes consideraron que en otros ámbitos, la legislación colombiana ha reconocido efectos jurídicos a las situaciones generadas por la convivencia permanente entre dos personas que no tengan un vínculo jurídico anterior con otra.

Así, por ejemplo, se ha reconocido la existencia de las uniones maritales de hecho y a ellas se les ha tratado para efectos patrimoniales en forma similar a la sociedad conyugal con la declaración de existencia y liquidación de la sociedad patrimonial entre compañeros permanentes. Así mismo, se encontró la necesidad de fijar en el canon legal, el deber de reconocer alimentos al compañero o compañera permanente.

En síntesis, el presente proyecto de ley extiende el ámbito sucesoral y precisa reglas sobre el patrimonio y el deber de dar alimentos, en virtud de la relación generada en las uniones maritales de hecho.

#### IMPACTO FISCAL:

La presente iniciativa no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios, por lo tanto, no genera impacto fiscal.

Por lo expuesto, solicitamos respetuosamente a los miembros del Congreso, acoger la iniciativa.

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara por Bogotá; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Virgüez P.*, (sin firma), Senadores de la República.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2009 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 032, con su correspondiente Exposición de motivos. Por *Bancada MIRA*.

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo*.

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 033 DE 2009 CAMARA

*por la cual se definen lineamientos para la creación y desarrollo de las áreas de ordenamiento logístico de carga de los niveles nacional y urbano y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley define lineamientos para la creación y desarrollo de las áreas de ordenamiento logístico de carga en los niveles nacional y urbano, como instrumento para fortalecer la capacidad logística del País y contribuir a la competitividad a escalas nacional e internacional.

Parágrafo. La presente ley será de obligatoria observancia en los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, PBOT, en los Planes de Ordenamiento Territorial POT, y en los Planes Maestros de Movilidad de los municipios de categorías Especial, Primera y Segunda.

Artículo 2°. *Ambito de aplicación*. La presente ley será de aplicación exclusiva para los municipios del país de categorías especial, primera y segunda, de acuerdo con la categorización definida en el artículo 6° de la Ley 136 de 1994, o en las leyes o decretos que la sustituyan, modifiquen o complementen.

Artículo 3°. *Definiciones*. Para la aplicación e interpretación de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Logística de carga. Es el proceso de planificación, operación y control del movimiento y almacenaje de mercancías, desde los centros generadores de carga (materia prima o mercancías) hasta los centros receptores de carga, al menor costo efectivo real.

Áreas de Ordenamiento Logístico. Instrumento de aplicación uniforme por parte de los municipios de categorías Especial, Primera y Segunda, destinados a configurar un sistema de ordenamiento logístico de carga nacional y urbana.

Las áreas de Ordenamiento Logístico deberán estar conectadas tanto a los corredores viales nacionales de transporte, como a los corredores urbanos de transporte definidos en los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Planes Maestros de Movilidad y en ellas estarán ubicadas las Franjas Logísticas, los Terminales Perimetrales de Carga y los Ecoparques Automotrices de Transporte Pesado.

**Franjas Logísticas.** Son áreas destinadas a proveer servicios de valor agregado a todo el proceso logístico de carga. Los servicios que proveerá serán todos los necesarios para lograr la óptima realización de la operación y control del movimiento y almacenaje de mercancías, en los ámbitos local, nacional y/o internacional, tales como el control, etiquetado, marcado, almacenamiento, certificación y distribución de inventarios de carga; la manipulación, transferencia y almacenamiento y depósito de cualquier tipo de mercancías; y la apertura de estaciones de intercambio de mercancías entre varios modos de transporte.

**Terminales Perimetrales de Carga.** Son áreas de servicios básicos complementarios al operador y a su equipo automotor, y podrán estar destinadas:

- a) Al aparcamiento de vehículos de carga y situación de contenedores,
- b) Al bienestar de los operadores de los vehículos de carga, mediante equipamientos destinados a servicios sanitarios, de alojamiento o de alimentación.

**Ecoparques Automotrices de Carga Pesada.** Son las áreas habilitadas para mitigar el impacto de externalidades propias de la movilidad, donde se implementarán o establecerán:

- a) Programas de capacitación y asesoría en el tratamiento de la carga.
- b) Acceso a innovación tecnológica.
- c) Equipamientos, programas y personal para la atención médica y la seguridad industrial.
- d) Equipamientos, programas y personal para el control, seguimiento y acción de cumplimiento de las directrices de cuidado ambiental.
- e) Equipamientos, programas y personal para el adecuado manejo de residuos generados en el mantenimiento, cuidado o reparación del equipo automotor.
- f) Equipamientos y personal para estaciones de servicio, talleres, reparación y mantenimiento de contenedores y vehículos.

**Sistema Informático de Carga.** Es una plataforma informática de alta tecnología que administra la recepción, registro, distribución, adjudicación al operador y equipo automotor, y salida de la carga, con especial atención de la normatividad vigente con respecto a topes máximos en el volumen de carga y tablas de precios y fletes establecidos. El Sistema Informático de Carga está destinado a soportar las funciones operativas de todo el proceso logístico de carga al interior de las Areas Logísticas de Carga, como son:

- a) Frente a los operadores y equipos automotores destinados al transporte de carga:
  - Ingreso y registro electrónico de operadores y equipos automotores.
  - Recepción de carga.
  - Programación electrónica de disponibilidad del operador y su equipo automotor.
  - Adjudicación electrónica de carga.
  - Registro electrónico de despacho y salida de los operadores y equipos automotores.
- b) Frente a la carga:

- Ingreso y registro electrónico de la carga.
- Almacenamiento.
- Administración del flujo de inventarios.
- Agrupamiento, preparación y empaquetado.
- Reparto y adjudicación electrónica a operadores y equipos automotores según programación.
- Facturación.
- Registro electrónico de despacho y salida de la carga.

**Corredores Urbanos de Carga.** Son los corredores viales destinados al transporte de materia prima o mercancías dentro del perímetro urbano, clasificados funcionalmente dentro del proceso de transporte de carga así:

- Corredores especializados de carga (arterial e intermedia).
- Malla vial de accesibilidad a las zonas de generación y atracción de carga (intermedia).
- Malla vial de Acceso local a las empresas y centros de almacenamiento (Intermedia y local).

**Terminales Urbanas de Distribución de Carga.** Son áreas habilitadas para la recepción, manipulación, almacenamiento de corto tiempo y distribución local de mercancías.

**Báscula.** Es un instrumento diseñado para el peso de masas, cuya plataforma está a ras de suelo, y permite pesar de forma rápida y directa los vehículos de carga para ejercer el control respectivo de la capacidad de carga autorizada.

**Artículo 4°. Areas de Ordenamiento Logístico.** Las entidades territoriales señaladas en el artículo 2° de la presente ley, incorporarán, determinarán y definirán las Areas de Ordenamiento Logístico en los Planes de Ordenamiento Territorial y Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, como aquellas aptas para desarrollar proyectos integrados de prestación de servicios logísticos de carga nacional y urbana, reglamentando el uso del suelo en las mismas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 9ª de 1989; la Ley 388 de 1997; la Ley 902 de 2004 y las normas que las sustituyan, modifiquen o complementen. El Gobierno Nacional reglamentará los criterios para determinar la ubicación definitiva de las áreas de ordenamiento logístico.

En el caso de no haber suelo disponible para incorporar las áreas de ordenamiento logístico, donde confluyan los circuitos viales nacionales, las autoridades competentes de estos entes territoriales podrán mediante planes de renovación urbana introducir modificaciones al uso del suelo, con el fin de lograr su implementación.

**Parágrafo.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, ninguna autoridad del orden nacional, departamental, distrital o municipal, podrá aprobar el establecimiento de Areas de Ordenamiento Logístico, Franjas Logísticas, Terminales Perimetrales de Carga, Ecoparques Automotrices de Transporte Pesado y/o Depósitos Habilitados de Aduanas, por fuera de un Area de Ordenamiento Logístico determinada como tal en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Básico de Ordenamiento Territorial y Plan Maestro de Movilidad.

Artículo 5°. *Franjas Logísticas*. Dentro de las Areas de Ordenamiento Logístico que se implementen, deberán crearse franjas logísticas diferenciadas entre sí, las cuales estarán al servicio de una Zona de actividad logística, y estarán habilitadas para servir de punto de consignación de carga amparada por documentos de transporte unimodal o multimodal, transportadas desde y/o hacia los puertos o pasos de frontera bajo régimen de tránsito aduanero o de continuación de viaje, con el objeto de retener y captar la demanda de todos los servicios logísticos de carga.

Parágrafo. Si la Franja Logística está destinada a prestar servicios a la carga de comercio exterior, contará con la presencia permanente de autoridades aduaneras, de comercio exterior, de control sanitario y fitosanitario, así como de la Policía Nacional.

Artículo 6°. *Terminales Perimetrales de Carga*. Dentro de las Areas de Ordenamiento Logístico, se crearán Terminales Perimetrales de Carga, debidamente diferenciados entre sí, al servicio de una Zona de Actividad Logística.

Artículo 7°. *Ecoparques Automotrices de Carga Pesada*. Dentro de las Areas de Ordenamiento Logístico que se implementen, se crearán los Ecoparques Automotrices de Carga Pesada, debidamente diferenciados entre sí, al servicio de una Zona de Actividad Logística.

Los Ecoparques contarán con toda la infraestructura necesaria para garantizar el equilibrio entre el cuidado ambiental y la eficiencia en la prestación de los servicios de manipulación, almacenamiento y transferencia de carga y competitividad empresarial.

Parágrafo. El diseño y construcción de los Ecoparques Automotrices de Carga Pesada deben involucrar desde su inicio el uso de materiales amigables con el ambiente, la minimización de recursos y caracterizarse por una arquitectura que se acople a las condiciones naturales y paisajísticas.

Artículo 8°. *Sistema Informático de Carga*. El acceso, permanencia y salida de los equipos automotores destinados al servicio de transporte de carga, así como todas las mercancías, serán controlados por el Sistema Informático de Carga.

Parágrafo. El Gobierno Nacional, mediante licitación, adjudicará el diseño, implementación y operación del Sistema Informático de Carga.

Artículo 9°. *Terminales Urbanos de Distribución de Carga*. Los municipios crearán los Terminales Urbanos de Distribución de Carga, ubicados dentro del perímetro urbano de los municipios o distritos, definidos en el artículo 3° de la presente ley y conectados a los Corredores Urbanos de Distribución de Carga.

Los Terminales Urbanos de Distribución de Carga servirán de nodo intermedio entre las Areas de Ordenamiento Logístico y los diversos centros de recepción final de carga.

Artículo 10. *Básculas*. Sin excepción, en los corredores urbanos de carga conectados a las Areas de Ordenamiento Logístico, deberán instalarse básculas, con el propósito de controlar el peso de la carga de los vehículos que ingresan o salen de los Terminales Perimetrales de Carga.

Artículo 11. *Régimen de Transición*. Aquellos depósitos habilitados de aduanas que al entrar en vigor la presente ley, tengan vigente el registro previsto por el artículo 74 del Decreto 2685 de 1999 expedido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, podrán:

a) Renovarlo por una sola vez. Al vencer el término de su registro vigente y de su renovación por una vez, deberán someterse a lo establecido en la presente ley y en los Planes de Ordenamiento Territorial que se expidan, revisen y/o modifiquen para acogerse a sus disposiciones.

b) Configurarse como Areas de Ordenamiento Logístico, siempre y cuando se agrupen varios depósitos habilitados de aduanas y cumplan con las exigencias y características estipuladas en la presente ley y en las normas y reglamentos que la desarrollen.

Artículo 12. *Planes de Ordenamiento Territorial*. En concordancia con la Ley 9ª de 1989, la Ley 388 de 1997, la Ley 902 de 2004, y las normas que las sustituyan, modifiquen o complementen, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los Planes de Ordenamiento Territorial que expidan los municipios y los distritos deben contemplar la creación, implementación y el funcionamiento de las Areas de Ordenamiento Logístico, las Franjas Logísticas, los Terminales Perimetrales de Carga, los Ecoparques Automotrices de Carga Pesada, los Terminales Urbanos de Distribución de Carga y los Corredores Urbanos de Carga, de acuerdo con los parámetros que establece la presente ley, y con la reglamentación que, para el efecto, expida el Gobierno Nacional.

En los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial, se definirán también los requisitos técnicos de diseño y construcción que deben cumplir las Areas de Ordenamiento Logístico, las Franjas Logísticas, los Terminales Perimetrales de Carga, los Ecoparques Automotrices de Carga Pesada, los Terminales Urbanos de Distribución de Carga y los Corredores Urbanos de Carga.

Los municipios y distritos señalados en el artículo 2° de la presente ley, deberán acudir a las instancias de diálogo, coordinación interinstitucional, participación ciudadana y concertación previstos en la Ley 388 de 1997, para efectos del cumplimiento de lo establecido en la presente ley.

Parágrafo. Los municipios y los distritos señalados en el artículo 2°, que a la fecha de la entrada en vigencia de la presente ley hayan adoptado ya sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial, tendrán un término de tres (3) años para proceder a revisar dichos Planes, y modificar y adecuar las disposiciones en ellos contenidas con el propósito de armonizarlas plenamente con lo instruido en la presente ley.

Artículo 13. *Declaración de utilidad pública e interés social*. En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política y conforme a lo previsto en la Ley 388 de 1997, podrán declararse de utilidad pública y de interés social las áreas, suelos y terrenos que se determinen en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial de cada municipio o distrito para

el diseño, la construcción y el funcionamiento de las Áreas de Ordenamiento Logístico, las Franjas Logísticas, los Terminales Perimetrales de Carga, los Ecoparques Automotrices de Carga Pesada, los Terminales Urbanos de Distribución de Carga y los Corredores Urbanos de Carga, señalados en la presente ley.

Como consecuencia de esta declaratoria, y conforme a lo establecido en la Ley 388 de 1997 y en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, dichas áreas, suelos y terrenos podrán ser objeto de expropiación.

**Artículo 14. *Articulación del Sector Privado.*** Para efectos del cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, los municipios o distritos señalados en el artículo 2°, diseñarán una estrategia de articulación del sector privado.

**Artículo 15. *Incentivos tributarios.***

Las Áreas de Ordenamiento Logístico, las Franjas Logísticas, los Terminales Perimetrales de Carga, los Ecoparques Automotrices de Carga Pesada, y los Terminales Urbanos de Distribución de Carga y las empresas que allí se establezcan, podrán acogerse al régimen de zonas francas establecido en la Ley 1004 de 2005, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en dicho cuerpo normativo y en sus normas reglamentarias.

**Artículo 16. *Restricciones de Tráfico Vehicular.*** De conformidad con lo establecido en la Ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito Terrestre Automotor, y con base en las facultades para el efecto establecidas en la ley, los alcaldes municipales y distritales podrán establecer restricciones de tráfico para los vehículos de carga, dirigidas a garantizar la movilidad y facilitar el ordenamiento logístico y urbano que se pretende promover mediante lo dispuesto en la presente ley.

**Artículo 17. *Medidas de Reorganización Institucional.*** Para garantizar el pleno cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley, y con base en las facultades que la Constitución y la ley otorgan a los mandatarios municipales y distritales, estos podrán adoptar las medidas necesarias de reorganización, reestructuración y fortalecimiento de sus respectivas administraciones locales.

**Artículo 18. *Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara por Bogotá; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Virgüez P.*, (sin firma), Senadores de la República.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

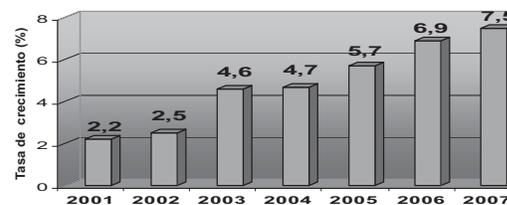
Los impactos que al interior de los países tiene la economía globalizada, han llevado a los Gobiernos a considerar la necesidad de generar e implementar políticas para la inserción de sus economías nacionales en los mercados globales, como mecanismos para mantenerse dentro de niveles competitivos y asegurar el bienestar de sus poblaciones.

Tales políticas se concentran, entre otros, en los procesos de producción, distribución y consumo de bienes y mercancías. La realidad muestra que las modalidades productivas implementadas en las últimas décadas se caracterizan por altos niveles de dispersión en sus eslabones: un lugar para conseguir los insumos, otro para procesarlos y generar los productos, otros más para ensamblarlos y finalmente otros para distribuirlos y comercializarlos. Todo ello procura ser realizado en zonas que ofrezcan las mejores ventajas económicas, ya sea a través de economías de escala, especializaciones productivas o bajos costos operativos (mano de obra, insumos, etc.).

Dada esta gran dispersión entre la fabricación, el montaje, la distribución y el consumo, sobre la geografía de los países, es claro que las empresas, bien de naturaleza nacional o bien de índole transnacional, necesitan tener acceso a una red de servicios de transporte, almacenaje y servicios conexos en general para sus bienes y mercancías. De aquí la importancia que asumen tanto la multimodalidad en los servicios de transporte como la suficiente y óptima oferta de infraestructuras logísticas que respondan a los procesos de planificación, operación y control del movimiento y almacenaje de mercancías.

Colombia no se escapa a esta realidad, menos cuando desde 2002 nuestro país ha mantenido a paso firme una política de apertura a los mercados e inserción en la economía globalizada, como lo demuestran los numerosos acuerdos comerciales con otros países y regiones del mundo<sup>1</sup>. Y hablar de economía globalizada, exige necesariamente hablar de ser productivos y de ser competitivos.

Precisamente la productividad en nuestro país ha experimentado niveles de crecimiento importante durante los últimos 10 años ya que, mientras finalizando la década de los años 90 se registraba un comportamiento recesivo, a partir del año 2000 las tasas se han mantenido con crecimientos reales positivos, razón por la que durante 2006 y 2007 el crecimiento real del PIB colombiano ha sido incluso mayor que el promedio de América Latina.

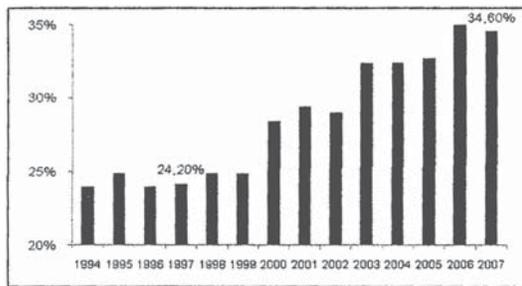


Fuente: DANE, 2009.

De otro lado, en los últimos 10 años, el comercio exterior colombiano de bienes medido como porcentaje del PIB, ha incrementado su participación pasando del 24,2% en 1997 al 34,6% en 2007, tal y como se puede observar en la gráfica:

<sup>1</sup> Acuerdos comerciales y Tratados de Libre Comercio con Unión Europea, AELC (EFTA), Canadá, CAN, Centroamérica y Caribe (CARICOM), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Chile, Mercosur, Triángulo norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), G-3, Chile, Estados Unidos. Fuente: Ministerio de Comercio Exterior.

**Evolución del Comercio Exterior de Bienes (% PIB)**



Fuente: Documento Conpes 3547.

Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), G-3, Chile, Estados Unidos. Fuente: Ministerio de Comercio Exterior.

Lo anterior significa que si tenemos una mayor productividad en nuestro país, sumado al creciente comercio exterior, se impactan los procesos de movilización de carga en todos los modos de transporte. En efecto, se ha mantenido también un comportamiento creciente en lo que se refiere a las toneladas de carga movilizadas por carretera tanto a nivel local como con origen o destino internacional:

**Movimiento de carga nacional:**

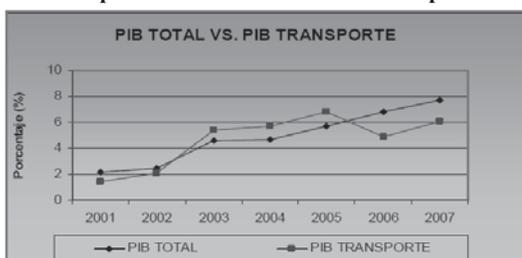
(Miles de toneladas)

AÑO	MILES DE TONELADAS	VARIACION (%)
1994	82,483	-
1995	86,742	5,16
1996	71,168	-17,95
1997	89,399	25,62
1998	84,350	-5,65
1999	77,674	-7,91
2000	73,034	-5,97
2001	100,284	37,31
2002	84,018	-16,22
2003	99,782	18,76
2004	117,597	17,85
2005	139,725	18,82

Fuente: Diagnóstico del sector transporte 2008. Ministerio de Transporte. Oficina Asesora de Planeación.

Lo que se observa es un marcado y continuo crecimiento desde el año 2002 en adelante, ya que el incremento del año 2003 al 2004 fue del 17.85%, y de 18.82% para el 2005 con respecto al año anterior. En Colombia, dadas las características geográficas y la ubicación de los centros de producción y consumo, sumados a la tradición histórica, el transporte carretero de carga cumple un rol estratégico en el desarrollo económico del país. En 2006, el 99% de la carga nacional, excluyendo carbón e hidrocarburos, se movilizó por este modo, lo cual lo convierte en un soporte fundamental del sector productivo<sup>2</sup>. En consecuencia, es fácil comprender el fuerte impacto que tiene el transporte por carretera en el PIB nacional:

**Comparativo PIB Total vs PIB Transporte**



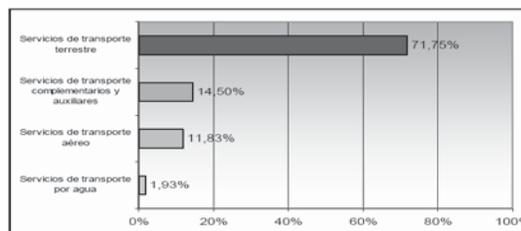
Fuente: Diagnóstico del sector transporte 2008. Ministerio de Transporte. Oficina Asesora de Planeación.

<sup>2</sup> Documento Conpes 3489.

Según el Ministerio de Transporte, “este buen comportamiento del sector transporte durante el 2007, se explica fundamentalmente por el incremento en el movimiento de pasajeros y carga por vía carretera y el transporte fluvial de carga a través del río Magdalena” (Subrayado fuera de texto), lo que se evidencia en que “la contribución de los servicios de transporte al PIB, para el periodo 2000 – 2007, ha oscilado alrededor del 4%. Así en el año 2006 el PIB del sector transporte en pesos constantes del año 2000 fue de \$ 10.434.287 millones representando el 4.11% del total y para el 2007 fue de \$11.070.614 millones, lo que significó una participación del 4.04% en el PIB Total”<sup>3</sup>.

Desde el punto de vista de la contribución que cada uno de los modos hace al PIB transporte, se encuentra que en el 2007 se mantiene la tendencia registrada en los años anteriores, así los servicios de transporte terrestre con un PIB de \$7.943.041 millones presenta la mayor participación con un 71,8% del valor total, a continuación se encuentran los servicios de transporte complementarios y auxiliares que alcanzaron un PIB de \$ 1.604.698 millones representando el 14,5%, le sigue el transporte aéreo con un PIB de \$ 1.309.555 millones que significan el 11.83% del PIB Transporte, y el restante 1,93% se le atribuye al transporte por agua con un PIB de \$ 213.320 millones.

**Contribución por modos al PIB Transporte**



Fuente: Diagnóstico del sector transporte 2008. Ministerio de Transporte. Oficina Asesora de Planeación.

Ahora bien, corresponde analizar si el País ha tenido la capacidad para responder a este escenario del comercio nacional e internacional, para lo que es imprescindible comprender que “una provisión adecuada de infraestructura de transporte, que se conjugue con una creciente oferta de servicios logísticos y de transporte, ayudará a la absorción de las presiones derivadas del crecimiento sostenido de la carga y facilitará el flujo de mercancías optimizando la estructura de costos logísticos y de distribución física”<sup>4</sup>.

El reporte de competitividad del Foro Económico Mundial para 2008 muestra un leve retroceso de nuestro país en un contexto de 134 países evaluados con respecto a sus desempeños logísticos:

<sup>3</sup> Diagnóstico del sector transporte 2008. Ministerio de Transporte. Oficina Asesora de Planeación.

<sup>4</sup> Documento Conpes 3547.

### Reporte Competitividad FEM 2009 - Posición en el Ranking, Año 2008



Fuente: Reporte de Competitividad Global 2009, FEM.

Según el reporte, Colombia pasó del puesto 69 de 131 países en 2007 al 74 de 134 en 2008. Uno de los componentes fundamentales que se evalúan es el de la infraestructura, en el que Colombia obtuvo la siguiente valoración:

#### Componente de Infraestructura

Variable	Puesto 2008	Puesto 2007	Cambio puestos (absoluto)
<b>Segundo pilar: INFRAESTRUCTURA</b>	<b>80</b>	<b>86</b>	<b>6</b>
Calidad de la infraestructura	84	89	5
Calidad de las carreteras	91	94	3
Calidad de la infraestructura ferroviaria	100	118	18
Calidad de la infraestructura portuaria	108	108	0
Calidad de la infraestructura del transporte aéreo	64	62	-2
Sillas/kilómetro promedio en vuelos aéreos	46	44	-2
Calidad de la oferta eléctrica	56	67	11
Líneas telefónicas	70	68	-2
Número de países evaluados	134	131	-

Fuente: Reporte de Competitividad Global 2009, FEM.

El reporte señala con claridad que en el pilar de infraestructura Colombia ascendió 6 posiciones pasando del puesto 86 en 2007 al 80 en 2008.

Por su parte, el *Índice de Desempeño Logístico (Logistics Performance Index – LPI)*<sup>5</sup> del Banco Mundial, evalúa diversos factores que inciden el comportamiento de la logística de comercio exterior. Dentro de los resultados de dicho análisis, encontramos que nuestro país ocupa el puesto 82 del ranking de una muestra de 150 países, y si esto lo comparamos con el contexto de la región, estaríamos ocupando el penúltimo lugar, por debajo del promedio de Suramérica, e incluso de Latinoamérica y el Caribe<sup>6</sup>.

El mismo informe señala hacia dónde deberían ir direccionadas las estrategias y decisiones públicas, si el propósito es mejorar en términos de provisión de infraestructura adecuada y, por supuesto, de competitividad: el enfoque debe concentrarse principalmente en *el mejoramiento de los procesos para el control de las mercancías, seguido por la provisión de infraestructura y la capacidad del sector privado en el manejo de su logística interna o idoneidad logística, sin desconocer la necesidad de una evolución equilibrada de todos los componentes evaluados (subrayado fuera de texto)*<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Connecting to Compete. World Bank, 2007. Utilizando una escala de 5 puntos, el LPI agrega más de 5000 evaluaciones de países. Esto se completa con una serie de indicadores cualitativos y cuantitativos de la logística interna, medio ambiente, instituciones, y el desempeño de la cadena de abastecimiento (como los costos y las demoras).

<sup>6</sup> Documento Conpes 3547.

<sup>7</sup> *Idem*.

En consonancia con esta situación, la anterior Directora del Departamento Nacional de Planeación, doctora Carolina Rentería, señalaba que en la actualidad “*el funcionamiento del sistema logístico nacional dificulta la inserción, en términos de eficiencia, eficacia y oportunidad, de productos nacionales en mercados locales e internacionales, afectando la productividad y competitividad del país*”<sup>8</sup>, y por tanto, se requería “*incentivar y focalizar la inversión privada en Plataformas Logísticas*”, reglamentando el desarrollo de esta figura como “*zona franca permanente o permanente especial para servicios logísticos*”<sup>9</sup>, pues bajo esta forma, los beneficios serían notorios: la mercancía en las zonas francas no paga IVA ni arancel; el impuesto de renta es del 15% (la tarifa general es de 33%); y las materias primas, partes, insumos y bienes terminados en las zonas francas están exentos de IVA.

Además de lo anterior, también para algunos de los directos afectados, como son los operadores de los vehículos de carga, son muchas las problemáticas que se presentan en el proceso de logística de carga, entre otras:

- Desorden en las vías y en el proceso de carga.
- No hay infraestructura adecuada.
- Cada eslabón (patios, talleres, bodegas, industrias) está ubicado en diferentes partes de los municipios.
- Los vehículos deben ingresar a las ciudades, generando congestión, contaminación, deterioro vial.
- No hay logística para los clientes.
- Los vehículos terminan siendo bodegas, pues muchas veces tienen que esperar hasta 4 días para descargar.

Ante todo ello, el Gobierno Nacional ya ha adelantado procesos importantes, pero el legislador debe contribuir a fortalecer el escenario económico nacional desde el marco de sus atribuciones, objetivo perseguido con la presente iniciativa.

En efecto, fue expedido el Documento Conpes 3527 del 23 de junio de 2008<sup>10</sup>, que define la Política Nacional de Competitividad y Productividad basada en 15 planes de acción, en diferentes áreas de trabajo. Dentro de dichos planes de acción se identificó a la logística como una de las estrategias que contribuirá al logro de los objetivos de dicha política.

De igual manera, se expidió el Documento Conpes 3547 del 27 de octubre de 2008, que define la Política Nacional Logística, y en el que tuvieron un

<sup>8</sup> Carolina Rentería Rodríguez. Directora Departamento Nacional de Planeación. Competitividad y Productividad en Colombia: Política Nacional Logística, Capítulo VI. Deficiencias en la provisión y uso de servicios logísticos y de transporte. Bogotá, D. C., 13 de noviembre de 2008.

<sup>9</sup> *Idem*.

<sup>10</sup> Presentado a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Departamento Nacional de Planeación; la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y la Productividad; y el Consejo Privado de Competitividad.

trabajo complementario el Ministerio de Transporte; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; y el Departamento Nacional de Planeación.

En el Documento Conpes 3547 se establece como *política nacional la promoción de un sistema de plataformas logísticas que articule y aglomere la oferta de infraestructura y servicios, con el objetivo de generar proyectos de impacto para el comercio exterior y para la distribución de mercancías de producción y consumo, así como promover y potenciar el uso de la infraestructura instalada.*

Entre las principales conclusiones y recomendaciones del documento se encuentra la necesidad de que sean expedidas las normas necesarias para el desarrollo de la figura de plataformas logísticas dentro del régimen de Zonas Francas Permanentes o Permanentes Especiales y el desarrollo de las disposiciones normativas requeridas para efectos de promover un adecuado desarrollo de las actividades logísticas en municipios del país, garantizando su debida articulación con las políticas de desarrollo territorial.

Vale resaltar que la Política Nacional Logística busca, entre sus principales objetivos, articular iniciativas de facilitación del comercio y del transporte, las cuales se encuentran referidas en otros documentos de política, entre los cuales se encuentra el Documento Conpes 3469 de 2007, que define los lineamientos para el control de la mercancía, buscando el fortalecimiento e implementación de inspección simultánea en puertos, aeropuertos y pasos de frontera; y el Documento Conpes 3489 de 2007, en donde se establece la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga orientada al fortalecimiento subsectorial y a su inserción en la cadena de abastecimiento como eslabón estratégico para el desarrollo económico del país.

Como ha quedado claro, el sistema logístico nacional está siendo impactado por los altos volúmenes de carga por carretera, consecuencia por un lado, de las mejoras en los niveles productivos del país y, por otro, de los resultados de la política de inserción en los mercados internacionales.

Frente a este contexto se requieren acciones rápidas y concretas, bajo el entendido de que la logística debe ser parte indiscutible en tales respuestas, por lo que se concluye que el País debe fortalecer su capacidad logística, razón por la que presentamos ante el honorable Congreso de la República la siguiente iniciativa que busca, en su propósito final, servir de instrumento para atender las necesidades ya señaladas a lo largo de nuestra exposición.

Precisamente, la Iniciativa define lineamientos para la creación y desarrollo de las áreas de ordenamiento logístico de carga en los niveles nacional y urbano, como un instrumento para fortalecer la capacidad logística del País, con el propósito de que esta responda satisfactoriamente a las necesidades de competitividad a escala nacional e internacional.

Las áreas de ordenamiento logístico se incluirán en los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de Categoría Especial, Primera y Segunda, ya que estos municipios son los que, en la práctica, tendrían la necesidad de regular

la cadena de producción y distribución de bienes y mercancía, en razón al volumen de carga que se moviliza en sus territorios. Dentro de estas áreas se desarrollarían estructuras inmobiliarias definidas como Franjas Logísticas, Terminales Perimetrales de Carga y Ecoparques Automotrices de Transporte Pesado, entre otros.

Acerca del desarrollo y provisión de infraestructura física de transporte, la estrategia del Gobierno Nacional plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010 “*Estado Comunitario: desarrollo para todos*”, en la “*Visión Colombia II Centenario*” y en la “*Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad*”, se enfoca en dirección a la consolidación de obras que generen y aseguren las condiciones necesarias para absorber las presiones que pueda ocasionar el previsible y creciente intercambio comercial.

Asimismo, la iniciativa reconoce con justicia a quienes desde hace décadas adelantan gestiones que se buscan garantizar con el proyecto, como los depósitos de aduanas, transitarios, agentes de carga, almacenes generales de depósito, entre otros y, en consecuencia, les brinda dos alternativas posibles dentro de un régimen de transición: Por un lado, les da la posibilidad de que renueven su registro (previsto por el Decreto 2685 de 1999 y expedido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales) por una sola vez, y posterior a ello, puedan armonizarse a lo establecido en la iniciativa, de acuerdo con los Planes de Ordenamiento Territorial correspondientes. Por otro lado, se abre la posibilidad de agruparse con varios de estos establecimientos para cumplir con las exigencias y características estipuladas en la ley que llegará a resultar y en las normas y reglamentos que la desarrollen. En tal caso, podrían configurarse como Áreas de Ordenamiento Logístico.

En los respectivos Planes de Ordenamiento quedarán señalados los requisitos técnicos generales de diseño y construcción que deben cumplir estos desarrollos inmobiliarios, debiendo acudir en todo momento a las instancias de diálogo, coordinación interinstitucional, participación ciudadana y concertación. De igual manera se otorga un plazo de tres (3) años para que las entidades territoriales que ya cuenten con el Plan de Ordenamiento procedan a revisarlo, modificarlo y adecuarlo plenamente con lo instruido en la presente ley y se introduce claramente la figura de la declaración de utilidad pública e interés social para acceder a los suelos y terrenos que se determinen en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial.

Con el propósito de facilitar la interpretación y aplicación de los contenidos de la iniciativa, la misma provee un glosario suficiente de los términos que definen las obras inmobiliarias y sus respectivas características generales, partiendo de una noción principal dentro del proyecto, como lo es la *logística de carga*, definida como el proceso de planificación, operación y control del movimiento y almacenaje de mercancías, desde los centros generadores de carga (materia prima o mercancías) hasta los centros receptores de carga, al menor costo efectivo real.

Los tres desarrollos inmobiliarios esenciales dentro de las áreas logísticas de carga son las Franjas Logísticas, los Terminales Perimetrales de Carga y los Ecoparques Automotrices de Carga Pesada, que también son definidos y regulados.

El proceso logístico de carga está compuesto por varios servicios, procedimientos y momentos, sin los cuales es imposible lograr la óptima realización de la operación y control del movimiento y almacenamiento de mercancías, como son: el control, etiquetado, marcado, almacenamiento, certificación y distribución de inventarios de carga; a la manipulación, transferencia y almacenamiento y depósito de cualquier tipo de mercancías; y estaciones de intercambio de mercancías entre varios modos de transporte. Todos estos servicios, procedimientos y momentos tendrán lugar dentro de las Franjas Logísticas.

Por su parte, los Terminales Perimetrales de Carga vienen constituyéndose en aspectos fundamentales, ya que serán destinados a brindar servicios básicos complementarios al operador y a su equipo automotor. Estos servicios se dividen en dos grandes grupos: Por un lado, todo lo relacionado al aparcamiento de vehículos de carga y situación de contenedores.

Según la información que aporta el Ministerio de Transporte, la carga movilizada durante el año 2005 en contenedores fue 11.159.846 toneladas, a través de 654.034 viajes<sup>11</sup> Según sus estimaciones, en el año 2006 se movilizaron un total de 129 millones de toneladas en 9,2 millones de viajes, de las cuales, el 93% de las toneladas se movilizaron en 116.048 vehículos de servicio público, con una capacidad instalada de 1.520.784 toneladas<sup>12</sup>.

Ahora bien, la capacidad ofrecida por el parque automotor de carga en Colombia es de 2.059.457 toneladas, de los cuales 538.674 (26,2%) toneladas corresponden a los vehículos de servicio particular y 1.520.784 (73,8%) toneladas a los vehículos de servicio público. La capacidad de carga ofrecida está concentrada en los vehículos rígidos de 2 ejes con 974.550 toneladas (47,3%), y los tractocamiones C3S (42,4%). En los vehículos de servicio público se puede observar que el transporte de mercancías se realiza básicamente en tractocamiones, en donde la capacidad ofrecida representa el 55%, seguido de los camiones rígidos de dos ejes 2 con el 33,6%. Por tanto, es clara la necesidad de contar con sitios adecuados y destinados exclusivamente al aparcamiento de vehículos de carga y situación de contenedores, para que no estén diseminados en sitios inseguros inclusive para la propia comunidad y, eventualmente, sobre las vías, como ocurre actualmente.

Por otro lado, servicios destinados al bienestar de los conductores de los vehículos de carga, como baños, alojamiento, alimentación. Es una preocupación muy importante garantizar las condiciones mínimas de dignidad humana para los conductores, al garantizarles condiciones de habitabilidad, hospedajes adecuados y con los servicios necesarios;

de esta manera se abre la posibilidad de garantizar, que sean superadas las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran los conductores de vehículos de carga, quienes paradójicamente deben, casi, abandonar a sus familias por asegurarles el mínimo vital.

Frente a los Ecoparques Automotrices de Carga Pesada, vale anotar que se requieren, para brindar un tratamiento igualmente justo con el ambiente, ya que estará destinados a mitigar el impacto de externalidades propias de la movilidad, como la contaminación por ruido y emisión de gases, ya que, como lo señalan los datos del Ministerio de Transporte casi toda la carga es transportada en vehículos cuyo combustible es ACPM (combustible fósil muy contaminante), con una inmensa diferencia en cuanto a los otros combustibles, ocupando casi el 50% los vehículos articulados de 3 ejes con remolques de 3 ejes también, como lo señala la siguiente gráfica:



Fuente: Diagnóstico del sector transporte 2008. Ministerio de Transporte. Oficina Asesora de Planeación.

De igual forma, es preciso garantizar el acceso a la salud por parte de los conductores, brindar capacitación en procedimientos de seguridad industrial, y lograr concentración de todos los establecimientos y servicios de atención técnica y mecánica para los vehículos y equipamientos y personal para estaciones de servicio, talleres, reparación y mantenimiento de contenedores y vehículos.

Asimismo, son precisos programas de capacitación y asesoría en el tratamiento de la carga, ya que, señala el Ministerio que entre los principales productos que se movilizan por carretera se destacan: carbón (10'321.796), cementos (9'085.976), manufacturas diversas (6'320.560), azúcar (5'950.651), maíz (4'865.677), y papel/cartón - (4'356.679); estos generan aproximadamente un 30% de las toneladas movilizadas en el año. Con productos como químicos, abonos, petróleo crudo, café, arroz, madera, y muchos otros, para una cifra de 50 artículos, se transporta aproximadamente el 80,5% de la carga total por carretera para el año 2005<sup>13</sup>. Es claro que cada tipo de carga requiere especificaciones de manejo diferenciadas, lo que está previsto es las recomendaciones de política señaladas en el Documento Conpes 3489, cuando señala:

*“Por otro lado, la adopción de mejores prácticas en logística y transporte estarán enmarcadas en la formulación de un Plan Nacional de Capacitación en Gestión de la Cadena de Abastecimiento enfocados a formación gerencial, profesional, técnica y operativa. En ese sentido, se hace necesario*

<sup>11</sup> Diagnóstico del sector transporte 2008. Ministerio de Transporte. Oficina Asesora de Planeación.

<sup>12</sup> Documento Conpes 3489.

<sup>13</sup> Diagnóstico del sector transporte 2008. Ministerio de Transporte. Oficina Asesora de Planeación.

*que se evalúe y organice la oferta en capacitación logística del país, con el fin de identificar posibles necesidades o deficiencias en este aspecto”.*

Por otra parte, se faculta al Gobierno Nacional para que, mediante licitación, adjudique el diseño, implementación y operación del Sistema Informático de Carga, que controlará el acceso, permanencia y salida de los equipos automotores destinados al servicio de transporte de carga, así como de todas las mercancías.

Finalmente, a las administraciones locales se les indica la posibilidad de establecer medidas restrictivas al tráfico vehicular de carga dentro de sus respectivos territorios, de acuerdo con lo establecido en la legislación, con el propósito de garantizar la movilidad y facilitar el ordenamiento logístico, además de promover que se adopten las medidas de reorganización, reestructuración y fortalecimiento necesarias para responder óptimamente a las exigencias de la iniciativa. Es trascendental para el futuro del país garantizar óptimos instrumentos de articulación entre los eslabones de las cadenas de producción y distribución. La infraestructura física de la logística de carga se enmarca en esta dirección. Señala el Conpes de transporte:

*“...la definición de estrategias para la adopción de mejores prácticas en logística y transporte de mercancías, se enmarca a su vez en las políticas para mejorar la provisión de capital físico establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario: Desarrollo para Todos.*

*En otras palabras, el esfuerzo del Gobierno Nacional para el desarrollo infraestructura de transporte, debe estar acompañado de una provisión cada vez más eficiente de servicios para la distribución física de los productos, tanto a mercados internacionales como locales”<sup>14</sup>.*

#### **Sobre el impacto fiscal**

El plan de inversiones para el sector de infraestructura asciende a \$69.1 Billones, de los cuales para el desarrollo del sector de transporte incluye inversiones por \$20 billones, en donde la participación del sector privado representa el 46% de dichas inversiones. Dentro de este marco, se encuentra el objetivo de optimizar la provisión de infraestructura, así como el desarrollo del sector logístico y su articulación con las políticas de desarrollo territorial<sup>15</sup>. Para ello, el Gobierno Nacional viene desarrollando varias acciones, como la promoción para el desarrollo de infraestructura logística especializada<sup>16</sup>.

Lo anterior está apoyado en la promoción de un sistema de plataformas logísticas que articule y aglomere la oferta de infraestructura y servicios, con el objetivo de generar proyectos de impacto para el comercio exterior y para la distribución de mercancías de producción y consumo, así como promover y potenciar el uso de la infraestructura instalada. Señala el Documento Conpes 3547:

*“Para la promoción de dicha infraestructura, se ha identificado como mecanismo incluir a las plataformas logísticas dentro del régimen de zonas francas estipulado en la Ley 1004 de 2005, con el fin de estimular las inversiones en este tipo de infraestructura especializada, por considerarse como estratégicas para potenciar el comercio exterior colombiano y para la facilitación del comercio de bienes y servicios a nivel nacional.*

*En ese sentido, se propone que en un término no superior a seis (6) meses, se expidan las normas necesarias para el desarrollo de la figura de plataformas logísticas dentro del régimen Zonas Francas Permanentes o Permanentes Especiales para servicios logísticos, y que sumado a las disposiciones actuales para el otorgamiento de dicho estatus, sea tenida en cuenta dentro de la aprobación realizada por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, y de esta forma se pueda orientar y estimular la inversión privada en este tipo de infraestructura. Así mismo, se evaluarán la viabilidad y el impacto fiscal de expedir dicha reglamentación, así como las condiciones operacionales de las plataformas logísticas en aspectos aduaneros garantizando el efectivo control de la mercancía y el cumplimiento de compromisos derivados de acuerdos internacionales y tratados de libre comercio.*

*Una vez definido el/los proyectos piloto, y desarrollados los estudios de demanda y definición de necesidades logísticas, el desarrollo de las instalaciones estará a cargo del sector privado y será promocionado por la Vicepresidencia de Promoción de Inversión de Proexport como organismo especializado en el fomento de la inversión”.*

De aquí que la iniciativa consagre claramente que para efectos del cumplimiento de sus disposiciones, las entidades territoriales deberán diseñar estrategias de vinculación del sector privado para la implementación de las áreas de ordenamiento logístico, con el fin de que con su participación activa se logre el diseño, construcción, operación y administración de todos los desarrollos inmobiliarios indicados. A su vez, se señala expresamente que el Gobierno Nacional reglamentará incentivos tributarios para fomentar el cumplimiento de lo dispuesto en la iniciativa y conduce a la posibilidad de que estos desarrollos logísticos estén previstos bajo el régimen de zonas francas. Dejamos a consideración de los honorables Congresistas la presente iniciativa.

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara por Bogotá; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Virgüez P.*, (sin firma), Senadores de la República.

<sup>14</sup> Documento Conpes 3489 del 1° de octubre de 2007. Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga. Ministerio de Transporte; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y Departamento Nacional de Planeación.

<sup>15</sup> Documento Conpes 3547.

<sup>16</sup> Propuesta basada en los resultados de la consultoría “Diseño conceptual de un Esquema de Sistemas de Plataformas Logísticas en Colombia y Análisis Financiero y Legal (Primera Fase)”, contratada en el marco del Programa de Participación Privada y Concesiones en Infraestructura – PPCI, de la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible del Departamento Nacional de Planeación con la firma Advanced Logistics Group – ALG.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2009 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 033. Con su correspondiente Exposición de Motivos. Por *Bancada MIRA*.

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 034 DE 2009**  
**CAMARA**

*por medio de la cual se modifican los artículos 169, 170 y 171 Código Civil Colombiano.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 169 del Código Civil Colombiano quedará así:

**Artículo 169. Inventario solemne de bienes.** La persona que teniendo hijos bajo su patria potestad o personas bajo su tutela y curatela, quisiere casarse o conformar unión marital de hecho, deberá realizar el inventario solemne de los bienes que esté administrando.

Para la confección de este inventario se dará a dichos hijos o personas bajo su tutela o curatela, un curador especial, quien tendrá la obligación legal de identificar plenamente en el inventario solemne los bienes de propiedad de quien representa, señalando el modo y título de adquisición de cada uno de ellos.

Artículo 2°. El artículo 170 del Código Civil Colombiano, quedará así:

**Artículo 170.** No habrá lugar al nombramiento de curador, cuando los hijos bajo patria potestad, o las personas bajo tutela o curatela, de quien pretenda contraer nupcias o conformar unión marital de hecho, no tengan bienes propios de ninguna clase.

En tal evento, bastará que quien pretenda contraer las nupcias o conformar la unión marital de hecho referidas en el inciso anterior, así lo declaren bajo juramento ante notario público.

Parágrafo. La falta a la verdad en la declaración, hará acreedor a quien pretende contraer nupcias o conformar unión marital de hecho, a las sanciones penales correspondiente y a la pérdida del usufructo legal de los bienes que administra.

Artículo 3°. El artículo 171 del Código Civil Colombiano, quedará así:

Artículo 171. Los jueces y notarios se abstendrán de autorizar el matrimonio, hasta cuando la persona que pretenda contraer nupcias o conformar unión marital de hecho, presente copia auténtica de la providencia por la cual se le designó curador a los hijos o a la persona bajo tutela o curatela, del auto que le discernió el cargo y del inventario solemne de los bienes, o de la declaración juramentada sobre la inexistencia de bienes, según corresponda.

En todo caso, se le advertirá a la persona sobre las consecuencias jurídicas de ocultar la información respecto de la existencia de bienes del hijo o de la persona sujeta a tutela o curatela.

Parágrafo. La violación de lo dispuesto en este artículo, ocasionará respecto del juez o notario, una sanción pecuniaria consistente en una multa a favor del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de las acciones disciplinarias a que hubiere lugar. Dicha multa se impondrá al respectivo juez o notario por el Consejo Superior de la Judicatura o por la Superintendencia de Notariado y Registro, según el caso, a petición de cualquier persona, del Ministerio Público, o del Defensor de Familia.

*Artículo 4. Vigencia y derogatorias.* La presente ley regirá a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto 2817 de 2006.

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara por Bogotá; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Virgüez P.*, (sin firma), Senadores de la República.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

El presente proyecto de ley, tiene por finalidad seguir protegiendo los derechos patrimoniales de los niños, niñas, adolescentes y de las personas bajo tutela y curatela, y equilibrar los derechos de los padres en relación con los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El proyecto de ley busca fundamentalmente los siguientes cuatro objetivos:

1. Contribuir a la descongestión de los despachos judiciales en el área del derecho de familia, en lo relacionado con la confección del inventario solemne, cuando se desee contraer nupcias o constituir unión marital de hecho.

2. Evitar procesos innecesarios y costosos de quienes, teniendo hijos menores de edad o personas bajo su tutela o curatela sin bienes propios, desean contraer matrimonio o constituir unión marital de hecho.

3. Agilizar estos procesos, cuando sean necesarios, pues aún siendo de jurisdicción voluntaria, el lapso para obtener una decisión puede ser de ocho (8) a doce (12) meses aproximadamente.

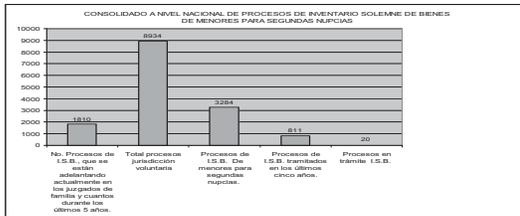
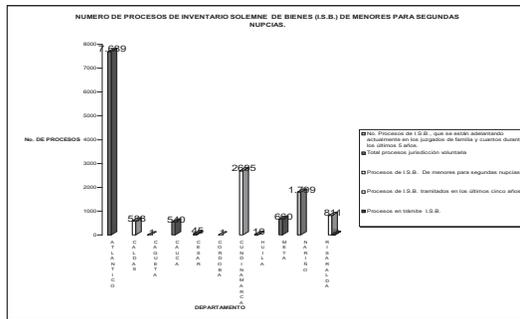
4. Desarrollar el derecho constitucional consagrado en el artículo 13 de la Carta Superior, respecto de quienes deseen contraer nupcias o constituir unión marital de hecho, teniendo hijos menores de edad o personas bajo su tutela o curatela.

5. Proteger el patrimonio del hijo menor de edad o de quien estando bajo tutela o curatela tiene bienes propios.

En la actualidad los jueces colombianos se ocupan de numerosas causas relacionadas con el Inventario Solemne de Bienes de Menores, para segundas nupcias.

Según datos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura<sup>1</sup>, cursaban los siguientes procesos de inventario solemne de bienes:

<sup>1</sup> Oficio PSA07-4535 del 22 de octubre de 2007.



Para muchas personas en Colombia ha sido un obstáculo, por diferentes causas, la existencia de un proceso judicial previo y obligatorio, con miras a contraer segundas nupcias o conformar una unión marital, existiendo hijos menores, así estos últimos no tengan bienes. La ley original, reguladora de esta materia, no sólo consagra que sean de precedente matrimonio, y requisito para volverse a casar, sino que no menciona la unión marital, la cual es ahora una forma de constituir pareja y familia, ampliamente reconocida por la Constitución Política en su artículo 42, y con múltiples pronunciamientos garantistas que han redundado en su desarrollo jurisprudencial (Sentencias C- 105 de 1994 C- 289 de 2000, C- 812 de 2001).

*“Según la Constitución, son igualmente dignas de respeto y protección las familias originadas en el matrimonio o constituidas al margen de este. La igualdad pugna con toda forma de discriminación basada en el origen familiar, ya sea ejercida contra los hijos o contra descendientes de cualquier grado. De tiempo atrás, la ley colombiana ha establecido la igualdad de derechos entre los hijos legítimos, extramatrimoniales y adoptivos”...*

De la misma manera nuestro Código Civil, en algunos apartes ha quedado rezagado por la terminología que usa o por asuntos no previstos en su normatividad.

Es por ello que este proyecto de ley pretende que se incorpore la unión marital dentro del articulado que se ha establecido para el inventario de bienes de menores, y busca excluir las expresiones: **“de precedente matrimonio volver a”... (artículo 169 a 171)** por cuanto podrían ser violatorias de derechos fundamentales como la igualdad, la familia y la dignidad humana.

Cada iniciativa legislativa, debe complementarse con la experiencia real de lo que se quiere elevar a estatus jurídico. Es así, como se han evi-

denciado mujeres y hombres solteros, divorciados o viudos, con hijos menores que no poseen bienes, y que deciden casarse o formalizar una unión marital y por este requisito (proceso judicial), se les retardan actividades y proyectos de realización personal.

Por ello, este proyecto busca, que si el niño, niña, adolescente o la persona sujeta a tutela o curaduría de quien opta por celebrar matrimonio o constituir unión marital de hecho, no tiene bienes propios, baste con su declaración juramentada ante notario, en la que certifique o corrobore esta situación, para que se le expida la autorización tendiente a modificar su estado civil.

Es de señalar que con la Ley 962 de 2005, llamada comúnmente Ley **“antitrámites”**, se le otorgó competencia legal a los notarios para que en sus despachos, se pudiera adelantar el trámite de petición del inventario solemne de bienes (**teniendo o no teniendo los niños bienes**) y protocolización de la escritura pública, pero dicha norma, no autorizó al notario para efectuar el nombramiento del curador para la declaración juramentada ante él, sino que sigue esta función en cabeza del juez, lo que dilata este proceso. (Decreto 2817 de 2006, artículo 7º y ss.).

De igual forma, con este proyecto se mantiene la protección de los niños, niñas y adolescentes o personas sujetas a tutela o curaduría y sus bienes, haciéndola compatible con la buena del padre o la madre, quien en caso de faltar a ese principio incurrirá en las sanciones de ley pertinentes, tanto a nivel civil como penal.

Es necesario advertir que esta iniciativa fue presentada en la anterior legislatura en la Cámara de Representantes, y durante el tránsito que hizo en la Comisión Primera fue designado como Ponente el honorable Representante William Vélez, quien rindió ponencia positiva introduciéndole aportes importantes. Aunque la ponencia no fue discutida, los argumentos planteados en ellas fueron tenidos en cuenta en esta nueva presentación del proyecto.

Con base en lo expuesto, solicitamos a los honorables Congressistas acoger la presente iniciativa.

De los honorables Congressistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara por Bogotá; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Virgüez P.*, (sin firma), Senadores de la República.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2009 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 034. Con su correspondiente Exposición de Motivos. Por *Bancada MIRA*.

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 035 DE 2009  
CAMARA**

*por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo 6° de la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un parágrafo al artículo 6° de la Ley 3ª de 1991, así:

**Artículo 6°.** Establécese el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley.

La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios.

**Parágrafo.** Los hogares que habiendo sido beneficiados con el subsidio familiar de vivienda en cualquiera de sus modalidades, cuyas viviendas resulten afectadas como consecuencia de situaciones de desastre, calamidad pública o emergencia o como resultado de atentados terroristas, debidamente reconocidas por las autoridades competentes, tendrán derecho a postularse nuevamente, para acceder al subsidio familiar de vivienda, de acuerdo con las condiciones que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

Los hogares que hayan sido beneficiados con recursos del Gobierno nacional, para la reparación de su vivienda, en su condición de afectados por una situación de desastre, calamidad o emergencia, debidamente reconocidas por la autoridad competente, tendrán derecho a postularse para recibir un subsidio de mejoramiento de vivienda adicional, por el valor que corresponda a la diferencia del subsidio recibido inicialmente, sin indexación y hasta el valor máximo permitido por esta modalidad, de conformidad con la normativa vigente.

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

Cordialmente,

*Carlos Enrique Soto Jaramillo,*

Representante a la Cámara.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

**MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

**Derecho a la vivienda digna**

El derecho a una vivienda digna se ha entendido como aquel que le otorga a las personas la posibilidad de tener un espacio físico que, de acuerdo a

su calidad de vida, les permita resguardarse y protegerse de amenazas externas<sup>1</sup>. Nuestra Carta Política en su artículo 51 ha consagrado lo siguiente:

Artículo 51. *Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.*

Ha dicho la Corte que “El derecho a la vivienda digna adquiere rango fundamental, cuando opera el factor de conexidad con otro derecho fundamental, o cuando puede evidenciarse una afectación del mínimo vital, especialmente en personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta<sup>2</sup>, ya que, como lo ha reiterado esta Corporación, el derecho a la vivienda adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano<sup>3</sup>.

*“La dignidad comprende varias dimensiones de la vida del hombre. Básicamente ella implica un conjunto de condiciones materiales y espirituales de existencia que permita vivir y vivir con cierta calidad, con el fin de permitir un espacio idóneo para el libre desarrollo de la personalidad, al tenor del artículo 14 de la Carta. Entre las condiciones materiales de existencia digna se encuentra sin duda la vivienda”<sup>4</sup>.*

“La normatividad que rige el Subsidio Familiar de Vivienda, ha tenido la siguiente evolución, a través de la cual se han consignado conceptos tales como Vivienda de Interés Social, Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y Subsidio Familiar de Vivienda, entre otros:

**1. Ley 9° de 1989**, “por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, definió las viviendas de interés social como aquellas soluciones de vivienda cuyos precios de adquisición o adjudicación sean iguales o inferiores de 100 a 135 salarios mínimos legales mensuales, según el número de habitantes de la ciudad donde se encuentre ubicado el bien y además determinó entre otros asuntos, que los municipios deberán reservar dentro de sus planes de desarrollo un área suficiente para adelantar esos planes de vivienda.

**2. Ley 49 de 1990**, “por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones”, estipuló en su capítulo XI la ‘Financiación de la vivienda de interés social’, y previó que cada Caja de

<sup>1</sup> Sentencia T-079/08.

<sup>2</sup> Sentencia T- 363 de 2004, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; T-756 de 2003, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>3</sup> Sentencia T-1165 de 2001, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>4</sup> Sentencia C-575 de 1992, M. P., Alejandro Martínez Caballero, reiterada entre otras en las Sentencias T-021 de 1995, T-617 de 1995, T-011 de 1998, T-666 de 1998, C-328 de 1999, T-1165 de 2001, C-560 de 2002 y 959 de 2004.

Compensación Familiar está obligada a constituir un fondo para el subsidio familiar de vivienda, el cual será asignado en dinero o en especie de acuerdo con las políticas trazadas por el Gobierno Nacional. También estipuló esta norma que el subsidio será otorgado prioritariamente a los afiliados a la propia caja de compensación, a lo afiliados a otras cajas o también, para aquellos que no se encuentren afiliados, siempre que sus ingresos sean inferiores a 4 salarios mínimos mensuales.

**3. Ley 3° de 1991**, “*por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones*”, determinó que el Sistema lo integran las entidades públicas o privadas que cumplan funciones de financiación, construcción y legalización de título de vivienda de interés social, con el propósito de racionalizar y hacer más eficientes los recursos y el desarrollo de políticas de vivienda de interés social. Para tal efecto, creó en reemplazo del Instituto de Crédito Territorial ICT, el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana – INURBE, para la administración de los recursos del Subsidio familiar de Vivienda y prestar asistencia técnica, entre otras funciones. Definió el subsidio de vivienda como un ‘(...) aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley. La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios’. Consideró como beneficiarios del subsidio a aquellos hogares que carezcan de recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitarla, cuyas postulaciones serán definidas por orden secuencial y según el beneficiario efectúe aportes como ahorro previo, cuota inicial, materiales.

**4. Ley 388 de 1997**, “*por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*”, fue expedida con el propósito de asegurar que los recursos en dinero o en especie que destine el Gobierno Nacional para la vivienda de interés social, se dirijan prioritariamente a atender la población más pobre del país. Es así como, definió la Vivienda de Interés Social como aquella que se desarrolle para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos y estableció que en cada Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno Nacional determinará el tipo y precio de la solución de vivienda teniendo en cuenta aspectos tales como, el déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta y las sumas de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.

**5. Ley 546 de 1999 o Ley Marco para la Financiación de Vivienda**, estipuló en el Capítulo VI, la Vivienda de Interés Social, y determinó que den-

tro de los planes de ordenamiento territorial deberá contemplarse zonas amplias y suficientes para la construcción de vivienda de interés social que se estipulen dentro de los planes de desarrollo, de tal manera que se garantice el cubrimiento del déficit habitacional para la vivienda de interés social. Definió también criterios para la distribución regional de los recursos del subsidio de vivienda de interés social y estableció la obligación para los establecimientos de crédito de destinar recursos para la financiación de este tipo de vivienda, así como la asignación de recursos del presupuesto nacional para el otorgamiento de tales subsidios.

**6. Ley 812 de 2003**, “*por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 hacia un Estado Comunitario*”, determinó el ahorro como un requisito para la obtención del Subsidio Familiar de Vivienda, materializado en una cuenta de ahorro programado; en las cesantías de los miembros del hogar postulante; en los aportes periódicos que se hagan en fondos o cooperativas; en el lote y el avance de obra. Consagró en el Parágrafo 1º del artículo 94, como excepción para el requisito del ahorro: “... los hogares objeto de programa de reubicación de zonas de alto riesgo no mitigables, los de población desplazada, los de víctimas de actos terroristas, los de desastres naturales y los hogares con ingresos hasta de dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, que tengan garantizada la totalidad de la financiación de la vivienda.

**7. Los Decretos 975 y 3111 de 2004**, mediante los cuales se reglamentó el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero y en especie, respectivamente, previeron, al igual que el Plan Nacional de Desarrollo, excepciones al requisito del ahorro para la obtención del subsidio y consagraron prioridades para su asignación a varios grupos de población, entre ellos, los hogares objeto de programas de reubicación de zonas de alto riesgo no mitigables.

#### OBJETO

Mediante la presente iniciativa se busca que los hogares que habiendo sido beneficiados con el subsidio familiar de vivienda en cualquiera de sus modalidades, cuyas viviendas resulten afectadas como consecuencia de situaciones de desastre, calamidad pública o emergencia o como resultado de atentados terroristas, debidamente reconocidas por las autoridades competentes, puedan postularse nuevamente, para recibir un subsidio de mejoramiento de vivienda adicional, por el valor que corresponda a la diferencia del subsidio recibido inicialmente, sin indexación y hasta el valor máximo permitido por esta modalidad.

#### ANTECEDENTES

Uno de los hechos que motivan la presente iniciativa se sustenta en lo ocurrido el 25 de enero de 1999, cuando dos sismos de 6.2 y 5.8 grados en la escala de Richter afectaron a 28 municipios en 5 departamentos del occidente colombiano, generando no sólo una crisis humanitaria que cobró la vida de

más de 1.000 personas; también afectó de manera estructural a más de 90 mil inmuebles, así como las redes de servicios públicos y la infraestructura vial. En medio de la catástrofe que significó para el país dicha situación, surgió el FOREC como mecanismo para atender la reconstrucción del Eje Cafetero, entidad que se constituyó en modelo de eficiencia, transparencia y eficacia para el resurgimiento de esa parte del país. Gracias a la atención oportuna de la emergencia y a la orientación responsable de los recursos destinados para el fondo, se beneficiaron aproximadamente 127.000 familias, otorgando recursos por valor de 793 mil millones de pesos, entregados mediante la modalidad de Subsidio Familiar de Vivienda en sus diversas modalidades.

Por otro lado, con la expedición del Decreto 554 de 2003, se ordenó el 10 de marzo de 2003, la liquidación del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe), entidad que se encargó de manejar y administrar los recursos destinados para el subsidio familiar de vivienda, la cual fue liquidada según la norma referida, con el fin de racionalizar la organización y funcionamiento de la Administración Pública y garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación, así nació a la vida jurídica Fonvivienda, entidad que, mediante nuevas reglas de juego impuestas por un modelo jurídico administrativo diferente, asumió la tarea del desaparecido Inurbe.

Las situaciones mencionadas anteriormente garantizaron en su momento la asistencia a las familias colombianas carentes de vivienda en condiciones dignas. Sin embargo, lo anterior generó trastornos para muchos hogares que al verse beneficiados por la ayuda estatal en momentos de desastre natural o por el esquema adoptado por diferentes entidades administrativas, se les niega la posibilidad de aprovechar los nuevos mecanismos ofrecidos por el sistema vigente desplegado por el Gobierno Nacional mediante el Fondo Nacional de Vivienda para acceder a recursos destinados a mejorar las condiciones de su vivienda.

Por lo tanto, no es justo que una familia en medio de una situación crítica haya tenido como último recurso aceptar un subsidio para mejorar las condiciones de su hogar, cuando en últimas lo otorgado de manera eficiente por el FOREC no termina siendo un subsidio de mejoramiento de vivienda, sino de reparación.

Así mismo, no se comprende cómo puede ser posible que a una familia se le niegue la posibilidad de aprovechar las bondades del Fondo Nacional de Vivienda para mejorar las condiciones físicas de sus hogares.

Con el propósito de brindar una luz de esperanza a las familias que se vieron de alguna manera afectadas por las situaciones descritas anteriormente, se propone incluir un parágrafo en el artículo 6° de la Ley 3ª de 1991, para actualizar la intención del legislador en su momento de garantizar el derecho a la vivienda digna, mediante la

adecuación del texto a las situaciones particulares posteriores imposibles de prever por parte de los promotores de la ley aludida.

Cabe recordar que, de acuerdo con las cifras oficiales del Gobierno Nacional, durante los años 2003 a 2008 han sido rechazadas 165 mil postulaciones por esta condición, negándoles la posibilidad al mismo número de familias de mejorar el entorno físico de su hogar, obstaculizando su intención de progresar y ocultando las necesidades latentes que seguramente padecen por haber sido beneficiados hace ya tiempo de subsidios entregados en situaciones extremas, desfavorables, o en todo caso no iguales a los actuales beneficiarios.

Este proyecto de ley propone un reto para la corporación legislativa: Actualizar y adecuar los requisitos para acceder al Subsidio de Vivienda bajo la modalidad de mejoramiento, favorecer a millones de colombianos que se ven afectados por una condición desigual, pero ante todo, ratificar el constante compromiso del Congreso de la República en el cumplimiento del derecho constitucional a la vivienda digna.

Cordialmente,

*Carlos Enrique Soto Jaramillo,*

Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 21 de julio del año 2009 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 035. Con su correspondiente Exposición de Motivos. Por el honorable Representante *Carlos Enrique Soto J.*

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

## CONTENIDO

Gaceta número 608 - Jueves 23 de julio de 2009	
CAMARA DE REPRESENTANTES	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 031 de 2009 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas de carácter fiscal para propietarios de vehículos automotores hurtados. ....	1
Proyecto de ley número 032 de 2009 Cámara, por la cual se reconoce igualdad de derechos herenciales a los compañeros permanentes en las uniones maritales de hecho, se regulan las obligaciones alimentarias entre ellos, se hacen los correspondientes ajustes a los órdenes hereditarios y se dictan otras disposiciones. ....	7
Proyecto de ley número 033 de 2009 Cámara, por la cual se definen lineamientos para la creación y desarrollo de las áreas de ordenamiento logístico de carga de los niveles nacional y urbano y se dictan otras disposiciones. ....	10
Proyecto de ley número 034 de 2009 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 169, 170 y 171 Código Civil Colombiano. ....	19
Proyecto de ley número 035 de 2009 Cámara, por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo 6° de la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. ....	21

