



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 285

Bogotá, D. C., martes, 12 de mayo de 2015

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 234 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 222 de la Ley 1450 de 2011.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la modificación de las transferencias del sector eléctrico, buscando con esos rubros la conservación y administración de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Artículo 2°. *Transferencias del sector eléctrico.* El artículo 45 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 222 de la Ley 1450 de 2011 quedará así:

“**Artículo 45.** Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el 7% de las ventas brutas de energía por generación propia de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la manera siguiente:

1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y el área de influencia del proyecto.

2. El 3% para los municipios y distritos localizado en la cuenca hidrográfica, distribuidos de la siguiente manera:

a) El 1.5% para los municipios y distritos de la cuenca hidrográfica que surte el embalse, distintos a los que trata el literal siguiente;

b) El 1.5% para los municipios y distritos donde se encuentran el embalse;

c) Cuando los municipios y distritos en donde se encuentren instaladas las plantas hidroeléctricas, no sean parte de la cuenca o del embalse, recibirán el 0.2%, el cual se descontará por partes iguales de los porcentajes de que tratan los literales a) y b) anteriores.

Cuando los municipios y distritos sean a la vez cuenca y embalse participarán proporcionalmente en las transferencias de que hablan los literales a) y b) del numeral segundo del presente artículo.

3. En el caso de centrales térmicas la transferencia de que trata el presente artículo será del 4% que se distribuirá así:

a) 2.5% para la Corporación Autónoma Regional para la protección del medio ambiente del área donde está ubicada la planta;

b) 1.5% para el municipio donde está situada la planta generadora.

Estos recursos deberán ser utilizados por el municipio, en al menos un 50% a partir del año 2012, en proyectos de agua potable, saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

4. El 1% para Parques Nacionales Naturales de Colombia, destinado a la conservación e implementación de los Planes de Manejo Ambiental en las áreas que surten del recurso.

Parágrafo 1°. De los recursos de que habla este artículo, solo se podrá destinar hasta el 10% para gastos de funcionamiento.

Parágrafo 2°. Se entiende por saneamiento básico y mejoramiento ambiental la ejecución de obras de acueductos urbanos y rurales, alcantarillados, tratamientos de aguas y manejo y disposición de desechos líquidos y sólidos.

Parágrafo 3°. En la transferencia a que hace relación este artículo está comprendido el pago por parte

del sector hidroenergético, de la tasa por utilización de aguas de que habla el artículo 43.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congressistas,

JOSE IGNACIO MESA BETANCUR
Representante a la Cámara por Antioquia
Autor

CIRO FERNANDEZ NÚÑEZ
Representante a la Cámara por
santander
Autor

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La normativa constitucional y el desarrollo de los derechos de tercera generación, dentro del cual se encuentra el disfrute del medio ambiente sano, se ha realizado la estructuración del sector ambiente como una medida eficaz para la administración de los recursos naturales, lo cual se concretó con la expedición de la Ley 99 de 1993, que crea el Ministerio del Medio Ambiente.

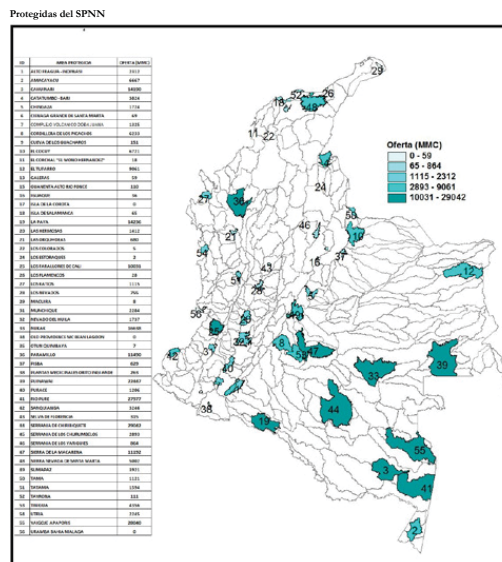
Dentro del Plan Nacional del gobierno 2010-2014, se expide la Ley 1444 de 2011, que otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y con base en él se expide el Decreto-ley 3572 de 2011, con el cual se crea la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, la cual se encarga de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

El citado decreto autoriza a Parques Nacionales Naturales de Colombia para realizar los cobros que por cualquier concepto estén establecidos en la Constitución y la ley, a efectos de lograr la sostenibilidad de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN). En este ejercicio se presenta como uno de los medios para obtener recursos, las transferencias establecidas a cargo del sector eléctrico con destino a la conservación de las cuencas hidrográficas que las abastecen.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), que representa aproximadamente el 12% del territorio nacional, está conformado por las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), las áreas protegidas regionales en jurisdicción de las autoridades ambientales regionales, las reservas naturales de la sociedad civil y las reservas forestales protectoras naturales. Estas áreas son de gran importancia para el suministro de bienes y servicios ecosistémicos necesarios para el desarrollo económico del país, el bienestar de la sociedad y el mantenimiento de las culturas presentes en ellas. Entre los beneficios de las áreas protegidas están los siguientes: En relación con el provisionamiento y regulación del recurso hídrico (Parques Nacionales Naturales 2013) se calcula que el SPNN aporta anualmente aproximadamente un 0,9% al Producto Interno Bruto (PIB) adicional al país, con un valor al menos de US\$ 2.770 millones. Además, en las subzonas hidrográficas (SZH) con presencia de parques nacionales naturales hay un 25% y 30% adicional de oferta hídrica superficial para años medio y seco respectivamente, comparando con las SZH que no

los tienen. En la Figura 1 se presenta la oferta hídrica suministrada por las áreas protegidas.

Figura 1. Oferta hídrica del SPNN.



Fuente Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2013

Considerando el sector energético, se calcula que alrededor del 50% de la energía hidroeléctrica que se produce en el país utiliza agua que proviene del SPNN, como en el caso de las centrales hidroeléctricas de Urrá I en el PNN Paramillo y las centrales hidroeléctricas de alto-bajo Anchicayá del PNN Farallones, las cuales tienen puntos de captación directa en dichos parques y tienen una capacidad efectiva neta de 335 MW y de 435 MW respectivamente. Se estima que el aporte del SPNN es al menos US\$ 502 millones por adicionalidad hídrica a este sector. Así mismo, áreas protegidas tales como el PNN Los Nevados benefician a importantes centrales hidroeléctricas como San Francisco, Ínsula y La Esmeralda en el departamento de Caldas; el PNN Farallones a la central hidroeléctrica río Cali en el Valle del Cauca. El PNN Puracé a la centrales hidroeléctricas de Florida y río Frío en el departamento del Cauca; el PNN Doña Juana a la central hidroeléctrica del río Mayo y el PNN Chingaza contribuye a la generación de energía eléctrica a través de su aporte al embalse para las plantas del embalse El Guavio, El Limonar, La Tinta, La Junca y El Charquito.

A continuación se presenta la referencia de las principales centrales hidroeléctricas que se benefician del recurso hídrico proveniente del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Departamento	Empresa	Central Hidroeléctrica	Capacidad Efectiva Neta (MW)	PNN	SZH
Antioquia	ISAGEN S. A.	La Miel	396	Selva de Florencia	Río Arma
Caldas	CHEC	La Esmeralda	30	Los Nevados	Río Chinchiná
Caldas	CENTRAL HIDROELÉCTRICA	La Ínsula	19	Los Nevados	Río Chinchiná
Caldas	CHEC	San Francisco	135	Los Nevados	Río Chinchiná
Cauca	CEDELCA	Florida	20	Puracé	Alto Río Cauca

Departamento	Empresa	Central Hidroeléctrica	Capacidad Efectiva Neta (MW)	PNN	SZH
Cundinamarca	EMGESA	La Guaca	324	Chingaza y Sumapaz	Río Bogotá
Cundinamarca	EMGESA	Paraíso	276	Chingaza y Sumapaz	Río Bogotá
Cundinamarca	EMGESA S. A. ESP	La Tinta	19,4	Chingaza	Embalse del Guavio
Cundinamarca	EMGESA S. A. ESP	Charquito	19,5	Chingaza	Embalse del Guavio
Cundinamarca	EMGESA S. A. ESP	Guavio	1150	Chingaza	Embalse del Guavio
Cundinamarca	EMGESA S. A. ESP	La Junca	19,4	Chingaza	Embalse del Guavio
Cundinamarca	EMGESA S. A. ESP	El Limonar	18	Chingaza	Embalse del Guavio

Fuente: a partir de estudio de valoración del servicio hídrico de PNN.

Teniendo en cuenta que para la conservación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales se necesitan recursos para su sostenibilidad y disminuir la brecha financiera de Parques Nacionales para cumplir con su misión, presentamos el estudio realizado que soporta la necesidad de transferir parte de los recursos de las generadoras del sector eléctrico, que se surten del recurso hídrico proveniente de cuencas hidrográficas situadas en áreas protegidas nacionales, para el cuidado y mantenimiento de las áreas protegidas que las incluyen.

Participación del 1% de las transferencias del sector eléctrico

Destinar el 1% de las transferencias del sector hidroeléctrico a Parques Nacionales Naturales de Colombia, contribuirá al cumplimiento del Plan de Acción Institucional 2011-2019 de la entidad. Este Plan de Acción tiene dentro de su línea estratégica “3. Efectividad en el manejo de las Áreas Protegidas y los Sistemas que conforman, que dentro del Subprograma “3.4.5. Fortalecer la capacidad de negociación y gestión de recursos de la Unidad en los ámbitos local, regional, nacional e internacional”, y dentro de las metas definidas en “3.4.5.1 Disminución del 30% de la brecha financiera (precios constantes 2010) de acuerdo con el plan financiero de fuentes.” La brecha financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) calculada a partir de los escenarios definidos en la metodología homologada por la Mesa de Sostenibilidad Financiera en el marco del Memorando de Entendimiento del SINAP en 2013, que establece en el escenario inicial estimado la brecha es \$89.340,3 millones anuales (para 56 áreas)¹, a partir de las necesidades mínimas para cumplir con los objetivos de conservación in situ. Entre tanto, para el escenario básico la brecha es \$332.587 millones anuales y en un escenario Básico Mejorado la brecha es \$479.942,6 millones al año.

Por lo anterior, la brecha financiera de Parques Nacionales Naturales (PNN) es de 272.721,34 millones en un escenario Básico, ya que representa el 82% del SINAP. Según los cálculos de la Tabla 1, la cifra del 1% por transferencias del sector

eléctrico para Parques Nacionales Naturales disminuirá la brecha de la entidad en el 6,84% anual (precios de 2010).

Tabla 1: Transferencias del Sector Eléctrico y el 1% para Parques Nacionales Naturales de Colombia

AÑO	Transferencias CAR (millones de \$)	Transferencias Municipios (millones de \$)	Total (millones de \$)	1% para PNN
2010	\$ 74.118,84	\$ 69.363,90	\$ 143.482,74	\$ 23.913,79
2011	\$ 76.468,41	\$ 71.562,73	\$ 148.031,14	\$ 24.671,86
2012	\$ 79.320,68	\$ 74.232,02	\$ 153.552,70	\$ 25.592,12
2013	\$ 82.493,51	\$ 77.201,31	\$ 159.694,81	\$ 26.615,80
2014	\$ 85.793,25	\$ 80.289,36	\$ 166.082,60	\$ 27.680,43
2015	\$ 89.224,98	\$ 83.500,93	\$ 172.725,91	\$ 28.787,65

Fuente: Contraloría General de la República - publicó en mayo de 2005.

Caso Achincayá

Aun cuando los embalses y los asentamientos humanos no hacen parte de los usos establecidos por la normativa ambiental para las áreas protegidas del SPNN, es un hecho cierto que algunos de estos megaproyectos fueron concebidos antes de la declaratoria de algunas áreas protegidas administradas por Parques Nacionales Naturales de Colombia, lo cual hace razonable tener como fuente de financiación los recursos provenientes de las transferencias hidroeléctricas. En esta situación se encuentran el Parque Nacional Natural “Los Farallones de Cali”, declarado, alinderado y reservado mediante la Resolución número 092 del 15 de julio de 1968; el cual fue entregado al Gobierno Central por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca en 1994.



Foto archivo Parques Nacionales Naturales de Colombia.

La Central Hidroeléctrica del Alto Achincayá se encuentra ubicada al sur oeste de Colombia, en el departamento del Valle del Cauca, dentro del Parque Nacional Natural Farallones de Cali. La cuenca del río Achincayá es un sistema de aguas superficiales, situada en el mismo parque, el cual cuenta con un plan de manejo adoptado por la Resolución número 049 de 2007.



Foto PNNC.

1 En 2014 son 58 áreas protegidas.



Foto EPSA.

La central aprovecha el agua aportada por una cuenca con un área aproximada de 385 km², la cual drena sus aguas por el río Anchicayá. El caudal promedio de afluencias al proyecto es de 44.73 m³/seg. Que proviene del río Anchicayá, de uno de sus afluentes que es el río Verde y de la quebrada Murrapal cuyo caudal se incorpora directamente al túnel de carga. La central aprovecha un salto de 448 metros de caída producto de una diferencia de altura entre el embalse que se encuentra a 648 m s. n. m y la casa de máquinas que se encuentran a 200 m s. n. m.

Para la central ha sido de gran beneficio el hecho de contar con una cuenca hidrográfica protegida por la figura legal de Parque Nacional Natural, que ha garantizado la conservación ambiental del territorio, de su vegetación y por consiguiente de sus fuentes hídricas.

En estudio realizado por Parques Nacionales, se tiene que *“cerca del 63,9% de la energía que se produce en el país viene de centrales hidroeléctricas. La energía eléctrica permite tanto la satisfacción de necesidades básicas en la población como el desarrollo de actividades industriales de impacto económico significativo. Además, se calcula que alrededor el 50% de la energía hidroeléctrica que se produce en el país se genera por el recurso hídrico que proviene de los PNN.*

Ingresos de las corporaciones y los municipios

Es importante resaltar que el fundamento de la propuesta legislativa no va orientada a modificar ni a afectar el porcentaje ni la destinación de las transferencias del sector eléctrico a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales y de los Municipios, que se mantienen intactas.

CONTENIDO DEL PROYECTO

por medio de la cual se modifica el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 222 de la Ley 1450 de 2011.

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto la modificación de las transferencias del sector eléctrico, buscando con esos rubros la conservación y administración de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Artículo 2°. Transferencias del sector eléctrico.

El artículo 45 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 222 de la Ley 1450 de 2011 quedará así:

“Artículo 45. Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el 7% de las ventas brutas de energía por generación propia de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la manera siguiente:

1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto.

2. El 3% para los municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica, distribuidos de la siguiente manera:

a) El 1.5% para los municipios y distritos de la cuenca hidrográfica que surte el embalse, distintos a los que trata el literal siguiente;

b) El 1.5% para los municipios y distritos donde se encuentran en el embalse;

c) Cuando los municipios y distritos en donde se encuentren instaladas las plantas hidroeléctricas, no sean parte de la cuenca o del embalse, recibirán el 0.2%, el cual se descontará por partes iguales de los porcentajes de que tratan los literales a) y b) anteriores.

Cuando los municipios y distritos sean a la vez cuenca y embalse participarán proporcionalmente en las transferencias de que hablan los literales a) y b) del numeral 2° del presente artículo.

3. En el caso de centrales térmicas la transferencia de que trata el presente artículo será del 4% que se distribuirá así:

a) 2.5% para la Corporación Autónoma Regional para la protección del medio ambiente del área donde está ubicada la planta;

b) 1.5% para el municipio donde está situada la planta generadora.

Estos recursos deberán ser utilizados por el municipio, en al menos un 50% a partir del año 2012, en proyectos de agua potable, saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

4. El 1% para Parques Nacionales Naturales de Colombia, destinado a la conservación e implementación de los Planes de Manejo Ambiental en las áreas que surten del recurso.

Parágrafo 1°. De los recursos de que habla este artículo, solo se podrá destinar hasta el 10% para gastos de funcionamiento.

Parágrafo 2°. Se entiende por saneamiento básico y mejoramiento ambiental la ejecución de obras de acueductos urbanos y rurales, alcantarillados, tratamientos de aguas y manejo y disposición de desechos líquidos y sólidos.

Parágrafo 3°. En la transferencia a que hace relación este artículo está comprendido el pago por parte

del sector hidroenergético, de la tasa por utilización de aguas de que habla el artículo 43.

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

JUSTIFICACIÓN GENERAL

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), que representa aproximadamente el 12% del territorio nacional, está conformado por las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), las áreas protegidas regionales en jurisdicción de las corporaciones autónomas regionales, las reservas naturales de la sociedad civil y las reservas forestales protectoras naturales. Estas áreas son de gran importancia para el suministro de servicios ecosistémicos, por ejemplo, el SPNN abastece de agua de manera directa e indirecta a la población colombiana en más del 52%, favoreciendo aproximadamente a 25 millones de personas.

Las áreas protegidas incluyen cuatro de las seis estrellas hidrográficas más importantes del país y más del 62% de los nacimientos de los acuíferos nacionales. Así mismo, el Sistema suministra el 50% de los recursos hídricos que abastecen de energía eléctrica al país.

Adicionalmente, el SPNN favorece la conservación de las coberturas vegetales naturales, lo que conlleva a la regulación hídrica y disminución de sedimentos, se calcula que al año el SPNN aporta por provisión y regulación hídrica cerca de un 1% del PIB adicional al país; sin estimar el efecto multiplicador que para la economía tendría de no existir dicha disponibilidad de agua adicional para los sectores productivos.

Del área total de los distritos de riego de mediana y gran escala del país, al menos 152.286,32 ha y unas 25.857 familias beneficiadas se proveen de fuentes hídricas provenientes del Sistema. Este Sistema contiene 28 de los 41 distritos biogeográficos del país y dos (2) de las más importantes zonas de biodiversidad mundial (Chocó Biogeográfico y la Amazonia Colombiana), con un alto potencial para la bioprospección. Además, las áreas protegidas y sus sistemas contribuyen a la mitigación y adaptación al cambio climático (Ibáñez et al, 2003).

Sin embargo, el Sistema se encuentra sujeto a diferentes presiones que conllevan al deterioro de los ecosistemas y sus servicios ecosistémicos asociados al no cumplimiento de los objetivos de conservación de la biodiversidad y de garantizar la oferta de los bienes y servicios ecosistémicos esenciales para el bienestar humano y el desarrollo socioeconómico del país. Entre las presiones está la deforestación que en los parques nacionales naturales es aproximadamente 18.600 ha al año².

Para cumplir con la misión de administración y manejo de las áreas protegidas y de coordinación del SINAP se requiere el fortalecimiento institucional de Parques Nacionales Naturales de Colombia, que constituye aproximadamente el 85% del total del SINAP, a través del incremento de los recursos económicos, para la implementación de las acciones básicas requeridas. El Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) está conformado por 58 áreas protegidas, con una extensión de 14.254.142,56 hectáreas (11,28% del territorio continental nacional y 1,49% del área marina del

país) y para su manejo y administración se cuenta con 603 funcionarios, lo que representa una densidad de 23.639 ha/funcionario, que indica un importante rezago frente al resto del mundo al contrastar la densidad de Colombia frente al promedio internacional, el cual es de 6.250 ha/funcionario.

La asignación de recursos al sector ambiental ha venido disminuyendo en términos reales, lo que en vía directa ha condicionado a este mismo comportamiento el gasto nacional ambiental. Tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) como las entidades adscritas y vinculadas han experimentado reducciones sensibles de sus presupuestos, en algunos casos hasta niveles críticos inferiores al 50% de las asignaciones originales.

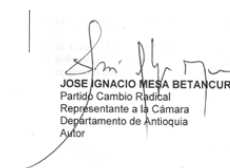
Al analizar las cifras históricas del Presupuesto General de la Nación (PGN) destinado para el sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, se evidencia que el porcentaje de participación del mismo alcanza el 0,3% y el Sistema de Parques Nacionales es uno de los más afectados, pues el porcentaje de participación dentro del sector ha sido en promedio del 11% para el periodo 2000-2013, siendo en el 2013 de \$73.000 millones.

Los aportes de la Nación para el año 2013, representan el 86% de los ingresos de Parques y el restante corresponde a recursos propios, los cuales se dividen en ingresos percibidos por las actividades relacionadas con la prestación de servicios ecoturísticos, tasas por uso de agua, instalaciones de infraestructura de telecomunicaciones, entre otros.

Ahora bien, se debe considerar que los ingresos asignados y autogenerados de Parques Nacionales Naturales de Colombia son marginales para la administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), el cual está conformado por 58 áreas protegidas, con una extensión de 14.254.144 ha y la coordinación del SINAP (con una brecha financiera de \$ 332.587 millones anuales, a precios 2012). Lo anterior no se equipara por ejemplo, con lo asignado a una institución como el Instituto de Recreación y Deporte (IDRD) de Bogotá de más de \$61 mil millones solo para inversión en el año 2013.

Por todas las consideraciones aquí expuestas y la ineludible e inaplazable necesidad e importancia de legislar en esta materia, someto a consideración, para discusión y aprobación, la presente iniciativa.

De los honorables Congresistas,


JOSE IGNACIO MESA BETANCUR
Partido Cambio Radical
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Autor


CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ
Partido Cambio Radical
Representante a la Cámara
Departamento de Santander
Autor

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 6 de mayo de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 234 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes José Ignacio Mesa Betancur, Ciro Fernández Núñez.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

2 Parques Nacionales Naturales. Análisis multitemporal, utilizando metodología coberturas *corind land cover*.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 167 DE 2014 CÁMARA, 022 DE 2014 SENADO

por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia.

C.P.C.P. 3.1-0782-2015

Bogotá, D. C., 12 de mayo de 2015

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Publicación ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 167 de 2014 Cámara, 022 de 2014 Senado (Segunda Vuelta).

Respetado doctor Mantilla:

Para que sea publicada en la Gaceta del Congreso, me permito remitir la Ponencia para Primer Debate en Segunda Vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 167 de 2014 Cámara, 022 de 2014 Senado, por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia.

Autores: Ministro de Defensa, doctor Juan Carlos Pinzón Bueno; los honorables Senadores Maritza Martínez Aristizábal, Juan Manuel Galán Pachón, Efraín Cepeda Sarabia, José David Name Cardozo, Ángel Custodio Cabrera Báez; los honorables Representantes Hernán Penagos Giraldo, Albeiro Vanegas Osorio, Efraín Antonio Torres Monsalvo, Jaime Buenahora Febres, Carlos Arturo Correa Mojica y otras firmas ilegibles.

Ponente: honorable Representante Óscar Fernando Bravo Realpe.

Texto aprobado Plenaria Senado Segunda Vuelta: Gaceta del Congreso número 262 de 2015.

Ponencia recibida el día 12 de mayo de 2015, a las 7:05 p. m.

Cordialmente,



AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaria Comisión Primera Constitucional

Anexo: Lo enunciado

INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 167 DE 2014 CÁMARA, 022 DE 2014 SENADO

por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., mayo de 2015

Honorable Representante

JAIME BUENAHORA FEBRES

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Congreso de la República

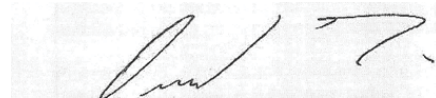
Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en Segunda Vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 167 de 2014 Cámara, 022 de 2014 Senado, por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia.

Honorable Presidente:

Atendiendo la honrosa designación que me ha hecho como ponente, y en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia positiva para primer debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 167 de 2014 Cámara, 022 de 2014 Senado, *por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia.*

Cordialmente,



OSCAR FERNANDO BRAVO REALPE
Honorable Representante Ponente

PONENCIA PRIMER DEBATE EN CÁMARA SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 167 DE 2014 CÁMARA, 022 DE 2014 SENADO, por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia.

En cumplimiento de la designación que hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Cámara, de manera atenta me permito presentar informe de ponencia para el primer debate en segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 167 de 2014 Cámara, 022 de 2014 Senado, *por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia.*

Como ponente del presente Proyecto de Acto Legislativo, estimo de la mayor importancia iniciar esta ponencia haciendo especial énfasis en la aprobación del texto con amplias mayorías en su trámite en el Senado. Es de resaltar que no se presentó proposición alguna respecto de este proyecto en la Plenaria del Senado. Sin lugar a duda, esto indica la importancia que tiene el objetivo que se pretende alcanzar con esta reforma, que no es nada diferente a asegurar la aplicación del Derecho Internacional Humanitario (DIH) como ley especial en el marco del conflicto armado y de los enfrentamientos que cumplan con los factores objetivos de aplicación de esta normativa, y el compromiso por parte del Congreso de la República de propender por la existencia de la legislación adecuada para el efecto.

En el trámite legislativo, que surtió el Proyecto de Acto Legislativo en el Senado, existió un gran acuerdo y apoyo de la mayoría de las bancadas que componen el Senado de la República respecto de la necesidad de

establecer, desde la Constitución Política, la obligación de aplicar el DIH como ley especial en la investigación y juzgamiento de los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, cuando fuere el caso, independientemente de la jurisdicción que conozca de los hechos.

Así mismo, se reconoció el compromiso de conocer adecuadamente la normativa en materia de DIH que deben adquirir los operadores judiciales que conozcan de los casos en relación con la Fuerza Pública. Este deber que se establece para nuestros fiscales y jueces reviste especial trascendencia, pues está en sus manos impartir justicia en el marco del conflicto armado, para lo cual deben entenderlo y saber cómo se aplican las normas que lo regulan. Esto, con el único propósito que se garanticen los derechos al debido proceso, a la verdad, a la justicia y a la reparación de quienes hayan sido víctimas en el marco de las confrontaciones armadas, lo cual abarca tanto a la población civil como a nuestros héroes de la patria y sus familias.

Por otro lado, y no menos relevante que lo anterior, es resaltar que la consagración del DIH a nivel constitucional exigirá que todos los miembros de la Fuerza Pública deberán actuar conforme a los altos estándares de este conjunto de normas para así garantizar la legalidad y legitimidad de sus acciones que realizan en el marco de sus funciones para garantizar las condiciones de seguridad en el territorio y defender la soberanía e integridad del mismo.

En el transcurso del debate, que se realizó el día 29 de abril de 2014 en la Plenaria del Senado, se presentaron intervenciones que se consideran deben ser presentadas en este informe para conocimiento de los honorables Representantes.

En primer lugar, la Senadora Viviane Morales en la Sesión de la Plenaria de Senado manifestó su inquietud acerca de si la aplicación del DIH implicaría un desplazamiento del derecho penal y otras normas internas en la investigación y juzgamiento de los miembros de la Fuerza Pública.

En lo que corresponde a la aplicación del DIH, cabe señalar que esta no genera interferencia alguna con la aplicación de las normas del derecho penal y demás normas correspondientes a la investigación y juzgamiento de conductas punibles. Así lo ha establecido la Honorable Corte Constitucional a lo largo de su jurisprudencia.

La Corte Constitucional desde la ratificación de importantes instrumentos internacionales en la materia, Protocolos Adicionales I y II a los Convenios de Ginebra, ha determinado que el DIH es una ley especial que se encuentra incorporada de manera automática a nuestra legislación colombiana, que se caracteriza por su carácter imperativo que impone una connotación a los principios axiológicos que hacen que este cuerpo normativo integre el *ius cogens*¹.

En palabras de la Corte:

“La Carta de 1991 confirma y refuerza tanto la obligatoriedad del Derecho Internacional de los Derechos Humanos como la del Derecho Internacional Humanitario.

Así, en materia de derechos humanos la Constitución colombiana recoge toda la tradición del constitucionalismo occidental, incluyendo sus más modernos postulados, en materia de derechos humanos y mecanismos de protección. El amplio desarrollo que en el texto constitucional encuentran las llamadas tres generaciones de derechos humanos, es una prueba evidente de la voluntad del constituyente de hacer de esta materia la piedra angular del ordenamiento jurídico-político.

Pero la Asamblea Nacional Constituyente no se contentó con señalar una amplia y generosa lista de derechos respaldados por variados mecanismos de protección, sino que hizo referencia a la necesidad de respetar en toda circunstancia valores y principios fundamentales de la persona humana y del régimen político con independencia de su consagración expresa. Así se deduce de los artículos 93 y 94 de la Constitución Política actualmente en vigor.

En el primero de ellos, el Constituyente consagró la primacía del derecho internacional convencional relativo a los Derechos Humanos, al establecer la prevalencia de los tratados y convenios ratificados por Colombia y la obligación de interpretar la Carta de derechos de conformidad con dichos convenios y tratados.

En el artículo 94 estableció la posibilidad de aplicar derechos no consagrados en el texto constitucional o incluso en los convenios y tratados ratificados por Colombia, cuando se trate de derechos inherentes a la persona humana. De acuerdo con este texto constitucional, el valor inherente o fundamental no depende de la consagración expresa: es, pues, un valor normativo independiente de toda consagración en el ordenamiento positivo, tal como lo entendía el clásico derecho natural racionalista.

Por otra parte, en el artículo 214, numeral 2 de la Carta se consagró el valor supraconstitucional del derecho internacional humanitario cuando, al regular los parámetros a que se sujetan las atribuciones presidenciales durante los estados de excepción, dispuso que: “En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario”².

En ese mismo orden de ideas, la Corte en Sentencia C-225 del 18 de mayo de 1995, estableció su obligatoriedad respecto de todas las partes que hagan parte de los conflictos armados, a saber:

“... la obligatoriedad del Derecho Internacional Humanitario se impone a todas las partes que participan en un conflicto armado, y no solo a las Fuerzas Armadas de aquellos Estados que hayan ratificado los respectivos tratados. No es pues legítimo que un actor armado irregular, o una fuerza armada estatal, consideren que no tienen que respetar en un conflicto armado las normas mínimas de humanidad, por no haber suscrito estos actores los convenios internacionales respectivos, puesto que –se repite– la fuerza normativa del derecho internacional humanitario deriva de la universal aceptación de sus contenidos normativos por los pueblos civilizados y de la evidencia de los valores de humanidad que estos instrumentos internacionales recogen. Todos los actores armados, estatales o no estatales, están entonces obligados a respetar estas

1 Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-574 del 28 de octubre de 1994, M. P. Doctor: *Ciro Angarita Barón*.

2 Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-574 del 28 de octubre de 1994, M. P. Doctor: *Ciro Angarita Barón*, páginas 93-44.

normas que consagran aquellos principios mínimos de humanidad que no pueden ser derogados ni siquiera en las peores situaciones de conflicto armado.

(...) Tampoco puede uno de los actores armados alegar el incumplimiento del derecho humanitario por su contrincante con el fin de excusar sus propias violaciones de estas normas, ya que las limitaciones a los combatientes se imponen en beneficio de la persona humana. Por eso, este derecho tiene la particularidad de que sus reglas constituyen garantías inalienables estructuradas de manera singular: se imponen obligaciones a los actores armados, en beneficio no propio sino de terceros: la población no combatiente y las víctimas de ese enfrentamiento bélico. Ello explica que la obligación humanitaria no se funde en la reciprocidad, pues ella es exigible para cada una de las partes, sin hallarse subordinada a su cumplimiento correlativo por la otra parte, puesto que el titular de tales garantías es el tercero no combatiente, y no las partes en conflicto. Al respecto, esta Corte ya había señalado que ‘en estos tratados no opera el tradicional principio de la reciprocidad ni tampoco –como lo pone de presente la Corte Internacional de Justicia en el caso del conflicto entre Estados Unidos y Nicaragua–, son susceptibles de reserva’.

Igualmente, la Corte respecto de los conflictos armados internos, indicó que:

“... el artículo 3° común señala que la aplicación de sus disposiciones ‘no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las partes en conflicto’. Esta pequeña frase implicó, en su momento, una verdadera revolución jurídica, puesto que permitió que, en los conflictos internos, la aplicación de las normas humanitarias dejara de estar subordinada al reconocimiento de beligerancia de los insurrectos.

(...) los alzados en armas son sujetos de Derecho Internacional Humanitario, puesto que están obligados a respetar las normas humanitarias, ya que estas son normas de ius cogens imperativas para todas las partes del conflicto. Pero esos rebeldes no devienen, por la sola aplicación del derecho humanitario, sujetos de derecho internacional público, puesto que siguen sometidos al derecho penal interno del Estado respectivo, y pueden ser penados por haber tomado las armas e incurrido en perturbación del orden público. Como dice el jurista chileno Hernán Montealegre, ‘el derecho humanitario coexiste con el derecho interno, el que recibe su aplicación general, y no afecta la condición jurídica de las partes contendientes respecto a su posición legal o ilegal ante el recurso a la fuerza’. El Estado sigue entonces detentando el monopolio jurídico legítimo de la coacción, mientras que los alzados en armas quedan sometidos a las penas previstas para delitos como la rebelión o la sedición”³.

Así las cosas, resulta claro que “la aplicación del Derecho Internacional Humanitario no implica un reconocimiento ni de la legitimidad de las razones o causas invocadas por los grupos armados disidentes que toman parte en los conflictos armados, ni tampoco –desde ninguna perspectiva– un reconocimiento de

insurgencia o de beligerancia a la luz del Derecho Internacional Público”⁴.

Adicionalmente, la misma legislación penal ha previsto un título específico sobre infracciones al DIH, lo cual evidencia que para el legislador y por tanto para las autoridades judiciales no existe duda de la aplicación del DIH.

En el ámbito judicial, la aplicación del DIH implica que los jueces en sus providencias y los sujetos de derecho en sus comportamientos oficiales o privados deben atenerse a sus prescripciones. En efecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-291 de 2007 estableció que una de las garantías fundamentales que forma parte de la aplicación del DIH es la obligación de respetar las garantías judiciales esenciales y los principios de legalidad de los delitos y de las penas y de responsabilidad penal individual⁵.

Por otro lado, el honorable Senador Alfredo Rangel Suárez expresó su inquietud en relación con la autoridad competente para dirimir conflictos de competencia. El honorable Senador manifestó que, si bien por la consecutividad del Proyecto de Acto Legislativo y su unidad de materia, no se puede dar solución a esta inquietud, es importante poner de presente que con la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura, a través de la Reforma de Equilibrio de Poderes, queda un vacío en referencia al órgano competente para resolver conflictos de competencia, el cual debe ser solucionado.

A. Objetivos del proyecto

Con la iniciativa legislativa del Proyecto de Acto Legislativo número 167 de 2014 Cámara, 022 de 2014 Senado, se pretende brindar las garantías jurídicas necesarias a nuestros hombres y mujeres de la Fuerza Pública, que en el marco del conflicto armado o de confrontaciones armadas que implican la aplicación del DIH, se vean involucrados en la investigación y juzgamiento de sus conductas, así como también, brindarle a la población víctima de estas actuaciones un marco normativo claro que permita hacer valer de una forma más efectiva sus derechos.

En este proyecto se establecen tres objetivos esenciales para la adecuada aplicación del DIH:

1. Se establece la obligatoriedad de aplicar el DIH en las conductas que se realicen en el marco del conflicto armado y en las confrontaciones armadas que cumplan con los requisitos que impone esta normativa.

2. Todos los operadores judiciales, independientemente de la jurisdicción a la que pertenezcan, deben contar con un conocimiento y formación adecuada en DIH. Esto implica, primero, la obligación de garantizar que las partes involucradas cuenten con una autoridad judicial competente en la materia de la que conoce, lo cual es garantía para del debido proceso y, en segundo lugar, en caso de que el juez o fiscal no conozcan de la materia, las partes podrán exigir un operador que cuente con el conocimiento y la formación adecuada.

3. Se garantiza la independencia e imparcialidad de la Justicia Penal Militar del mando. Elevar al rango constitucional este principio es una garantía de supre-

3 Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-225 del 18 de mayo de 1995, M.P. Doctor Alejandro Martínez Caballero.

4 Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-291 del 25 de abril de 2007, M. P. Doctor Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Ibidem.

ma importancia para propender por la debida administración de justicia.

B. Contenido y modificaciones

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene como objetivo principal la aplicación del DIH, en el marco del conflicto armado o de las confrontaciones que cumplen con los requisitos para su aplicación, en el marco de las investigaciones y juzgamiento de conductas que tengan lugar en estos escenarios.

De conformidad con el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra y el artículo 3° común a los Convenios de Ginebra, el cual ha sido ratificado por el Estado colombiano, el DIH es ley especial, que debe ser aplicada por las partes en conflicto o en aquellas situaciones que superen el umbral de violencia común en un Estado. A saber el Protocolo II establece:

Artículo 1°. *Ámbito de aplicación material*

1. *El presente Protocolo, que desarrolla y completa el artículo 3° común a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, sin modificar sus actuales condiciones de aplicación, se aplicará a todos los conflictos armados que no estén cubiertos por el artículo 1° del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo.*

2. *El presente Protocolo no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados.*

En Colombia las reglas del DIH han sido incorporadas por el ordenamiento jurídico colombiano: (i) los artículos 93 y 221 de la Constitución incorpora estas normas al bloque de constitucionalidad; (ii) el artículo 214 constitucional introduce de manera expresa su aplicación en situaciones de excepcionalidad; y (iii) el Código Penal expresamente tipifica las conductas violatorias del DIH. Sin embargo, no existe un precepto constitucional que establezca de manera directa su aplicabilidad, y de ahí la necesidad de continuar impulsando esta reforma.

En cuanto a la aplicación de estas normas en el conflicto armado interno, el CICR ha establecido que:

*“la aplicación del DIH responde a unos criterios objetivos –fundamentalmente de intensidad y organización –ver abajo– que es necesario verificar previamente. De esos criterios o factores objetivos depende que sea posible conducir operaciones dirigidas a confrontar una situación de hostilidades”*⁶.

En ese mismo orden de ideas, la Corte Constitucional en Sentencia C-291 de 2007, al reconocer la jurisprudencia internacional –en particular la de los tribunales penales para la antigua Yugoslavia y para Ruanda, así como la de la Corte Internacional de Justicia–, indica que para la aplicación del Derecho Internacional

Humanitario, en particular en los conflictos armados internos, se requieren dos criterios:

(i) **La intensidad del conflicto:** Factores tales como, la seriedad de los ataques y si ha habido un incremento en las confrontaciones armadas, la extensión de las hostilidades a lo largo de un territorio y de un período de tiempo, el aumento en las Fuerzas Armadas estatales y su movilización, así como la movilidad y distribución de armas de las distintas partes enfrentadas;

(ii) **El nivel de organización de las partes:** criterios tales como, la existencia de cuarteles, zonas designadas de operación, y la capacidad de procurar, transportar y distribuir armas.

Igualmente importante, es resaltar que la aplicación del DIH es independiente a la calificación que se les da a las partes en conflicto y, como se mencionó anteriormente, responde únicamente a los factores objetivos descritos.

La Corte Constitucional al respecto ha señalado que:

*“La aplicación del Derecho Internacional Humanitario es independiente de las razones de fondo que motivaron el conflicto armado y del status de los grupos armados no estatales que en él participan ante el Derecho Internacional Público. En efecto, la aplicación del Derecho Internacional Humanitario no implica un reconocimiento ni de la legitimidad de las razones o causas invocadas por los grupos armados disidentes que toman parte en los conflictos armados, ni tampoco –desde ninguna perspectiva– un reconocimiento de insurgencia o de beligerancia a la luz del Derecho Internacional Público. El Instituto de Derecho Internacional precisó en 1999 que “la aplicación de tales principios y reglas no afecta el status legal de las partes del conflicto, y no depende de su reconocimiento como beligerantes o insurgentes”*⁷.

Así las cosas, es claro que en Colombia es aplicable el DIH conforme al cumplimiento de los factores objetivos que determinen su aplicación. De ahí la relevancia que todas las conductas que se den en el marco de esta normativa sean investigadas y juzgadas conforme a los principios y normas que la componen. Especialmente, dada la realidad colombiana, se requiere generar la certeza constitucional y legal las conductas punibles de los miembros de la Fuerza Pública, puedan ser investigadas y juzgadas con apego al mismo en las condiciones que el DIH señala.

C. Modificaciones realizadas al Proyecto de Acto Legislativo en su trámite en segunda vuelta

1. Supresión del inciso segundo del Proyecto de Acto Legislativo radicado para primer debate en segunda vuelta

El aparte eliminado es el siguiente:

“La Justicia Penal Militar o Policial conocerá de los crímenes de lesa humanidad, ni las conductas de genocidio, desaparición forzada, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado. Tampoco será competente para conocer de las ejecuciones extrajudiciales tales como los homicidios cometidos contra personas puestas fuera de combate o en situación de indefen-

6 ICRC WorkingPaper, 29 de junio de 1999.

7 Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-291 del 25 de abril de 2007, M. P. Doctor Manuel José Cepeda Espinosa.

sión. Las infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas por miembros de la Fuerza Pública, salvo las conductas anteriores, serán conocidas exclusivamente por las cortes marciales o tribunales militares o policiales”.

Si bien, hubo innumerables pronunciamientos por parte de Gobierno nacional y de honorables Congresistas respecto de que las conductas no tipificadas que hacían parte de esta lista de delitos no serían nunca conocimiento de la JPM, como por ejemplo las ejecuciones extrajudiciales, la incertidumbre al respecto generó debates interminables en los cuales se evidenció que contrario a lo que se buscaba con el Proyecto de Acto Legislativo, que era dar claridad respecto de la distribución de competencias entre JPM y la justicia ordinaria, se estaba generando el efecto contrario, por lo cual se eliminó el párrafo transcrito anteriormente.

Es importante resaltar que esta eliminación no genera ningún efecto negativo en el trámite ni en el objetivo de la reforma. Pues, es claro que siempre el objetivo principal es generar las herramientas jurídicas que propendan por una debida administración de justicia, que sea eficaz, independiente e imparcial, que aplique el marco normativo requerido para la realidad colombiana, y que se brinde las garantías jurídicas necesarias para las personas que están siendo investigadas y juzgadas, y para la población en general. Dichos cambios efectuados desde la aprobación en el primer debate en la Comisión Primera de Senado, en segunda vuelta, fueron de buen recibo por parte de diferentes sectores políticos que tienen asiento en la comisión como son: Partido de la U, Conservador, Liberal, Cambio Radical, Centro Democrático, Opción Ciudadana y Alianza Verde. Así mismo cabe resaltar que estas modificaciones también cuentan con el respaldo de la Fuerza Pública, tal y como lo manifestó en la misma sesión, el Comandante General de las Fuerzas Militares, Juan Pablo Rodríguez, encargado en esa fecha, de las funciones del Despacho del señor Ministro de Defensa Nacional, quien manifestó que este Proyecto de Acto Legislativo, refleja el sentir de todo el mando militar y todos los soldados y policías.

De la supresión del párrafo transitorio

Considerando de suprema importancia propender por la unidad de materia y su coherencia, debido a la eliminación del criterio de distribución de competencias, se eliminó el párrafo transitorio que hacía referencia a un mecanismo expedito para resolver la competencia de casos por parte de la Fiscalía General de la Nación.

El aparte eliminado es el siguiente:

Parágrafo transitorio. *Los procesos penales que se adelantan contra los miembros de la Fuerza Pública por los delitos que no tengan relación con el servicio o por los delitos expresamente excluidos del conocimiento de la Justicia Penal Militar de acuerdo a los incisos 1° y 2° del presente artículo y que se encuentran en la justicia ordinaria, continuarán en esta. La Fiscalía General de la Nación, en coordinación con la Justicia Penal Militar, contará con un periodo de hasta un (1) año para identificar todos los procesos que se adelantan contra los miembros de la Fuerza Pública, y trasladar a la Justicia Penal Militar aquellos donde no se cumplan los supuestos para la competencia de la jurisdicción ordinaria. En el marco de esa coordinación, se podrá verificar si algún proceso específico que cursa*

en la Justicia Penal Militar podría ser de competencia de la Justicia Ordinaria.

Expuesto lo anterior, y consciente de la necesidad que existe en la actualidad de que se investiguen a los miembros de la Fuerza Pública conforme a las normas que regulan sus actuaciones en el marco del conflicto armado y de las confrontaciones armadas que cumplan con los criterios que este establece para el efecto, recomiendo se acoja el texto aprobado en el Honorable Senado de la República. Lo anterior, teniendo en cuenta que dicho texto cuenta de tal claridad y contenido, que resulta siendo una herramienta jurídica constitucional y legalmente muy bien creada y que responde integralmente a los propósitos que han impulsado la reforma.

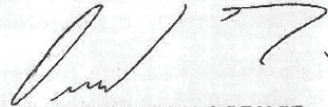
Por último, es importante mencionar que también se eliminó el aparte del párrafo transitorio que hacía referencia a la tipificación del delito de ejecución extrajudicial, toda vez que se eliminó la lista de delitos. Esto no significa que pierda la relevancia su tipificación, por el contrario es un compromiso que queda en manos del Congreso de la República para siguientes legislaturas.

El aparte eliminado es el siguiente:

En el evento de que antes del 31 de diciembre de 2015 la ley no haya definido las ejecuciones extrajudiciales, para efectos de fijar competencias se considerarán como tales los homicidios.

D. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicito a la Comisión Primera de la Cámara, debatir y aprobar en primer debate en Cámara en su Segunda Vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo número 167 de 2014 Cámara, 022 de 2014 Senado, *por medio del cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia.*


OSCAR FERNANDO BRAVO REALPE
Honorable Representante Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 167 DE 2014 CÁMARA 022 DE 2014 SENADO

por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 221 de la Constitución Política quedará así:

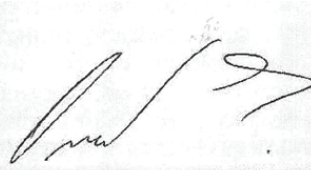
De las conductas punibles cometidas por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales Cortes o Tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro.

En la investigación y juzgamiento de las conductas punibles de los miembros de la Fuerza Pública, en relación con un conflicto armado o un enfrentamiento que reúna las condiciones objetivas del Derecho Internacio-

nal Humanitario, se aplicarán las normas y principios de este. Los jueces y fiscales de la justicia ordinaria y de la Justicia Penal Militar o Policial que conozcan de las conductas de los miembros de la Fuerza Pública deberán tener formación y conocimiento adecuado del Derecho Internacional Humanitario.

La Justicia Penal Militar o policial será independiente del mando de la Fuerza Pública.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.



OSCAR FERNANDO BRAVO REALPE
Representante Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2014 CÁMARA

por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para reordenar la estructura de la participación en el sector financiero y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 6 de mayo de 2015

Doctor

RAYMUNDO ELÍAS MÉNDEZ BECHARA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 148 de 2014 Cámara, por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para reordenar la estructura de la participación en el sector financiero y se dictan otras disposiciones.

Estimado Presidente:

En cumplimiento del encargo impartido por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, nos permitimos remitir a su despacho el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 148 de 2014 Cámara, por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para reordenar la estructura de la participación en el sector financiero y se dictan otras disposiciones.

Antecedentes del proyecto de ley

El Proyecto de ley número 148 de 2014 Cámara, por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para reordenar la estructura de la participación en el sector financiero y se dictan otras disposiciones, de iniciativa del honorable Representante **Jorge Emilio Rey Ángel**, fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de

Representantes el 20 de octubre de 2014, y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 657 de 2014.

Marco constitucional y legal

Como lo establece la Carta Política, al Congreso de la República le corresponde hacer las leyes, el artículo 150 Constitucional menciona:

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

(...)

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas Industriales y Comerciales del Estado y sociedades de economía mixta”.

Por lo anterior, el Congreso de la República está en facultad de aprobar leyes que creen entidades del orden nacional, o autoricen la creación de empresas comerciales o sociedades de economía mixta, como es el caso de la iniciativa que está en estudio.

Sin embargo, de acuerdo al objetivo que persigue el presente proyecto de ley, se debe tener en cuenta el artículo 154 de la Carta Política, el cual reza:

“Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”. (Subrayado por fuera del texto).

De esta manera, la Constitución Política de Colombia reconoce que el tema de la estructura de la administración nacional, así como las entidades del orden nacional y las sociedades mixtas, es un asunto complejo que requiere de una reglamentación completa en temas de objetivos, régimen de funcionamiento, materia presupuestal, entre muchos otros asuntos. Por esta razón, la Carta Política establece que estos asuntos deben ser propuestos por el Gobierno Nacional y discutidos por el Congreso de la República.

Con respecto a estos temas, la Corte Constitucional se ha expresado de la siguiente manera:

“El ejercicio de esta actividad, de conformidad con la jurisprudencia citada, está revestido de condiciones específicas, dirigidas al cumplimiento de los postulados constitucionales que radican en el Congreso la facultad de creación de órganos propios de la estructura de la administración nacional. Así, la Sentencia C-784/04 recapitula varias decisiones de la Corte, con base en las cuales concluye que la competencia prevista en el artículo 150-7 C. P. involucra los siguientes aspectos:

a) La función de determinar la estructura de la administración nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, “sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control”.[14] así como “regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras”[15]. Igualmente, en desarrollo de esta misma función, el Congreso se encuentra habilitado para fijar las características de los órganos creados, esto es, para establecer “la independencia administrativa, técnica y patrimonial de ciertas agencias estatales, con o sin personería jurídica, para modificar sus características y aun para suprimirlas”[16];

b) La mención hecha en el artículo 150-7 de la Carta Política comprende no sólo la enumeración de los tipos de organismos que, a partir de los enunciados constitucionales y del ejercicio de las potestades que el propio Texto Superior atribuye al Congreso, determine la ley, sino también la ubicación de los organismos en el conjunto de la administración y la relación entre ellos[17];

c) Conforme a lo dispuesto por el artículo 150-7 superior la creación de organismos llamados a integrar la administración nacional corresponde de manera privativa a la ley[18], de la misma manera que es a ella a quien se le asigna específicamente la creación y autorización de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta [19];

d) La competencia a que se refiere el numeral 7 del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional, en razón de que la iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior[20].

Como se observa, la facultad parlamentaria de creación de organismos del orden nacional posee naturaleza compleja, pues no sólo prevé la simple potestad de constitución, sino que también incorpora la definición de la naturaleza jurídica de la entidad correspondiente, su estructura orgánica, la ubicación del ente en la estructura administrativa del Estado, al igual que sus objetivos y funciones, entre los aspectos más sobresalientes. Estas condiciones, además, se explican a partir de la necesidad que la definición de la estructura de la administración nacional y de los organismos que la conforman esté precedida de un debate democrático suficiente, premisa que sustenta el hecho que la creación de organismos del orden nacional sea materia de reserva de ley. En ese orden de ideas, como lo reafirma

la providencia sujeta a análisis, “la determinación de la estructura de la administración nacional, (...) así como la creación y autorización de la existencia específica de los diferentes organismos y entidades llamados a conformar dicha estructura compete con exclusividad a la ley; estas atribuciones al igual que las demás contenidas en el numeral 7 del artículo 150 constitucional pueden transferirse, en los precisos términos de dicho artículo al Presidente de la República[21]”¹. (Subrayado por fuera del texto).

Sin embargo, la Corte Constitucional ha sido clara en que el artículo 154 de la Carta Política puede también interpretarse como la aprobación del Gobierno nacional para debatir el tema de un proyecto de ley que se acoge a dicho artículo. En otras palabras, no necesariamente debe ser un proyecto de ley de iniciativa gubernamental, sino que puede ser de iniciativa legislativa pero sí debe tener, obligatoriamente, el aval del Gobierno para subsanar el vicio de inconstitucionalidad. Con respecto a esto la Corte ha establecido:

“... la Corte recuerda que de acuerdo con el segundo inciso del artículo 154 superior “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”. (Subraya la Corte).

“En este sentido es claro que las disposiciones contenidas en la Ley 818 de 2003 referentes a exenciones tributarias debían contar con la iniciativa del Gobierno para poder ser aprobadas por el Congreso de la República.

“Empero, como lo ha explicado la Corte, el requisito señalado en el segundo inciso del artículo 154 superior no necesariamente debía cumplirse mediante la presentación por parte del gobierno del proyecto o de las proposiciones tendientes a modificarlo sino que bastaba la manifestación de su aval a las mismas durante el trámite del proyecto.

“...

“Para la Corte, si bien en este caso no consta en el expediente una prueba escrita que como en el caso de los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7° y 8° de la Ley 818 de 2003 contenga la firma de los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Desarrollo Rural, es claro que según el Acta número 01 de junio 11 de 2003 específicamente durante la votación del artículo aludido en primer debate en las sesiones conjuntas de las Comisiones terceras constitucionales se encontraba presente el señor Ministro de Agricultura quien a nombre del Gobierno había manifestado su aval al proyecto que en esa sesión se aprobaba”². (Subrayado por fuera del texto).

De acuerdo a todo lo anterior, el proyecto de ley debe tener al menos aval por parte del Gobierno nacional para que su trámite no tenga vicios y pueda seguir

1 Sentencia C-856 de 2006 del Magistrado Ponente, doctor Jaime Córdoba Triviño.

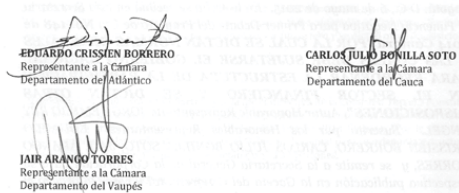
2 Sentencia C-370/14 de los Magistrados Ponentes Dr. Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis.

adelante. Sin embargo, el día 21 de enero de 2015 se pidió concepto de impacto fiscal con Radicado número 1-2015-003644 al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual se reiteró el día 2 de marzo de 2015 con número de radicado 1-2015-01722, y hasta la fecha no se ha obtenido respuesta alguna por lo cual se entiende una clara falta de interés por parte del Gobierno nacional en conceder dicho aval.

Así, el **Proyecto de ley número 148 de 2014 Cámara**, por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para reordenar la estructura de la participación en el sector financiero y se dictan otras disposiciones, sería una iniciativa que contiene un vicio de constitucionalidad debido a que no resulta ser de iniciativa del Gobierno nacional, ni tiene su aval para seguir con el trámite legislativo.

Proposición

Por todo lo expuesto anteriormente, se rinde ponencia negativa al **Proyecto de ley número 148 de 2014 Cámara**, por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno nacional para reordenar la estructura de la participación en el sector financiero y se dictan otras disposiciones y solicitamos respetuosamente a la Comisión Tercera Constitucional Permanente archivar la presente iniciativa.



EDUARDO CRISSEN BORRERO
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico

CARLOS JULIO BONILLA SOTO
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca

JAÍR ARANGO TORRES
Representante a la Cámara
Departamento del Vaupés

CÁMARA DE REPRESENTANTES COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

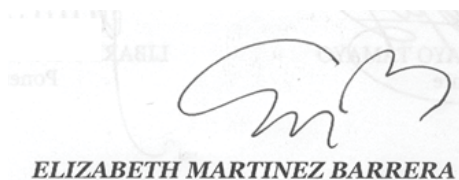
Bogotá, D. C., 6 de mayo de 2015

En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia negativa para primer debate del **Proyecto de ley número 148 de 2014 Cámara**, por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno nacional para reordenar la estructura de la participación en el sector financiero y se dictan otras disposiciones.

Autor: honorable Representante *Jorge Emilio Rey Ángel*.

Suscrita por los honorables Representantes *Eduardo Crissien Borrero*, *Carlos Julio Bonilla Soto*, *Jaír Arango Torres*, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTINEZ BARRERA

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 061 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá para ordenar la emisión de la Estampilla de Fomento al Turismo y se dictan otras disposiciones.

1. Consideraciones específicas del ponente con respecto al proyecto de ley en mención

Dando cumplimiento al marco Constitucional y a la honrosa designación como ponente del **Proyecto de ley número 061 de 2014**, por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá para ordenar la emisión de la Estampilla de Fomento al Turismo y se dictan otras disposiciones, enfatizo a continuación en los principales ejes de consistencia estructural que pueden dar o no viabilidad a la propuesta contenida en el presente proyecto de ley.

1.1 Contexto general

El **Proyecto de ley número 061 de 2014**, por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá para ordenar la emisión de la Estampilla de Fomento al Turismo y se dictan otras disposiciones, se encuentra determinado por una NECESIDAD de financiamiento hacia un sector productivo de la economía del departamento de Boyacá, basado en la tercerización por prestación de servicios turísticos a través de mayores capacidades de innovación y transferencia en infraestructura, tecnología y adecuación de espacios específicos para la explotación de economías de escala y de alcance toda vez que existe un marco definido para el desarrollo de actividades turísticas.

De forma holística, el departamento de Boyacá ha venido desarrollando el sector turismo como uno de los principales ejes de su economía toda vez que logra captar la consistencia en la generación de ingreso a nivel agregado para gran parte de municipios y provincias que componen su geografía, con énfasis en la especialización de servicios de tercer nivel que satisfagan la demanda de un creciente número de turistas que visitan la región, así como del bienestar de la población boyacense a través de la generación de empleo y sostenibilidad del ingreso en el mediano y largo plazo.

Sin embargo, el proyecto de ley carece de sustento técnico y justificación económica al no encontrar válidas las medidas de proyección de la inversión en el mediano plazo a través del monto recaudado, la duración y acto presente de la estampilla no se encuentra establecida, tampoco se identifican los factores potenciales diferenciados por municipio y provincia en los cuales se concrete la contraprestación de la tasa establecida.

1.2 Contenido específico de aplicación de la estampilla

La utilización de la estampilla como medio de financiamiento para el desarrollo de un sector específico o para la generación de nuevas inversiones en actividades que propendan por el bienestar de un grupo determinado de personas, grupos o comunidades, afecta positivamente la función de bienestar en términos de empleo, ingreso y demanda por bienes y servicios.

No obstante de lo anterior, la contraprestación económica de un medio de financiamiento en el sentido de tributo, genera diferentes efectos sobre los límites de

su aplicación y efectividad en su ejecución, por lo cual la certeza de nuevos recursos para inversiones futuras depende de la focalización en el gasto posrecaudo. Situación que ha venido generando dudas sobre la efectividad de la Estampilla en inversiones futuras.

En estas condiciones, es preciso anotar que la estampilla se equipara con un tributo, cuya característica es la no correlación inmediata de una contraprestación para el sujeto pasivo siempre que el resultado de la misma se enfoca en la percepción de necesidades específicas que afectan a pequeños grupos de la población sin entrar a conformar un cambio inmediato para quienes pagan el tributo. La tasa a la cual se diferencia el cobro del mismo mediante el objeto gravado consistente en procesos de contratación, es definida y administrada por la institución territorial específica, en este caso, mediante ordenanza de la Asamblea Departamental.

En el caso concreto del proyecto de ley, la Estampilla de Fomento al Turismo carece de argumentación técnica que sustente las necesidades de financiamiento en el corto plazo para el sector económico de interés. El articulado generaliza los efectos esperados por el recaudo y no se obtiene información relevante que identifique las condiciones actuales del departamento de Boyacá en los avances de la estructura turística por municipio y provincia, con lo cual se dejan abiertas brechas de inversión específica para el agregado departamental.

En otro sentido, debe hacerse una evaluación con criterio técnico que identifique la inversión departamental ya ejecutada en ampliación de infraestructura y oferta de servicios turísticos ofrecidos actualmente por el departamento de Boyacá frente a un análisis de demanda hotelera y comercial ante el número de turistas por año que reciben los principales sitios de interés visitados.

Debe especificarse el número de inversiones estimadas para el periodo de duración de la estampilla frente al recaudo estimado y la distribución del mismo en proyectos de mejoramiento prioritarios para el sector.

El establecimiento de cobro por causación de la estampilla, estimado en una tasa no mayor al 2% se refiere a un porcentaje muy elevado, teniendo en cuenta el costo que lleva implícito el gravamen sobre nueva contratación.

La mayor carga tributaria sobre costos estimados por estampilla proporciona una variable causal de encarecimiento de nuevos contratos, con lo cual se desplaza la oferta de proponentes dispuestos a desarrollar nuevos proyectos en la región.

Además de lo anterior, no se encuentra una relación en torno a las características de la Estampilla, lo cual dificulta responder a las preguntas: ¿Cuál es la eficiencia económica del recaudo por estampilla? ¿A qué municipios y provincias está determinado su uso? ¿Cuál es el efecto directo del recaudo en los proyectos a financiar para el sector turístico? ¿Cuáles son los actores directamente relacionados con la demanda de servicios turísticos de la región: hoteles, comercios, mercadeo? ¿A través de qué mecanismos de participación la estampilla genera beneficios para la población objetivo? ¿Quién administrará el recaudo de la Estampilla y a través de qué instancias se puede dar el carácter de inver-

sión? Encarecer la contratación en el departamento de Boyacá por el uso de estampillas, originaría mayores costos de transacción sobre la documentación requerida y el canon participativo de la inversión, deducidos los gastos de ejecución de contratos.

Tampoco se destacan las características en la prestación de servicios de turismo por cada uno de los municipios que realizan esta actividad y perciben ingresos por la venta de los mismos, de lo cual, no se comprende en qué estado se encuentran los desarrollos turísticos siendo evidente una falta de criterios unificados en torno a los beneficios del departamento de Boyacá por la convergencia de un sector potencialmente efectivo.

Ahora bien, se encuentran conceptos como ventas comparativas, que deben diferenciarse por rango de productos ofrecidos y por clasificación económica a través de la cual se incluyan las partidas de gasto en inversión que se van a modificar una vez ejecutado el correspondiente recaudo. No se tienen en cuenta factores relevantes como las economías de escala y el desarrollo de clúster que pueden beneficiar en grado particular y creciente el desarrollo del sector Turismo, por ende, la existencia del término “Fomento” carece de sustentación técnica y evaluación progresiva en el tiempo.

Finalmente, el uso de la estampilla está determinado por un costo sobrevalorado que encarece variables como la contratación, afecta directamente el órgano rector tributario del departamento y no es significativo respecto al margen administrativo a través del cual se focalicen los recursos. En este orden de ideas, mientras no se dé una especificidad coherente al uso y participación de mecanismos de financiación como la estampilla, no es sujeto de acción directamente proporcional a la mejora o fomento del turismo debido a la sobreexistencia de múltiples tributos que se asocian con ineficiencias tributarias.

De acuerdo a las observaciones anteriores, se solicita que con respecto al **Proyecto de ley número 061 de 2014 Cámara, por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá para ordenar la emisión de la Estampilla de Fomento al Turismo y se dictan otras disposiciones**, considerar la siguiente proposición:

Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, rindo ponencia negativa y solicito a los honorables Representantes miembros de esta Comisión, archivar en primer debate el **Proyecto de ley número 061 de 2014 Cámara, por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá para ordenar la emisión de la Estampilla de Fomento al Turismo y se dictan otras disposiciones**.

De los honorables Representantes,



CIRO ALEJANDRO RAMIREZ CORTES
Representante a la Cámara Departamento de Boyacá,
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE
(Asuntos Económicos)

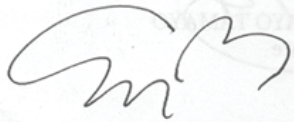
Bogotá, D. C., 28 de abril de 2015

En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 061 de 2014 Cámara**, por medio de la cual se autoriza a la *Asamblea Departamental de Boyacá para ordenar la emisión de la Estampilla de Fomento al Turismo y se dictan otras disposiciones.*

Autor: honorable Senador *Mauricio Aguilar Hurtado.*

Suscrita por el honorable Representante *Ciro Alejandro Ramírez Cortés*, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la **Gaceta del Congreso**, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,


ELIZABETH MARTINEZ BARRERA

CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL CONSEJO GREMIAL NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual se establece el fuero de maternidad en favor de la mujer vinculada mediante contrato de prestación de servicios.

Bogotá, D. C., abril de 2015

Honorable

Senado de la República

Referencia: Solicitud de archivo **Proyecto de ley número 068 de 2013 Cámara**, por medio de la cual se establece el fuero de maternidad en favor de la mujer vinculada mediante contrato de prestación de servicios.

El Consejo Gremial Nacional, en representación del sector empresarial colombiano, ha llevado a cabo el análisis del **Proyecto de ley número 068 de 2013 Cámara**, por medio de la cual se establece el fuero de maternidad en favor de la mujer vinculada mediante contrato de prestación de servicios (en adelante el "Proyecto").

A partir de este análisis, encontramos que el proyecto confunde la naturaleza de la relación laboral con contratos de tipo civil o comercial, resta competitividad al sector empresarial y desconoce la realidad de la economía y los desafíos para el crecimiento del sector empresarial. Por lo anterior, solicitamos su archivo.

Las razones que sustentan nuestra solicitud de archivo se resumen en los siguientes puntos:

a) El proyecto distorsiona la naturaleza del contrato laboral frente a la prestación de servicios.

Encontramos con preocupación que el proyecto equipara las relaciones contractuales de derecho civil o comercial, con el contrato de trabajo de que trata la legislación laboral.

La tercerización de actividades y procesos es parte natural del esquema productivo en cualquier economía. No todas las funciones justifican la contratación laboral de una persona y en algunos casos es preferible la contratación con terceros altamente especializados que pueden encargarse de una tarea específica sin comprometer el normal funcionamiento de la empresa.

No es cierto que la contratación no laboral crea condiciones familiares y sociales precarias. La legislación

actual prevé mecanismos que buscan que contratistas y prestadores de servicios independientes hagan parte del sistema de seguridad social y es dentro de ese marco que debe estudiarse la protección de la mujer contratante en estado de embarazo.

Los esfuerzos del Estado deben estar encaminados en el fortalecimiento de la formalización empresarial y laboral y este proyecto está lejos de aportar en este objetivo.

El proyecto desconoce que los mismos antecedentes jurisprudenciales citados en la ponencia reconocen que le corresponde a la jurisdicción laboral ordinaria determinar, caso por caso, los eventos en los que una figura contractual está escondiendo la existencia de una auténtica relación laboral. En casos de afectación inminente del mínimo vital, el juez de tutela podría entrar a determinar dicha relación laboral y extender los efectos del fuero de maternidad.

Insistimos en que mal haría el legislador en extender los beneficios del fuero de maternidad a casos de contratos civiles y comerciales y distorsionar la naturaleza del contrato de trabajo.

b) Estacionalidad de la economía, productividad y competitividad

Colombia, una economía cada vez más integrada al mercado global, necesita contar con costos competitivos. La extensión del fuero de maternidad a las relaciones civiles y comerciales, supondría un encarecimiento de este factor productivo, llevando así a una reducción de puestos de trabajo y a una desmejora de la calidad del mismo.

Esta situación afectaría de manera preponderante a aquellos sectores como el comercio, construcción, servicios, agricultura e industria manufacturera, que responden por el 76% del empleo del país. Estos y otros sectores de la economía son estacionales, esto quiere decir que de acuerdo con los ciclos económicos y las condiciones del mercado, adaptan su producción y esto conlleva también ajustes en el manejo de la contratación de servicios.

Es impensable un sector empresarial dinámico y generador de empleo formal y de calidad, sin las condiciones necesarias para la competitividad y con distorsiones como las propuestas por el proyecto.

c) Desempeño del mercado laboral y bienestar general.

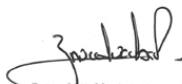
Compartimos la afirmación hecha por Fedesarrollo en su Informe Mensual del Mercado Laboral, de acuerdo con la cual “el éxito de una sociedad y el bienestar de sus habitantes dependen en buena medida del desempeño del mercado laboral que los circunscribe”.

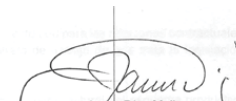
El concepto de la tasa natural de desempleo establece que esta es consistente con el potencial de la economía y que la correspondencia entre la oferta y la demanda laboral se ve influida por factores como rigideces institucionales. El Congreso de la República ha trabajado en este último frente a partir de iniciativas tan importantes como la Ley de Primer Empleo y la Reforma Tributaria del año 2012¹. Estamos convencidos de que crear rigideces como las propuestas por el proyecto, no corresponde a todos estos esfuerzos institucionales que economistas reconocidos señalan como benéficos.

Colombia tiene hoy en día cifras de desempleo de un dígito, las menores en 18 años y estamos convencidos de que esa es la tendencia que debe mantenerse y para tal fin los empresarios necesitan tener el espacio para hacer las inversiones necesarias y mejorar su productividad².

De acuerdo con lo anterior, solicitamos el **archivo del Proyecto de ley número 068 de 2013 Cámara**, por medio de la cual se establece el fuero de maternidad en favor de la mujer vinculada mediante contrato de prestación de servicios.

Cordialmente,


Bruce Mac Master
Presidente


Javier Díaz Molina
Vicepresidente

- 1 Fedesarrollo, “La tasa natural de desempleo en Colombia”, Informe Mensual del Mercado Laboral, abril de 2013.
- 2 FEDESARROLLO, “Un Año del Informe Mensual del Mercado Laboral”, diciembre de 2013.

CONTENIDO

Gaceta número 285 - martes 12 de mayo de 2015

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 234 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 222 de la Ley 1450 de 2011	1
--	---

PONENCIAS

Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate segunda vuelta al proyecto de acto legislativo número 167 de 2014 Cámara, 22 de 2014 Senado, por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia	6
Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 148 de 2014 Cámara, por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno nacional para reordenar la estructura de la participación en el sector financiero y se dictan otras disposiciones	11
Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 061 de 2014 Cámara, por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá para ordenar la emisión de la Estampilla de Fomento al Turismo y se dictan otras disposiciones	13

CARTA DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Consejo Gremial Nacional al Proyecto de ley número 068 de 2013 Cámara, por medio de la cual se establece el fuero de maternidad en favor de la mujer vinculada mediante contrato de prestación de servicios	15
--	----