



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 - Nº 595

Bogotá, D. C., jueves, 13 de agosto de 2015

EDICIÓN DE 24 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 246 DE 2015 CÁMARA, 150 DE 2015 SENADO

por medio de la cual la Nación le rinde homenaje y exalta la vida del maestro Carlos Gaviria Díaz, en reconocimiento a su labor jurídica, académica, política y ética.

Bogotá, D. C., julio de 2015

Doctora

AIDA MERLANO

Presidenta

Comisión Segunda

Cámara de Representantes

Ciudad

De acuerdo con el encargo impartido mediante comunicación del 16 de julio de 2015, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 246 de 2015 Cámara, 150 de 2015 Senado**, por medio de la cual la Nación le rinde homenaje y exalta la vida del maestro Carlos Gaviria Díaz, en reconocimiento a su labor jurídica, académica, política y ética, en los siguientes términos:

1. Alcance del proyecto de ley

Con este proyecto de ley, de autoría de los honorables Senadores Senén Niño Avendaño, Alexander López Maya, Jorge Enrique Robledo, Iván Cepeda Castro, Jesús Alberto Castilla Salazar, Roy Barreras, Luis Évelis Andrade, Hernán Andrade, Doris Clemencia Vega, Paloma Valencia, Claudia López, Jorge Prieto, y otros, se pretende honrar la memoria del jurista, magistrado, pensador, maestro, académico, líder político, doctor en Derecho, Carlos Gaviria Díaz, en reconocimiento a su labor jurídica, académica, política y ética, en especial, a su incansable trabajo en defensa de la libertad, de la ética pública, del respeto por la vida y de

los derechos fundamentales, de la democracia, de la búsqueda de la paz y la justicia social para Colombia.

2. Trámite legislativo

El Proyecto de ley número 150 de 2015 fue radicado por el Senador Senén Niño Avendaño el 8 de abril de 2015 en la Secretaría General del Senado de la República, con el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales exigidos. Fue publicado para primer debate en la *Gaceta del Congreso* número 166 de 2015. El proyecto fue debatido y aprobado en primer debate en la Comisión Segunda del Senado de la República el día 20 de mayo de 2015. Posteriormente fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 291 de 2015 y aprobado en la Plenaria del Senado en sesión del 10 de junio de 2015. El texto aprobado fue publicado el 17 de junio de 2015 en la *Gaceta del Congreso* número 417 de 2015.

Fui designado como coordinador ponente para primer debate en la Cámara de Representantes, labor que gustosamente cumpla.

3. Perfil del maestro Carlos Gaviria Díaz

El personaje que por esta iniciativa es objeto de honores es el fallecido jurista, maestro, humanista, líder social y político, maestro Carlos Gaviria Díaz, oriundo del departamento de Antioquia. A continuación y en aras de que se comprenda la relevancia nacional de Carlos Gaviria Díaz, se presenta un resumen de su perfil y trayectoria.

Este antiguo magistrado de la Corte Suprema, demócrata íntegro y sin mancha, con una visión ética de la vida y de lo que tendría que ser la política, es, según mi opinión, el Presidente que Colombia necesita¹.

¹ José Saramago, Premio Nobel de Literatura en 1998, refiriéndose al Maestro Carlos Gaviria, el día 21 de mayo de 2006. Agencia Latinoamericana de Información. Saramago, José. "Carlos Gaviria, el presidente que necesitan los colombianos." (En línea). 23 de mayo de 2006, (29 de abril de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1leE1gB>.

Carlos Gaviria Díaz, nació el 8 de mayo de 1937 en el municipio de Sopetrán, ubicado en la subregión occidente del departamento de Antioquia, creció con sus abuelos, Fernando Díaz y Ana Holguín. Ingresó a estudiar al colegio de la Universidad Pontificia Bolivariana, en el año 1946, al cual llegaba en bicicleta desde el municipio de Itagüí. Allí, sus cualidades académicas se potenciaron, desde la dirección del periódico religioso *Acción*, a sus once años, hasta ganar el honor de ser el mejor bachiller del departamento, en 1954, lo cual le haría acreedor, no solo a una beca que decidió tomar en la Universidad de Antioquia, sino a una serie de definiciones que lo harían notable: ser humanista y agnóstico. Ingresó a estudiar Derecho y Ciencias Políticas en la Facultad del mismo nombre de la Universidad de Antioquia, en donde se graduó en 1961. Ejerció el requisito académico de la judicatura en el municipio de Rionegro, como Juez Promiscuo Municipal, del 12 de enero de 1962 al 12 de enero de 1963. Durante un viaje a España, conoció a quien sería el amor de su vida, María Cristina Gómez, y con quien compartió 48 años de vida. Sus hijos: Natalia, Ana Cristina, Carlos y Ximena. Realizó su maestría en Derecho en la Universidad de Harvard, en la Escuela de Leyes entre 1970 y 1971, fue estudiante especial en las áreas de jurisprudencia (Con Lon L. Fuller), Derecho Constitucional (Con Paul Freund) y Teoría Política (Con Carl J. Friedrich). Retornó a su Alma Máter, la Universidad de Antioquia, para graduarse en las mismas áreas del conocimiento, pero esta vez en nivel de Doctorado, al cual se agregó el mismo título, aunque *Honoris Causa*, entregado esta vez por la Universidad Nacional en septiembre de 1998².

Desde su graduación, incluso, desde su preparación en pregrado, empezó a perfilar aquel tridente que lo haría un personaje sin par de la historia política contemporánea del país: el humanista y demócrata de izquierda, el magistrado incólume y el Maestro universitario. Siendo el tridente orientador de ello, lo que consideraba como las bases de la vida: amar, aprender y ayudar.

Humanista y demócrata de izquierda

En la primera etapa de su vida pública practicó el derecho, aún desde el pregrado, con el fin de defender a sindicados de delitos políticos y a estudiantes en consejos de guerra, sus inclinaciones eran cada vez más evidentes, a pesar de que el ambiente político no le era favorable. Sus artículos en periódicos, como en el diario que él mismo ayudaba a preparar, *Movimiento*, quedaban en el pasado y ya en 1980 determinó su quehacer político, siendo nombrado Vicepresidente del Comité por la Defensa de los Derechos Humanos de Antioquia. Su labor fue cada vez más comprometida en esta área, no obstante la hibridación entre paramilitarismo e institucionalidad hacían que la labor de defender los Derechos Humanos fuera cada vez más difícil. En esa época fue asesinado *Héctor Abad Gómez*, su amigo cercano, lo cual le obligó a exiliarse en Argentina desde el 25 de agosto de 1987. Allí, ante la nostalgia del destierro, no sólo se cualificó académicamente sino que definió en la política un camino a seguir, a pesar de que hechos como los que le obligaron

a partir de su tierra natal le significaron una amenaza directa para que no optara por esta alternativa. Después de una visible participación en la Corte Constitucional, su militancia se expresó en la construcción del Frente Social y Político, dentro del cual sería una de sus figuras más destacadas junto al profesor Orlando Fals Borda. Esto le permitiría emprender la lucha electoral, después de haber ejercido como magistrado. Fue elegido Senador de la República obteniendo la quinta votación del país, con 116.067 votos³.

En el Legislativo propició confrontaciones directas al modelo político, social y económico imperante, dejando sendas propuestas garantistas en el plano jurídico, y diáfanos en el terreno epistemológico. Lo anterior quedó consignado, por ejemplo, en el Proyecto de ley número 01 de 2005, que para lo primero, implicaba clarificar y facilitar los mecanismos de exigibilidad de algunos de los derechos sociales. Los ciudadanos contarán con una herramienta sumamente útil para la protección de sus derechos más elementales de subsistencia⁴. Frente a lo filosófico, y teniendo como marco esta propuesta presentada al legislativo, el Maestro recalca que la disposición estatal hacia los derechos no implica benevolencia de este hacia la sociedad, sino que implica un compromiso intrínseco: Una vieja concepción, dominante aún hoy en algunos sectores de la sociedad, entiende los derechos sociales como prestaciones casi facultativas del Estado. En realidad, ellos son la sustancia del Estado social de derecho y de su protección efectiva depende la legitimidad del sistema político y su carácter social, especialmente cuando involucran la vida digna de los ciudadanos⁵. Con cada discusión en el Congreso, su posición era cada vez más vehemente en defensa de los derechos sociales, de la Constitución de 1991, de los más débiles y de la soberanía⁶. Abierto el debate sobre la firma del TLC con Estados Unidos, Gaviria afirmó que era un tratado que aumentaría la desigualdad y contribuiría al deterioro de la soberanía nacional⁷. Su coherencia,

³ *Ibíd.*

⁴ Gaviria Díaz, Carlos. Polo Democrático Alternativo. *Una ley para proteger derechos sociales*. (En línea). 01 de abril de 2015, (23 de febrero de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1PLJtsn>.

⁵ *Ibíd.*

⁶ “La ruta correcta para el Estado colombiano es, a mi juicio, la señalada en la Constitución de 1991, es decir, la lucha por hacer una realidad el Estado Social de Derecho. Este objetivo no podrá ser alcanzado si la carga de los problemas del Estado sigue siendo puesta exclusivamente sobre los hombros de los más débiles”. Gaviria Díaz Carlos. Polo Democrático Alternativo. *TLC o dependencia de Colombia frente a E.U.* (En línea). 01 de abril de 2015, (23 de febrero de 2015). Disponible en: <http://www.polodemocratico.net/nuestro-partido/carlos-gaviria-in-memoriain-su-pluma/8041-tlc-o-dependencia-de-colombia-frente-a-e-u>

⁷ “Tal como lo señaló en un reciente informe el Banco de la República, la firma del TLC generará para Colombia una situación de dependencia aún mayor frente a los Estados Unidos, lo que implica que el destino de nuestro país ya no dependerá del rumbo democrático que sus líderes y su población le queramos dar, sino muy especialmente del que Estados Unidos nos imponga”. Gaviria Díaz Carlos. Polo Democrático Alternativo. *TLC o dependencia de Colombia frente a E.U.* (En línea). 1º de abril de 2015, (23 de febrero de 2015). Disponible en: <http://www.polodemocratico.net/nuestro-partido/carlos-gaviria-in-memoriain-su-pluma/8041-tlc-o-dependencia-de-colombia-frente-a-e-u>.

² Periódico *El Colombiano*. “Carlos Gaviria: un Humanista entre políticos”. (En línea). 1º de abril de 2015, (23 de febrero de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1J2dzDS>.

su énfasis en los derechos y su disciplina académica le permitirían ser el candidato del Polo Democrático Alternativo en la contienda electoral del año 2006, para enfrentarse a su antiguo estudiante de Derecho, el entonces candidato-Presidente Álvaro Uribe Vélez. Fue el maestro Gaviria quien obtuvo la mayor votación histórica de la izquierda en Colombia, 2.623.000 votos.

El magistrado incólume

Como magistrado, sus labores no fueron menos prolíficas que las labores políticas desarrolladas. Después del tiempo de exilio, Carlos Gaviria regresó al país y después de retomar la academia, fue elegido por el Senado para ejercer en la recién establecida Corte Constitucional. Desde 1993 llegó a ser magistrado después de ser ternado por el Consejo de Estado, siguiendo la línea jurídica de Ciro Angarita. Como en política, su orientación sería de corte progresista. Ejerció la presidencia de la Corte; produjo fallos de un alto impacto, no solo técnico, sino filosófico, político e idiomático. Estas son algunas de sus más importantes aportaciones:

- **La muerte digna como derecho:** Ante una demanda presentada contra el artículo 326 del Decreto 100 de 1980 (Código Penal), su decisión fue exonerar de responsabilidad al médico que incurra en homicidio por piedad. Colombia se convirtió así, a través de la Sentencia 239 de 1997 de la Corte Constitucional, en el primer país en despenalizar la eutanasia⁸.

- **La dosis mínima:** Fue tajante en afirmar que en un Estado de derecho a nadie se le puede privar de su libertad porque consuma la dosis mínima de una sustancia como la marihuana. A partir de una demanda emprendida contra el artículo 51 de la Ley 30 de 1986, permitió despenalizar el uso de la dosis mínima, a través de la Sentencia C-221 del 5 de mayo de 1994, declarando inexecutable la reglamentación que convertía el consumo de dicha dosis en conducta punible. Apelando al libre desarrollo de la personalidad, a las políticas necesarias de prevención en materia de salud y educación y a las penas al narcotráfico, radicó su ponencia en la relación intrínseca existente entre autonomía y dignidad: La dignidad humana no es otra cosa que la autonomía⁹.

- **Tarjeta profesional para periodistas:** en la decisión de la Sentencia C-087 del año 1998, originada en la demanda contra la Ley 51 de 1975, la cual regulaba la tarjeta para periodistas, el magistrado dio prioridad al derecho a la libertad de ejercicio de oficio o profesión asegurando que: “los privilegios y aún los deberes éticos y jurídicos que al periodista incumben, derivan del ejercicio de su actividad y no del hecho

contingente de poseer o no una tarjeta expedida por una agencia oficial”¹⁰.

- **Sedición o delito político:** A través de la Sentencia C-456 de 1997, que tenía como objeto interpelar el artículo 127 del Decreto 100 de 1980 (Código Penal), aunque fue derrotado, en su salvamento de voto manifestó que los grupos alzados en armas, que no tengan como objeto primordial fines meramente lucrativos, deben ser tratados de forma benigna. Lo cual es considerado y aplicado por el Derecho Internacional. El Magistrado Gaviria avaló defender la exclusión de pena para quienes incurrieran en el delito político¹¹.

- **Abogó por mayor participación de la mujer en altos cargos del Estado:** en la decisión sobre la constitucionalidad de la Ley 581 de 2000 que efectuaba una discriminación positiva sobre las mujeres para acceder a altas esferas institucionales, proferida mediante Sentencia C-371 del mismo año, Gaviria pese a haber votado favorablemente la sentencia, hizo posteriormente una aclaración de su voto en la que explicó que dicha decisión resultaba paradójicamente discriminatoria con la mujer, pues al asegurarle un porcentaje de participación en altos cargos del Estado, no con base en sus capacidades y méritos personales, sino exclusivamente por razón de sexo, dejaba en evidencia un cierto sentido paternalista. Gaviria además aseguró no tener duda “de que en una sana y abierta competencia las profesionales colombianas están plenamente capacitadas para emular con el hombre, y sin necesidad de una ley pueden aspirar a ocupar las más altas posiciones del Estado”.

- **Penalización del incesto: la Sentencia C-404 de 1998** si bien asumía que el delito del incesto puede ser pasado por alto por las autoridades debido a conductas especiales presentes dentro del caso, lo fundamental, o *el espíritu de la norma* señala que las diferentes formas en las que las relaciones incestuosas pueden afectar la institución familiar, justifican plenamente, la tipificación del incesto como delito autónomo¹².

- **Con relación a los derechos de los indígenas:** A través de acción de tutela interpuesta por el indígena emberá-chamí Ovidio González, dirigida a la Asamblea General de Cabildos en Pleno y del Cabildo Mayor Único de Risaralda, la Sentencia T-349 de 1996 afirmó de forma categórica el respeto a la autonomía de las comunidades indígenas en Colombia, toda vez que estas respeten principios universales, es decir, el derecho a la vida en detrimento de la esclavitud, la tortura o la desaparición.

Culminó su magistratura en el año 2001, siendo estas algunas de sus sentencias más relevantes. Lo edificado y manifestado por su ejercicio impregnó huellas imborrables en lo que debe ser el *ethos*, no sólo de

⁸ Trata de un acto solidario que no se realiza por la decisión personal de suprimir una vida, sino por la solicitud de aquel que por sus intensos sufrimientos, producto de una enfermedad terminal, pide le ayuden a morir”. Corte Constitucional. Sentencia C-239 de 1997: *Homicidio por piedad (Homicidio pietístico o eutanásico / Homicidio eugenésico)*. Dr. Carlos Gaviria Díaz. (En línea). 20 de mayo de 1997, (23 de febrero de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1HNXbK8>.

⁹ Periódico *El Herald*. “*El legado de Carlos Gaviria*”. (En línea). 02 de abril de 2015, (23 de febrero de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1Jv5dbq>.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-087 de 1998: *Libertad de profesión u oficio*. Doctor Carlos Gaviria Díaz. (En línea). 18 de marzo de 1998, (23 de febrero de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1GZJK9l>.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-476 de 1997: *Hecho punible cometido en combate*. Doctor Carlos Gaviria Díaz. (En línea). 29 de marzo de 1997, (23 de febrero de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1EOVmZF>.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-404 de 1998: *Libre desarrollo de la personalidad*. Doctor Carlos Gaviria Díaz. (En línea). 10 de agosto de 1997, (23 de febrero de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1J3wFcZ>.

esta entidad, sino de las instituciones del Estado. El sentido de su jurisprudencia fue nítido, humanista, defensor de las libertades y de los derechos, a pesar de lo polémico de los temas y de sus respectivos fallos. Desde la mirada del derecho, Carlos Gaviria aportó a erigir en Colombia el derecho de los jueces o *el Nuevo Constitucionalismo*. Su tesis central consistía en darle alcance de obligatorio cumplimiento a través de sentencias constitucionales, tanto a las instituciones como a los individuos¹³. No sólo defendió la Constitución de 1991, sino que a partir de este principio, la hizo posible. El conjunto de su obra, en este terreno, se halla en el libro “Sentencias Herejías constitucionales” publicado por el Fondo de Cultura Económica¹⁴.

El maestro universitario

En la academia, también se destacó. En la Universidad de Antioquia, no solo fue un prolífico estudiante en su pregrado, sino que emprendió una inagotable carrera que lo llevó a altas dignidades en el Alma Máter, la cual, no solo le enseñó derecho, sino que lo convirtió en defensor de la universidad pública. Después de recibir mención honorífica por su tesis doctoral denominada “*Apuntes para un curso de introducción al estudio del Derecho*” la cual aún se estudia como documento básico para los primeros semestres de la carrera, se desempeñó como decano de la Facultad de Derecho 1967 y 1969, para posteriormente, asumir como Director del Departamento de Derecho Público y del Instituto de Ciencia Política (1974-1980), y fundar el Instituto de Estudios Políticos. En esa misma década, ejerció como Maestro de Teoría General del Delito y luego de Introducción del Derecho, Teoría general del Estado y de Filosofía del derecho. Fue entonces cuando le enseñó a quien 26 años después sería su contrincante en la contienda presidencial, Álvaro Uribe Vélez. Desde que inició su labor como defensor de Derechos Humanos en 1980, era reconocido por sus estudios constitucionales. Al regresar del exilio, ejerció como Vicerrector de la Universidad de Antioquia entre 1989 y 1992, y perteneció al Comité de la Editorial Universitaria, dentro de la cual ayudó a que Héctor Abad publicara su primer libro: *Malos pensamientos*. Sin embargo, las letras y los autores no fueron solo sustento a la hora de la discusión, sino que fueron faros que orientaron su ejercicio cotidiano. De ciertos escritores aprendió su método de forma exegetica, pero siempre ubicando su aplicación en la realidad nacional¹⁵. Carlos Gaviria recogió de Kelsen su concepción del derecho desde el positivismo lógico, de Wittgenstein, a quien admiraba y respetaba sobremanera, su tersura, su transparencia, guardando con especial recelo la premisa “todo lo que se puede pensar se puede decir, y todo lo que se puede decir se puede decir claramente”. De Platón, declarado su personaje, que podía acercarse tanto a Sócrates, su integridad como académico, su obsesión por ser diáfano. De Kant la diamantina separación, además en-

señada, entre los fundamentos éticos y las creencias religiosas. De Borges la unidad entre sus obras, sin importar el calibre (ensayos, cuentos, poesías) y sin importar el temario (el tiempo, el laberinto, el espejo, lo efímero de la vida). De Spengler, que lo llevó de frente al mundo de la poesía, su reconsideración sobre la actualidad de occidente, desde su libro *La decadencia de Occidente* (Der Untergang des Abendlandes), concepto que le permitió vislumbrar una concepción hermenéutica de la realidad, para lo cual afirmó: Lo inadecuado de estudiar a la humanidad como un todo en vez de estudiarla como un conjunto heterogéneo de manifestaciones culturales que, dije anteriormente, pueden coexistir, ser coetáneas o contemporáneas, aunque presenten un distinto grado de desarrollo¹⁶.

La partida del Maestro

El pasado 31 de marzo, a sus 77 años, el abogado, maestro, doctor, magistrado y político Carlos Gaviria Díaz, falleció. Sin lugar a dudas uno de los referentes más importantes de la izquierda colombiana, y latinoamericana al comenzar el siglo XXI. En el Congreso de la República se le rindió un homenaje póstumo, y también en la ciudad de Medellín. Evidentemente, desde el partido que él dirigió entre 2006 y 2010, se refirieron a sus excelsas calidades humanas y profesionales. Clara López sostuvo: “La fecunda vida de Gaviria es testimonio de coherencia con sus convicciones y ejemplo de rectitud, habida cuenta que durante su rica trayectoria como juez, docente universitario, magistrado, congresista y dirigente político, dio muestras de sobra de dignidad y compromiso con los supremos valores de la ética, la democracia, la defensa de los Derechos Humanos, el pluralismo y la apertura de espacios ciudadanos para avanzar en una Colombia en paz, sustentada en la decencia, como fue el lema de su última campaña política”¹⁷. Se destaca también la actitud demostrada por otros movimientos y personalidades políticas, que si bien encontraron en él un contradictor, lo reconocieron como una gran figura. Las palabras de su hija Ximena describieron el sentimiento de muchos de quienes lo conocieron: Para mí, su muerte es un acto simbólico, como de la muerte de la justicia y de la ética en este país, porque para él todo lo que está sucediendo en la Corte era contrario a su actuación como magistrado”¹⁸.

Legado del maestro Carlos Gaviria Díaz a Colombia

Su pulcro legado puede hallarse fácilmente en cada una de las facetas en las que se desarrolló.

¹³ Peña, Héctor y Arellano, Fernando. “Carlos Gaviria: el reto de una Colombia justa”. Ediciones Veramar. Bogotá. 2006.

¹⁴ Gaviria Díaz, Carlos. “*Sentencias: Herejías Constitucionales*”. Fondo de Cultura Económica. Bogotá. 2002.

¹⁵ Garavito, Fernando. Polo Democrático Alternativo. ¿*Carlos Gaviria Díaz, al revés: Descifrando el enigma?* (En línea). 1° de abril de 2015. (23 de febrero de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1KnKhRk>.

¹⁶ Fernando Garavito lo expresó de forma lúcida y taxativa en una de sus columnas: “pretendo señalar que la humanidad se ha movido en dos direcciones o tendencias diferentes: una tendencia racionalista que podemos llamar apriorista, que concibe el desarrollo de la humanidad como un todo y lo reduce a unas determinadas fases o etapas que se pregonan como válidas para toda la humanidad. Y otra perspectiva que, en cambio, divide la humanidad en parcelas o culturas y trata de identificar las características de cada de una ellas y de su propio desarrollo”. Gaviria Díaz, Carlos. Polo Democrático Alternativo. “*El Estado Social de Derecho y el pluriculturalismo*”. (En línea). 1° de abril de 2015. (23 de febrero de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1z62OjJ>.

¹⁷ Arango, Rodolfo. Polo Democrático Alternativo. “*Carlos Gaviria o el testimonio de la decencia y la dignidad política*”. (En línea). 1° de abril de 2015. (24 de febrero de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1JKCSJU>.

¹⁸ Blu Radio. “*Su muerte es simbólica para crisis que afronta la Corte*”. (En línea). 1° de abril de 2015. (23 de febrero de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1aiGfxu>.

En materia política, como señaló el exmagistrado auxiliar de la Corte Constitucional Rodolfo Arango: “Carlos consideraba que si uno tenía las capacidades teóricas, académicas y conceptuales debía ponerlas al servicio de la comunidad. Él incursionó en la política para cambiar esa práctica nefasta de la corrupción. Demostró que es erróneo separar la política de la moral”. Siempre fue un defensor a ultranza de la democracia a la que solo podría llegarse a través de la educación masiva, para que el pueblo pudiese ser consciente, conviviente y pensante, para que las contiendas electorales fuesen verdaderas manifestaciones de ideas políticas. Como Senador, siempre optó por las discusiones y escenarios académicos, la transparencia y la excelencia: lo antagónico a lo que se vive en el Congreso. Siempre en sus debates apelaba a las razones y los argumentos sin menoscabar, irrespetar o acudir a otras formas para imponerse a su contrincante. La política implicaba para él, en términos generales, un ejercicio de claridad teórica para llevarlo a la práctica.

En la magistratura, también apostó por ser un defensor de los derechos, las libertades, la equidad y los sectores desposeídos en la sociedad. Sus ponencias de profundo contenido académico, intelectual y progresista, aunque versaran de temas complejos, siempre estuvieron sostenidas rigurosamente en la lógica, sapiencia y enlace con la realidad. Siempre, basado en la defensa de la dignidad, la libertad y la autonomía, avanzó en la despenalización del aborto, los derechos civiles de la comunidad LGBTI, la eutanasia y la despenalización del consumo de la dosis mínima de drogas. Su influencia no solo compete a los alcances políticos democráticos de su quehacer, sino a la misma práctica académica. El exmagistrado José Gregorio Hernández, colega de Gaviria en la Corte Constitucional, afirmó: “La lucha que dio como magistrado contra los enemigos de la Constitución Política del 91, los principios que la inspiraron y sobre todo la tutela, puede ser considerada como el mayor aporte de Gaviria a la justicia en el país”¹⁹. En tiempos cuando la Corte Constitucional se juega la vida y la legitimidad, debido a complejos escándalos de corrupción, su presencia nos hace falta.

En la docencia, no solo recibió el rótulo de profesor, sino de maestro. Siempre fue de espíritu libertario lo que le hacía ser un pedagogo de avanzada. El abogado constitucionalista, Manuel Quinche, quien fue alumno suyo en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana afirmó que: “Más allá de las sentencias en las que Gaviria tuvo parte, su legado más importante en el ámbito jurídico fue sacar de esa onda local y provincialista al constitucionalismo colombiano para ponerlo a tono con los cánones mundiales”²⁰.

A pesar de ser un hombre letrado siempre tuvo la disposición de escuchar al otro. Acervo académico, que no solo utilizaba para la discusión epistemológica en las aulas, sino que llevaba a discusiones políticas nacionales, como por ejemplo en la relación entre Estado y pluriculturalidad, consignado en los artículos 70 y 246 de la Constitución Política de 1991, sobre esto afirmó: “Se trató de un llamamiento a la democracia y simultáneamente de la confesión positiva de que

el modelo hegemónico que hasta el momento había dominado entre nosotros había fracasado y, por tanto, que era necesario ensayar otro modelo.”²¹

Pero no solo allí se ubica su legado. Nos dejó enseñanzas, desde su vida, desde su ejercicio, impresas en su cotidianidad.

Es un ejemplo de coherencia. En cada una de las facetas, aprehendió de grandes literatos y filósofos de la historia, los cuales no solo citaba de forma prístina en cada oportunidad para la discusión, sino que practicaba como principios de vida, la obsesión y el rigor por la claridad: “Yo no digo lo que digo por estar en la oposición, sino que estoy en la oposición porque creo en lo que digo”. Su servicio fue ético. Volvía a Wittgenstein desde la proposición: “La ética no se predica, la ética se muestra”, para vislumbrarle como el motor de sus acciones a diario; su práctica era la del respeto, la tolerancia, la ilustración académica, la coherencia intelectual y la honestidad política. Su llamado ético no era solo para las instituciones, sino también para cada ciudadano: “Yo he insistido en muchos escenarios que el drama que vivimos como nación se traduce o desemboca en la anomia, en la falta de obediencia no solo a las normas jurídicas sino también a las normas morales, las reglas del trato. Todas ellas se han vuelto directivas absolutamente desechables, dignas de ser olvidadas, a pesar de que sin su presencia es imposible vivir civilizadamente”²².

Se le podría tildar de romántico, al imprimir en sus diferentes facetas estos principios de vida, pero ello no le parecía inconveniente. Por el contrario, en un acérrimo defensor de sus ideales se convertía este humanista que compartía con Bertrand Russell sus tres ímpetus: “Tres pasiones simples pero abrumadoramente fuertes han gobernado mi vida: el ansia de amar, la búsqueda del conocimiento y una insoportable piedad por el sufrimiento de la humanidad”. Para el maestro Gaviria la vida consistía en amar, aprender y ayudar.

Carlos Gaviria es un *contemporáneo*. Agamben, define a estos personajes como “el contemporáneo no es solo quien, percibiendo la sombra del presente, aprehende su luz invendible; es también quien, dividiendo e interpolando el tiempo, está en condiciones de transformarlo y ponerlo en relación con los otros tiempos, leer en él de manera inédita la historia, *citarla* según una necesidad que no proviene en absoluto de su arbitrio, sino de una exigencia a la que él no puede dejar de responder”²³. Guardando proporciones, como lo era Dalí o Picasso en el arte, Foucault en la sociología o Newton en la física, el Maestro fue un adelantado a su tiempo. Grandes debates que se vienen dando en la actualidad nacional pasaron de forma categórica por su pluma: la eutanasia, los derechos civiles de la comunidad LGBTI, y hasta la paz, que él denominaba como “duradera” calificativo que adoptó la Mesa de Conversaciones de Paz en La Habana. Ante esto declaró: “Esperemos que el Congreso de la Repú-

²¹ Gaviria Díaz, Carlos. Polo Democrático Alternativo. “*El Estado Social de Derecho y el pluriculturalismo*”. (En línea). 1º de abril de 2015, (24 de febrero de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1z62OjJ>.

²² *Ibíd.*

²³ Agamben, Giorgio. Asociación de Arte y Cultura. Ddooss. Org. “*Qué es ser contemporáneo*”. (En línea). 21 de marzo de 2009, (24 de febrero de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1vWU4VG>.

¹⁹ Periódico *El Colombiano*. “*La ética: timón y legado que Carlos Gaviria deja al país con su muerte*”. (En línea). 2 de abril de 2015, (26 de febrero de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1H0NKa0>.

²⁰ *Ibíd.*

blica tenga el acierto de dar un paso inicial e importante en la construcción de una sociedad más justa y equitativa que sirva de fundamento a una paz cierta y duradera”²⁴.

Hace ya varios años emprendía el debate sobre la justicia transicional de forma admirable ubicaba el problema de la presunta dicotomía entre justicia y paz, en dos escuelas fundamentales desde la pregunta orientadora del para qué se sanciona: “una es la escuela retributiva, porque el delito exige la pena, y otra es la preventiva, es para disuadir a los demás o al mismo autor del delito de que vuelvan a incurrir en esas conductas que son socialmente indeseables. Pero, en realidad, no son dos escuelas, sino dos respuestas a dos preguntas distintas, porque la primera pregunta es: ¿por qué se sanciona? Y la respuesta obvia es: se sanciona porque se cometió un delito. Y la segunda es: ¿para qué se sanciona? Y la respuesta es: se sanciona con el objeto de disuadir a los demás miembros de la comunidad o al mismo miembro de la comunidad que delinquirió de que vuelva a delinquir. Desde Séneca se conocen esas dos respuestas. ¿Por qué se sanciona? Y entonces la respuesta es: “Quia peccatum est”, porque se faltó. Y, en cambio, en la que llamamos “orientación preventiva”, como lo dice el mismo Séneca, la respuesta sería: “Ne peccetur”, para que no se vuelva a incurrir en una falta”²⁵.

Sobre la paz

Como contemporáneo, coherente y político ético, siempre estuvo de acuerdo con la salida dialogada al conflicto armado; no a la vía militar. Su convicción pacifista tenía como objetivo ver a Colombia en paz, priorizando la reconciliación sobre el castigo. Este debate no le era novedoso, ya en el año 2000 en la Universidad de Alcalá, en Alcalá de Henares (Madrid, España) uno de los claustros más antiguos de Europa, en un foro sobre Derechos Humanos expuso cómo los gobernantes, aún más en su condición, son susceptibles de castigo moral social si cometen violaciones a los derechos.

Como sucede en la actual coyuntura, existen diversas concepciones sobre el concepto de la paz. La del maestro Gaviria estaba vinculada a considerarla como una consecuencia de la justicia social, de hecho señalaba que “la paz es un bien altamente deseable, pero la paz no es un fin en sí mismo; la paz no es deseable por sí misma, sino que la paz permite que tengan vigencia las libertades, que tengan vigencia los derechos y que pueda administrarse justicia como se debe administrar, porque eso, vigencia de libertades, de derechos y de justicia, que es lo que informa la Constitución colombiana de 1991, es la sustancia de la democracia”²⁶. Es decir, el Estado Social de Derecho, es garante de los derechos sociales, económicos, políticos y culturales, que ante su cumplimiento permiten la paz, así “el constituyente de 1991 consideró que el logro de la paz, objetivo primordial del cambio constitucional, está ligado a la necesidad de fundar una sociedad pluralista, incluyente, solidaria, basada en el Estado social

de derecho como estructura institucional que garantiza los derechos sociales, económicos y culturales”²⁷. Además, dicha igualdad material y efectiva es el camino inequívoco para una real libertad, como señaló el Maestro Carlos Gaviria Díaz: “Mientras no exista igualdad como un fundamento social, no es posible que las personas sean libres”.

Su legado es imprescindible, perenne, digno e inescrutable. Este hombre contemporáneo a su tiempo, siempre creyó en la educación universal como herramienta de cambio para afianzar la ética, el amor por los demás y el aprendizaje colectivo. Dedicado desde la política, la academia y la magistratura al servicio por los menos favorecidos, teniendo como faros orientadores la moral, el respeto por el adversario político, la ética y la coherencia fue capaz de dar luchas titánicas por la democracia, los derechos, la dignidad, la libertad, la autonomía y la paz. No solo se trataba de decir, enseñar o aprender desde la academia, sino practicar en la cotidianidad lo estudiado.

Su contribución a la democracia y a la paz debe ser preservada como parte del patrimonio y de la memoria histórica de nuestra sociedad. Para nosotros, defensores de la democracia, su cuerpo ha partido, pero sus enseñanzas e ideas jamás lo harán. Por estas razones, y para permitir que ideas tan humanistas se mantengan incólumes, el presente proyecto de ley debe ser aprobado por el Congreso de la República.

4. Marco constitucional

El proyecto de ley que se presenta a discusión de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, está clasificado dentro de las iniciativas legislativas de honores a personajes o instituciones que han sobresalido a lo largo de su trayectoria ya sea personal o institucional. Estas leyes tienen fundamento en el numeral 15 del artículo 150 de la Constitución que dispone:

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

(...)

15. Decretar honores a los ciudadanos que han prestado servicios a la patria”.

El Congreso de la República, en desarrollo de la función legislativa y esta competencia prevista en el numeral 15 del artículo 150 constitucional, profiere las denominadas leyes de honores, cuya naturaleza jurídica conforme lo ha señalado la Corte Constitucional “se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución”.²⁸ Estas normas, continúa la Corte “...exaltan valores humanos que por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad”.²⁹

²⁴ Gaviria Díaz, Carlos. Polo Democrático Alternativo. “Una ley para proteger derechos sociales”. (En línea). 1° de abril de 2015, (23 de febrero de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1PLJtsn>.

²⁵ Gaviria Díaz, Carlos. Polo Democrático Alternativo. “Alter-natividad penal en procesos de paz”. (En línea). 1° de abril de 2015, (25 de febrero de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1GASaEn>.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Gaviria Díaz, Carlos. Polo Democrático Alternativo. “El Estado Social de Derecho y el pluriculturalismo”. (En línea). 1° de abril de 2015, (23 de febrero de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1z62OjI>.

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-817 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas.

²⁹ *Ibidem*.

Hay tres modalidades recurrentes de leyes de honores que igualmente ha identificado la Corte: "(i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios".³⁰

Las leyes de honores están sometidas a los límites constitucionales propios de las demás normas que produce el legislador y en especial, como es natural no pueden servir de instrumento para desconocer las reglas superiores y orgánicas en materia presupuestal, violar la prohibición contenida en el artículo 136-4 C.P. en materia de donaciones u otros auxilios a favor de personas o entidades, ni para desconocer libertades constitucionales, como aquellas relacionadas con el carácter laico del Estado.³¹

Igualmente se ha tenido en consideración el carácter y competencias que tienen las diversas entidades a las cuales se les atribuyen deberes adicionales en esta ley. Así, se considera, que corresponde al Ministerio de Cultura de conformidad con el artículo 2° del Decreto 1746 de 2003 "*proteger, conservar, rehabilitar y divulgar el Patrimonio cultural de la nación como testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro*". Así mismo que el mismo decreto en el artículo 20 establece que a la Unidad Administrativa Nacional Biblioteca Nacional le corresponde "*Asesorar al Ministerio de Cultura en lo concerniente a la formulación de políticas sobre el patrimonio bibliográfico y hemerográfico nacional*".

También se ha considerado que la Constitución en su artículo 41 establece que en todas las instituciones de educación oficiales y privadas será obligatorio "*el estudio de la Constitución y la instrucción civil, se fomentarán las prácticas democráticas para el aprendizaje y los valores de la participación ciudadana*" y en desarrollo de lo anterior la Ley 115 de 1994 "Ley General de Educación dispuso que dentro de las áreas obligatorias y fundamentales para el logro de los objetivos de la educación básica necesariamente se tienen que incluir en los grupos de áreas obligatorias y fundamentales que comprenderán un mínimo del 80% del plan de estudios los siguientes:

"*Artículo 23. Áreas obligatorias y fundamentales.*

(...)

2. *Ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia.*

(...)

4. *Educación ética y en valores humanos.*

(...)"

Ahora bien, es importante que a propósito del homenaje que aquí se rinde al maestro Carlos Gaviria Díaz, que tanto propugnó por el respeto de la ética y la democracia y su difusión entre la población colombiana, el Ministerio de Educación Nacional revise de qué manera se está efectivamente ofreciendo formación en estas áreas en los diversos establecimientos

educativos del país, y tome los correctivos en aquellos lugares donde encuentre que el tema no está siendo debidamente abordado, con la dedicación obligatoria que requiere, de conformidad con las diversas estrategias pedagógicas que implementan las instituciones educativas.

El presente proyecto de ley, respeta el marco constitucional, exalta la vida de un hombre cuyos aportes a la sociedad colombiana, a la democracia y a la defensa de los Derechos Humanos y las libertades públicas es incuestionable como quedó ampliamente descrito antes en el perfil que se incluyó en esta ponencia. Por ello, este Proyecto no se limita simplemente a exaltar la memoria de este gran hombre, sino que además contiene algunas medidas adicionales para lograr un mayor impacto en la memoria de los colombianos y colombianas frente a la vida y obra de Carlos Gaviria Díaz, y para la difusión y conocimiento de sus ideas también entre los más jóvenes. Por ello, el proyecto, además de honrar y exaltar la memoria del maestro y exsenador de la República (artículo 1°), encarga a la Unidad Administrativa Especial Biblioteca Nacional la elaboración de una biografía, recopilación y selección de las obras del maestro Carlos Gaviria Díaz, incluidas las sentencias en las que fue ponente para que sean compiladas y publicadas por el Congreso y difundidas ampliamente como docencia democrática (artículo 2°).

Igualmente se encarga a la Universidad de Antioquia como alma mater del maestro Gaviria Díaz para que bajo el respeto de la autonomía universitaria, publique un libro biográfico e ilustrativo de la vida de Carlos Gaviria Díaz. (Artículo 3°).

También se busca homenajear al maestro Carlos Gaviria Díaz, de manera que algunas entidades que tienen entre sus objetivos y funciones la conservación y difusión del patrimonio cultural de la nación realicen una recopilación de la obra y vida del maestro, y en particular la recopilación y circulación en multimedia y audiovisual toda la obra del maestro por parte de *Señal Colombia* y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (Artículo 4°).

Así mismo, el Proyecto de ley contempla la colocación de imágenes alusivas al maestro Carlos Gaviria Díaz, en lugares representativos de su vida y gestión pública, como su municipio natal Sopetrán, el salón de sesiones de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, a la cual perteneció, el salón de la Constitución del Capitolio Nacional y la sede de la Honorable Corte Constitucional. (Artículos 5°, 6°, 7° y el artículo nuevo propuesto para este debate del proyecto de ley).

Igualmente se autoriza al Gobierno Nacional a través del Ministerio de TIC y a los Servicios Postales S.A. una emisión de serie filatélica inspirada en la vida y obra del maestro Carlos Gaviria. (Artículo 8°).

Adicionalmente, como una medida que busca exaltar la memoria del maestro y el conocimiento de su vida y obra en las comunidades escolares de todo el país, el artículo 9° establece el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación en coordinación con los departamentos, distritos y municipios según corresponda, darán como nombre el de "Carlos Gaviria Díaz" a diez colegios y/o instituciones educativas que se construyan en el territorio nacional. Igualmente se establece que

³⁰ *Ibidem.*

³¹ Al respecto ver entre otras Sentencias C-766 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra, C-948 de 2014, M.P. María Victoria Calle.

el Ministerio de Educación Nacional publicará un informe sobre el estado de la enseñanza de la ética y la democracia en todos los colegios del país y con base en este adoptará los correctivos necesarios para que las instituciones educativas efectivamente estén cumpliendo con la enseñanza en estas áreas, necesidad que siempre planteara el maestro Carlos Gaviria Díaz.

Finalmente se establece que copia de esta ley le será entregada a los familiares del maestro en acto protocolario, el cual contará con la presencia de los Ministros del Interior, de Cultura, de Educación, Magistrados de la Corte y miembros del Congreso.

Por último esta la vigencia del proyecto de ley, a partir de su promulgación.

Cabe recordar que diversas leyes con contenidos similares a la que aquí se propone que incluyen medidas como la construcción de esculturas, la emisión de series filatélicas, nombrar lugares, elaborar recopilaciones y ediciones de la vida y obra de los homenajeados y difundirlas, han sido aprobadas por el Congreso de la República.³²

Concepto del Ministerio de Educación Nacional

El 21 de julio de 2015, se recibió en la Comisión II Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, concepto proveniente del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 246/15 Cámara, 150/15 Senado en el cual dicha cartera presentó sus consideraciones sobre el contenido de los artículos 3°, 4° y 9° del proyecto de ley, señalando argumentos de inconveniencia e inconstitucionalidad para algunos de sus contenidos. Dichas consideraciones han sido analizadas a profundidad y si bien en algunos aspectos se comparte lo expuesto por el Ministerio de Educación y a partir de ello se proponen algunas modificaciones, en otros aspectos no se consideran acertadas las apreciaciones de dicha cartera y se mantienen los contenidos del proyecto de ley como viene aprobado por el Senado.

Pliego de modificaciones

Considerando todo lo anterior, en mi condición de ponente me permito plantear las siguientes modificaciones al texto del Proyecto de Ley, para que sean consideradas en el primer debate en la Cámara de Representantes:

Texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el día 10 de junio de 2015	Modificaciones propuestas	Justificación
<p>Artículo 1°. La República de Colombia honra y exalta la memoria del maestro, exsenador de la República, Carlos Gaviria Díaz, eminente ciudadano que consagró su vida a la defensa de los principios democráticos y los derechos ciudadanos en el Congreso de la República, así como en la Corte Constitucional y la Academia. Trabajador incansable por la modernización del Estado, el bienestar social, el progreso y el respeto por la voluntad del individuo y la ética jurídica, por lo cual se creará y expedirá mediante resolución, la orden a la Ética y la Democracia “Carlos Gaviria Díaz”.</p> <p>En su trayectoria de servicio al país actuó como Juez de la República, Profesor, Decano y Rector Universitario, Magistrado de la Corte Constitucional, Senador de la República y candidato a la Presidencia de la República de Colombia, posiciones todas desde las cuales se mostró como un Gran Maestro, defensor incansable por los Derechos Humanos, referente del poder Judicial, adalid de la democracia, líder político de izquierda, y pensador independiente que dio orientaciones de reconocida importancia y beneficio para la sociedad en el contexto nacional.</p>	<p>Se mantiene igual el texto</p>	
<p>Artículo 2°. Encárguese a la Unidad Administrativa Especial, Biblioteca Nacional, la elaboración de una biografía, la recopilación y selección de las obras del maestro Carlos Gaviria Díaz, incluidas las sentencias donde fue ponente, las cuales serán compiladas y publicadas por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, y difundidas ampliamente como Docencia Democrática del Derecho Público, los Derechos Humanos y la Ciencia Política.</p>	<p>Se mantiene igual el texto</p>	
<p>Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para que, a través del Ministerio de Educación Nacional, se publique con la participación de su familia, un libro bibliográfico e ilustrativo del Maestro Carlos Gaviria Díaz. El texto de esta biografía se editará con destino a la distribución gratuita en los establecimientos educativos del territorio nacional.</p>	<p>Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para que, a través del Ministerio de Educación Nacional <u>en asocio con la Universidad de Antioquia</u>, se publique con la participación de su familia, un libro bibliográfico e ilustrativo del Maestro Carlos Gaviria Díaz. El texto de esta biografía se editará con destino a la distribución gratuita en los establecimientos educativos del territorio nacional.</p>	<p>Se incluye la participación de la Universidad de Antioquia como alma máter del maestro.</p>

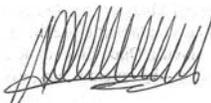
³² A manera de ejemplo cabe citar: Ley 1720 de 2014 “Por la cual se rinde honores a la Santa Madre Laura Montoya Upegui, como ilustre Santa Colombiana”; Ley 1741 de 2014 “Por medio de la cual la Nación rinde honores a la memoria del Nóbel colombiano Gabriel García Márquez - Un homenaje nacional al alcance de los niños.” Ley 1491 de 2011 “Por la cual el Congreso de la República honra la memoria del abogado, pedagogo, periodista y analista político Jaime Garzón, en reconocimiento a su labor social, periodística, política y cultural”.

Texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el día 10 de junio de 2015	Modificaciones propuestas	Justificación
<p>Artículo 4°. En homenaje a la memoria del Maestro Carlos Gaviria Díaz, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura, y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, recopilará y circulará en multimedios y audiovisual toda su obra, que va desde discursos e intervenciones en diferentes escenarios tanto académicos como políticos, pasando por el conjunto de la jurisprudencia por él generada, hasta los documentos producidos en diferentes contextos y eventos.</p> <p>Parágrafo. Tanto la compilación como la organización de la obra se harán sobre documentos físicos y productos magnéticos (videos, columnas, entrevistas, ponencias y demás textos, entre otros).</p>	<p>Artículo 4°. En homenaje a la memoria del Maestro Carlos Gaviria Díaz, el Gobierno nacional a través del <u>Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Señal Colombia</u>, recopilará y circulará en multimedios y audiovisual toda su obra, que va desde discursos e intervenciones en diferentes escenarios tanto académicos como políticos, pasando por el conjunto de la jurisprudencia por él generada, hasta los documentos producidos en diferentes contextos y eventos.</p> <p>Parágrafo. Tanto la compilación como la organización de la obra se harán sobre documentos físicos y productos magnéticos (videos, columnas, entrevistas, ponencias y demás textos, entre otros).</p>	<p>Se elimina la mención al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de Cultura en este artículo y se incluye a <i>Señal Colombia</i>.</p>
<p>Artículo 5°. En homenaje a la memoria de este ilustre ciudadano y maestro, el Gobierno nacional erigirá en el Municipio de Sopetrán, Antioquia, cuna del insigne hombre público, una estatua con la siguiente inscripción: "La República de Colombia al eminente Hombre Público Carlos Gaviria Díaz, defensor del Estado Social de Derecho".</p>	<p>Artículo 5°. En homenaje a la memoria de este ilustre ciudadano se erigirá en el Municipio de Sopetrán, Antioquia, cuna del insigne hombre público, una estatua con la siguiente inscripción: "La República de Colombia al eminente Hombre Público Carlos Gaviria Díaz, defensor del Estado Social de Derecho".</p>	<p>Se elimina la expresión "Gobierno Nacional"</p>
<p>Artículo 6°. El Senado de la República, ordenará la colocación de un retrato al óleo del ex Senador de la República, Maestro Carlos Gaviria Díaz, en el Salón de Sesiones de la Comisión Primera Constitucional Permanente de esta Corporación, a la cual perteneció.</p>	<p>Se mantiene igual el texto</p>	
<p>Artículo 7°. El Senado de la República, ordenará la instalación de una cabeza en bronce del maestro y exsenador de la República, Carlos Gaviria Díaz, en el Salón de la Constitución del Capitolio Nacional.</p>	<p>Se mantiene igual el texto</p>	
<p>Artículo 8°. Autorícese al Gobierno nacional para que a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Servicios Postales S. A., y entidades correspondientes, coloque en circulación una emisión de serie filatélica, inspirada en la vida y obra del Maestro Carlos Gaviria Díaz.</p>	<p>Se mantiene igual el texto</p>	
<p>Artículo 9°. En homenaje a la memoria del Maestro Carlos Gaviria Díaz, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional dará como nombre el de "Carlos Gaviria Díaz" a diez colegios y/o instituciones educativas que se construirán en el Territorio Nacional. Además, se creará la cátedra de Ética y Democracia "Carlos Gaviria Díaz", en todos los colegios del país.</p>	<p>Artículo 9°. En homenaje a la memoria del Maestro Carlos Gaviria Díaz, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional y <u>en coordinación con los departamentos, distritos y municipios según corresponda</u>, dará como nombre el de "Carlos Gaviria Díaz" a diez colegios y/o instituciones educativas que se construirán en el Territorio Nacional. Además, el Ministerio de Educación Nacional <u>con participación de la comunidad educativa, elaborará y publicará un informe sobre el estado de la enseñanza de la ética y la democracia en todos los colegios del país y con base en este adoptará los correctivos a que haya lugar, para que las instituciones educativas efectivamente estén cumpliendo con la enseñanza obligatoria en estas áreas, necesidad que siempre planteara el maestro Carlos Gaviria Díaz.</u></p>	<p>Se incluye que el otorgamiento del nombre a los colegios se hará en coordinación con los departamentos, distritos y municipios según corresponda. Igualmente se sustituye la creación de la cátedra obligatoria de ética y democracia cuyos contenidos actualmente ya son obligatorios conforme a la ley general de educación y se plantea que el Ministerio de Educación elabore y publique un informe sobre el estado de la enseñanza de la ética y la democracia en todos los colegios del país y conforme a este adopte los correctivos a que haya lugar.</p>
	<p><u>Artículo nuevo. La Sala Plena de la Honorable Corte Constitucional considerará la instalación en una de las salas de la Corte Constitucional de un retrato al óleo del exsenador de la República y exmagistrado de la Corte, Carlos Gaviria Díaz y se designará con su nombre alguno de los salones de la Corporación.</u></p>	<p>Se adiciona un nuevo artículo para que se haga un reconocimiento también en las instalaciones de la Corte Constitucional previa decisión de la Sala Plena de dicha instancia.</p>
<p>Artículo 10. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia, las competencias previstas en la Ley 715 de 2005, y teniendo en cuenta la disponibilidad y los lineamientos del plan fiscal de mediano plazo para que incorpore en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias a fin de llevar a cabo las obras a las que se refieren los artículos anteriores.</p>	<p>Artículo 11. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia, las competencias previstas en la Ley 715 de 2005, y teniendo en cuenta la disponibilidad y los lineamientos del plan fiscal de mediano plazo para que incorpore en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias a fin de llevar a cabo las obras a las que se refieren los artículos anteriores.</p>	<p>Cambia la numeración por la inclusión del artículo nuevo.</p>

Texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el día 10 de junio de 2015	Modificaciones propuestas	Justificación
Artículo 11. Copia de la presente ley será entregada a los familiares del Maestro Carlos Gaviria Díaz, en letra de estilo, en acto especial y protocolario, cuya fecha, lugar y hora serán programados por la Mesa Directiva del Senado de la República, el cual contará con la presencia de los Ministros del Interior, de Cultura, de Educación, magistrados de la Corte Constitucional y miembros del Congreso de la República.	Artículo 12. Copia de la presente ley será entregada a los familiares del Maestro Carlos Gaviria Díaz, en letra de estilo, en acto especial y protocolario, cuya fecha, lugar y hora serán programados por la Mesa Directiva del Senado de la República, el cual contará con la presencia de los Ministros del Interior, de Cultura, de Educación, de <u>Tecnologías de la Información y Comunicaciones</u> , magistrados de la Corte Constitucional y miembros del Congreso de la República.	Se adiciona la mención al Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y cambia la numeración.
Artículo 12. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	Artículo 13. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	Cambia la numeración

Proposición

Con fundamento en el anterior informe, propongo a los miembros de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 246 de 2015 Cámara, 150 de 2015 Senado, por medio de la cual la Nación le rinde homenaje y exalta la vida del maestro Carlos Gaviria Díaz, en reconocimiento a su labor jurídica, académica, política y ética**, en los términos aquí expuestos.



Alirio Uribe Muñoz
Representante a la Cámara por Bogotá
Coordinador Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA EL PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 246 DE 2015 CÁMARA, 150 DE 2015 SENADO

por medio de la cual la Nación le rinde homenaje y exalta la vida del maestro Carlos Gaviria Díaz, en reconocimiento a su labor jurídica, académica, política y ética.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La República de Colombia honra y exalta la memoria del maestro, exsenador de la República, Carlos Gaviria Díaz, eminente ciudadano que consagró su vida a la defensa de los principios democráticos y los derechos ciudadanos en el Congreso de la República, así como en la Corte Constitucional y la Academia. Trabajador incansable por la modernización del Estado, el bienestar social, el progreso y el respeto por la voluntad del individuo y la ética jurídica, por lo cual se creará y expedirá mediante resolución, la orden a la Ética y la Democracia “Carlos Gaviria Díaz”.

En su trayectoria de servicio al país actuó como Juez de la República, Profesor, Decano y Rector Universitario, Magistrado de la Corte Constitucional, Senador de la República y candidato a la Presidencia de la República de Colombia, posiciones todas desde las cuales se mostró como un Gran Maestro, defensor incansable por los Derechos Humanos, referente del poder Judicial, adalid de la democracia, líder político de izquierda, y pensador independiente que dio orientaciones de reconocida importancia y beneficio para la sociedad en el contexto nacional.

Artículo 2°. Encárguese a la Unidad Administrativa Especial, Biblioteca Nacional, la elaboración de

una biografía, la recopilación y selección de las obras del maestro Carlos Gaviria Díaz, incluidas las sentencias donde fue ponente, las cuales serán compiladas y publicadas por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, y difundidas ampliamente como Docencia Democrática del Derecho Público, los Derechos Humanos y la Ciencia Política.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para que, a través del Ministerio de Educación Nacional en asocio con la Universidad de Antioquia, se publique con la participación de su familia, un libro bibliográfico e ilustrativo del Maestro Carlos Gaviria Díaz. El texto de esta biografía se editará con destino a la distribución gratuita en los establecimientos educativos del territorio nacional.

Artículo 4°. En homenaje a la memoria del Maestro Carlos Gaviria Díaz, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y *Señal Colombia*, recopilará y circulará en multimedios y audiovisual toda su obra, que va desde discursos e intervenciones en diferentes escenarios tanto académicos como políticos, pasando por el conjunto de la jurisprudencia por él generada, hasta los documentos producidos en diferentes contextos y eventos.

Parágrafo. Tanto la compilación como la organización de la obra se harán sobre documentos físicos y productos magnéticos (videos, columnas, entrevistas, ponencias y demás textos, entre otros).

Artículo 5°. En homenaje a la memoria de este ilustre ciudadano se erigirá en el Municipio de Sopetrán, Antioquia, cuna del insigne hombre público, una estatua con la siguiente inscripción: “La República de Colombia al eminente Hombre Público Carlos Gaviria Díaz, defensor del Estado Social de Derecho”.

Artículo 6°. El Senado de la República, ordenará la colocación de un retrato al óleo del ex Senador de la República, Maestro Carlos Gaviria Díaz, en el Salón de Sesiones de la Comisión Primera Constitucional Permanente de esta Corporación, a la cual perteneció.

Artículo 7°. El Senado de la República, ordenará la instalación de una cabeza en bronce del maestro y exsenador de la República, Carlos Gaviria Díaz, en el Salón de la Constitución del Capitolio Nacional.

Artículo 8°. Autorícese al Gobierno nacional para que a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Servicios Postales S. A., y entidades correspondientes, coloque en circulación una emisión de serie filatélica, inspirada en la vida y obra del Maestro Carlos Gaviria Díaz.

Artículo 9°. En homenaje a la memoria del Maestro Carlos Gaviria Díaz, el Gobierno nacional a través del

Ministerio de Educación Nacional y en coordinación con los departamentos, distritos y municipios según corresponda, dará como nombre el de “Carlos Gaviria Díaz” a diez colegios y/o instituciones educativas que se construirán en el Territorio Nacional. Además, el Ministerio de Educación Nacional con participación de la comunidad educativa, elaborará y publicará un informe sobre el estado de la enseñanza de la ética y la democracia en todos los colegios del país y con base en este adoptará los correctivos a que haya lugar, para que las instituciones educativas efectivamente estén cumpliendo con la enseñanza obligatoria en estas áreas, necesidad que siempre planteará el maestro Carlos Gaviria Díaz.

Artículo 10. La Sala Plena de la Honorable Corte Constitucional considerará la instalación en una de las salas de la Corte Constitucional de un retrato al óleo del exsenador de la República y exmagistrado de la Corte, Carlos Gaviria Díaz y se designará con su nombre alguno de los salones de la Corporación.

Artículo 11. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia, las competencias previstas en la Ley 715 de 2005, y teniendo en cuenta la disponibilidad y los lineamientos del plan fiscal de mediano plazo para que incorpore en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias a fin de llevar a cabo las obras a las que se refieren los artículos anteriores.

Artículo 12. Copia de la presente ley será entregada a los familiares del Maestro Carlos Gaviria Díaz, en letra de estilo, en acto especial y protocolario, cuya fecha, lugar y hora serán programados por la Mesa Directiva del Senado de la República, el cual contará con la presencia de los Ministros del Interior, de Cultura, de Educación, de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, magistrados de la Corte Constitucional y miembros del Congreso de la República.

Artículo 13. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.


Alirio Uribe Muñoz
Representante a la Cámara por Bogotá
Coordinador Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 166 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se establecen otros beneficios a las cuentas de ahorro AFC.

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de julio de 2015

Doctor

ALFREDO DELUQUE ZULETA

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 166 de 2014 Cámara.

Respectado doctor Deluque:

En atención a la designación que nos ha sido asignada como ponentes por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar ante la honorable Corporación que usted preside, los argumentos que soportan nuestra ponencia en relación al proyecto de ley de la referencia.

En cumplimiento del encargo impartido, nos permitimos poner a su consideración para discusión de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 166 de 2014 Cámara, *por medio de la cual se modifica el estatuto tributario y se dictan otras disposiciones.*

De conformidad con lo preceptuado en la Constitución Política artículos 157.3 y 160 inciso 3° y en el Reglamento del Congreso Ley 5ª de 1992 artículo 174 modificado por el artículo 15 de la Ley 974 de 2005, me permito presentar a la consideración de la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, el informe de Ponencia que se sustenta en los siguientes términos:

I. Norma a modificar

La disposición normativa que se pretende modificar es el artículo 126-4, vigente, que se transcribe a continuación. El artículo 126-4 del Estatuto Tributario, reza:

“DECRETO NÚMERO 624 DE 1989

por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.

(...)

“Artículo 126-4. Incentivo al ahorro de largo plazo para el fomento de la construcción. <Artículo modificado por el artículo 4° de la Ley 1607 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Las sumas que los contribuyentes personas naturales depositen en las cuentas de ahorro denominadas “Ahorro para el Fomento a la Construcción (AFC)” a partir del 1° de enero de 2013, no formarán parte de la base de retención en la fuente del contribuyente persona natural, y tendrán el carácter de rentas exentas del impuesto sobre la renta y complementarios, hasta un valor que, adicionado al valor de los aportes obligatorios y voluntarios del trabajador de que trata el artículo 126-1 de este Estatuto, no exceda del treinta por ciento (30%) del ingreso laboral o del ingreso tributario del año, según corresponda, y hasta un monto máximo de tres mil ochocientos (3.800) UVT por año.

Las cuentas de ahorro “AFC” deberán operar en las entidades bancarias que realicen préstamos hipotecarios. Solo se podrán realizar retiros de los recursos de las cuentas de ahorros “AFC” para la adquisición de vivienda del trabajador, sea o no financiada por entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, a través de créditos hipotecarios o leasing habitacional. En el evento en que la adquisición de vivienda se realice sin financiación, previamente al retiro, deberá acreditarse ante la entidad financiera, con copia de la escritura de compraventa, que los recursos se destinaron a dicha adquisición. El retiro de los recursos para cualquier

otro propósito, antes de un período mínimo de permanencia de diez (10) años contados a partir de la fecha de su consignación, implica que el trabajador pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera, las retenciones inicialmente no realizadas en el año en que se percibió el ingreso y se realizó el aporte, sin que se incremente la base gravable alternativa del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN).

Se causa retención en la fuente sobre los rendimientos que generen las cuentas de ahorro “AFC”, en el evento de que estos sean retirados sin el cumplimiento del requisito de permanencia antes señalado, de acuerdo con las normas generales de retención en la fuente sobre rendimientos financieros.

Los retiros, parciales o totales, de aportes y rendimientos, que hayan cumplido los requisitos de permanencia establecidos en el segundo inciso o que se destinen para los fines previstos en el presente artículo, continúan sin gravamen y no integran la base gravable del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN).

Los recursos captados a través de las cuentas de ahorro “AFC”, únicamente podrán ser destinados a financiar créditos hipotecarios o a la inversión en titularización de cartera originada en adquisición de vivienda.

Parágrafo. Los recursos de los contribuyentes personas naturales depositados en cuentas de ahorro denominadas “Ahorro para el Fomento a la Construcción (AFC)” hasta el 31 de diciembre de 2012, no harán parte de la base para aplicar la retención en la fuente y serán consideradas como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional hasta un valor que, adicionado al valor de los aportes obligatorios y voluntarios del trabajador de que trata el artículo 126-1 de este Estatuto, no exceda del treinta por ciento (30%) del ingreso laboral o del ingreso tributario del año, según corresponda.

El retiro de estos recursos antes de que transcurran cinco (5) años contados a partir de su fecha de consignación, implica que el trabajador pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera, las retenciones inicialmente no realizadas en el año en que se percibió el ingreso y se realizó el aporte, sin que se incremente la base gravable alternativa del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN), salvo que dichos recursos se destinen a la adquisición de vivienda, sea o no financiada por entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, o a través de créditos hipotecarios o leasing habitacional. En el evento en que la adquisición se realice sin financiación, previamente al retiro, deberá acreditarse ante la entidad financiera copia de la escritura de compraventa.

Se causa retención en la fuente sobre los rendimientos que generen las cuentas de ahorro “AFC” de acuerdo con las normas generales de retención en la fuente sobre rendimientos financieros, en el evento de que estos sean retirados sin el cumplimiento de permanencia mínima de cinco (5) años.

Los retiros, parciales o totales, de aportes y rendimientos, que cumplan con el período de permanencia mínimo exigido o que se destinen para los fines autorizados en el presente parágrafo, mantienen la con-

dición de no gravados y no integran la base gravable alternativa del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN).”

II. Trámite legislativo

El presente proyecto de ley fue radicado el pasado 5 de noviembre de 2014 por iniciativa de los honorables Representantes Alejandro Carlos Chacón Camargo, Martha Curi Osorio, Hernando Padaú y David Barguil, y los honorables Senadores Rodrigo Villalba, Fernando Tamayo, Antonio Guerra de la Espriella y Bernardo Miguel Elías. La Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes, posteriormente, designó a los autores, honorables Representantes Alejandro Carlos Chacón Camargo, Hernando Padaú y David Barguil como sus ponentes para primer debate, dicha designación fue notificada por la doctora Elizabeth Martínez Barrera Secretaria de la Comisión Tercera, el día 1° de diciembre de 2014.

Los ponentes rindieron ponencia positiva el día 15 de abril de 2015, la cual fue aprobada en el seno de la Comisión Tercera el día 19 de mayo del mismo año. En esa misma fecha, la honorable Representante Olga Lucía Velásquez presentó proposición modificando el título del proyecto de ley, aprobada por la Comisión en Pleno.

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. Objeto del proyecto de ley

El presente proyecto de ley tiene como objeto ampliar el destino de los dineros depositados en las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción “AFC”, en el sentido de incluir la compra de lote para construcción, la construcción y la remodelación de vivienda del trabajador ahorrador.

Es indispensable brindar más opciones al trabajador para que invierta sus ahorros en cosa distinta a la simple adquisición de vivienda.

B. Antecedentes

Las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción “AFC”, fueron establecidas en el artículo 126-4 del Estatuto Tributario, como un beneficio tributario, favoreciendo a aquellos trabajadores que depositaran ciertas sumas de dinero en estas cuentas, las cuales no hacían parte de la base para aplicar la retención en la fuente y eran consideradas un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional.

Adicionalmente, los trabajadores ahorradores debían cumplir con una serie de requisitos para acceder al beneficio: i) el dinero ahorrado no podía superar el 30% del salario o ingreso laboral del trabajador durante la vigencia fiscal; ii) que no fueran retirados antes del transcurso de cinco (5) años contados a parte de su consignación; y, iii) la destinación específica de los recursos captados irían a financiar créditos hipotecarios o a invertir en titularización de cartera originada en adquisición de vivienda.

La Ley 488 de 1998, mantuvo la naturaleza de las sumas depositadas en las cuentas “AFC” como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional y su exclusión como parte de la base para aplicar la retención en la fuente.

El año siguiente, el Gobierno nacional expidió el Decreto número 2577 de 1999, por medio del cual reglamentó la Ley 488, y en sus artículos 7° y s.s., desarrolló todo lo relacionado con las cuentas de ahorro “AFC” como descuento de la base de retención por ahorro en estas cuentas; retiro de ahorros que no se sometieron a retención en la fuente; información y cuenta de control; cálculo de la base de retención en la fuente ahorros y ajustes a la cuenta de control por concepto de retiros; traslado de cuentas individuales de fondos o seguros de pensiones a cuentas “AFC”; y, traslado de cuentas “AFC” a cuentas individuales de fondos o seguros de pensiones.

En el año 2000, el Congreso promulgó la Ley 633, cuyo artículo 23¹ modificó el inciso 3° del artículo 126-4 del Estatuto Tributario, en el sentido de incluir una excepción al retiro de las sumas depositadas en las cuentas “AFC”, cuando los ahorradores destinaran esos recursos a la adquisición de vivienda financiada por entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera). Esta ley fue reglamentada por el Decreto número 2005 de 2001.

Posteriormente, el Gobierno presenta al Congreso de la República un proyecto de ley de reforma tributaria, que se materializa con la Ley 1111 de 2006. En su artículo 67, se incluyó la modificación al inciso 3° del artículo 126-4 del estatuto tributario, en el sentido de extender la excepción del retiro de los dineros depositados en la cuenta “AFC”, a la adquisición de vivienda no financiada por las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera, y estableció el requisito de acreditar ante la entidad financiera, la copia del contrato de compraventa, para el evento en que la vivienda se adquiriera sin financiación. Esta ley fue reglamentada, parcialmente, por el Decreto número 379 de 2007, el cual fijó las condiciones que tenían que ser atendidas por los ahorradores de las cuentas “AFC” para no perder el beneficio tributario si retiraban las sumas depositadas antes de cinco (5) años, en el caso de que adquirieran vivienda sin financiación².

Finalmente, en el 2012, se expide la Ley 1607, “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”, mediante la cual modificó gran número de artículos del Estatuto Tributario, dentro de los cuales se encontraba el 126-4. En efecto, el artículo 4° cambió la naturaleza tributaria del incentivo al ahorro, pasando de ser consideradas como un

ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional a tener el carácter de rentas exentas del impuesto sobre la renta y complementarios, condicionándolo a que el valor de los aportes obligatorios y voluntarios que haga el trabajador a los fondos de pensión, no excedan el 30% del ingreso tributario o laboral del año hasta un máximo de 3.800 UVT por año.

De otro lado, esta ley aumenta el período de permanencia de los titulares en las cuentas “AFC” de cinco (5) a diez (10) años para mantener el beneficio de la renta exenta, e incentiva a los trabajadores a efectuar ahorros de largo plazo para el fomento del sector de la construcción.

C. Finalidad de las cuentas de ahorro para el Fomento de la Construcción “AFC”

Teniendo en consideración los antecedentes de la creación del incentivo al ahorro a largo plazo, materializadas en las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción “AFC”, se puede concluir que fueron concebidas con dos propósitos principales:

- Incentivar el ahorro de los trabajadores a largo plazo para adquisición de vivienda a través de la financiación de créditos hipotecarios; y
- Movilizar los recursos captados en estas cuentas, con el propósito de promover el sector de la construcción.

i) Incentivar el ahorro de los trabajadores a largo plazo.

El incentivo para los trabajadores que deseen ahorrar parte de sus ingresos en las cuentas para el fomento de la construcción, se cristaliza con la noción de que los dineros consignados no serán parte de la base de la retención en la fuente que se les realice y se considerarán como rentas exentas del impuesto sobre la renta y complementarios, si se dan las condiciones fijadas en el artículo 126-4 del estatuto tributario.

La Asociación Bancaria de Colombia (Asobancaria), viene publicando, periódicamente, desde el año 2003, las cifras del número de trabajadores que han optado por destinar cierto porcentaje de su ingreso a las cuentas de ahorro para fomento de la construcción “AFC”³. Desde ese año, el número de trabajadores ahorradores se ha incrementado progresivamente con el transcurso de los años. En efecto, los trabajadores que iniciaron con el ahorro a largo plazo para este propósito fueron 12.535⁴, cifra que en la actualidad, registra 203.745 ahorradores, con un crecimiento anual promedio de 23%.

En relación con los valores depositados en estas cuentas por los ahorradores, para finales del 2003 el monto alcanzó los \$35.093 millones de pesos, y para el mes de septiembre de este año ese valor había superado los \$854.000 millones de pesos, experimentado un alza anual promedio del 35%. En el Gráfico número 1, se detalla cuál ha sido la evolución de las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción, tanto en número de titulares como el saldo que estos han ingresado:

³ Las cifras se pueden encontrar en la página web de la entidad, http://www.asobancaria.com/portal/page/portal/Asobancaria/publicaciones/ahorro_vivienda/cifras

⁴ Los datos que publica la Asobancaria, tienen como fecha de inicio el 2003.

¹ Fue reglamentado por el Decreto número 2005 de 2001.

² Decreto número 379 de 2007, artículo 7°. “...a) Que la adquisición de la vivienda se efectúe a partir del 1° de enero de 2007;

b) Que el titular de la cuenta de Ahorro para el Fomento de la Construcción (AFC) aparezca como adquirente del inmueble en la correspondiente escritura pública de compraventa;

c) Que el objeto de la escritura sea exclusivamente la compraventa de vivienda, nueva o usada;

d) Que en la cláusula de la escritura pública de compraventa relativa al precio y forma de pago, se estipule expresamente que el precio se pagará total o parcialmente con cargo a los recursos depositados en la cuenta de Ahorro para el Fomento de la Construcción (AFC);

e) Que la entidad financiera gire o abone directamente al vendedor los recursos de la cuenta de ahorro para el Fomento de la Construcción (AFC), utilizados para cancelar total o parcialmente el valor de la compraventa”.

Gráfico N° 1



Fuente: Asobancaria.

http://www.asobancaria.com/portal/page/portal/Asobancaria/publicaciones/ahorro_vivienda/cifras.

A pesar de no haber sido posible determinar el total de los trabajadores titulares de estas cuentas que, efectivamente, han invertido sus ahorros de las cuentas "AFC" para adquirir vivienda, los datos arrojan una importante conclusión:

La norma tributaria ha incentivado, evidentemente, el ahorro de los trabajadores para la compra de vivienda. Cada año, los trabajadores y sus ahorros han aumentado paulatinamente, facilitando a las empresas constructoras, a que inicien mayor número de proyectos para cubrir la potencial demanda.

ii) *Promover el sector de la construcción*

El sector de la construcción se ha convertido en uno de los ejes más dinámicos de la economía colombiana. La actividad económica expansiva del sector ha favorecido a otros sectores⁵, debido a los encadenamientos que genera: a mayor número de proyectos de edificaciones e infraestructura, mayor es la demanda de insumos y maquinaria especiales que se requieren para llevarlos a cabo.

Esto ha dinamizado la economía en general: i) buena cantidad de recursos que se destinan para emprender un número mayor de proyectos de edificaciones, residenciales y no residenciales; ii) aumento en el empleo de mano de obra, ayudando evidentemente a la reducción del desempleo; iii) mayor número de trabajadores con posibilidad de consumir, favoreciendo de esta manera a otros sectores de la economía.

La variación anual de la construcción⁶, durante los últimos años ha sido en promedio de 4.4%. Este sector terminó el año pasado con un crecimiento del 9.8%⁷, impulsando la expansión económica del país. Este año, ha mantenido ese efecto expansivo, teniendo en cuenta que para los tres primeros trimestres fue el sector que lideró el comportamiento económico con un incremento promedio anual del 13.7%. La participación de la construcción en el PIB colombiano, para el año 2013, ascendió al 7.7%. Además, el sector aportó el 6.1% de los ocupados en la economía nacional⁸.

5 Efecto contagio a 28 subsectores alrededor de la construcción.

6 Está compuesto por los subsectores edificaciones y obras civiles (infraestructura).

7 Según cifras del Dane.

8 Todos los datos suministrados, provienen de las estadísticas publicadas por el Dane. www.dane.gov.co/daneweb_V09/files/investigaciones/boletines/pib_const/Bol_ieac_Itrim14.pdf

En este rubro, el subsector edificaciones⁹ registró un incremento del 6.8%, en los tres primeros semestres del año 2014. Si nos detenemos a examinar el comportamiento de este subsector, desde el año 2008¹⁰, se observa la desaceleración que sufrió en el período 2009-2010, con variaciones negativas de -1,6% y -0,3%, respectivamente, para retomar crecimiento gradual en el período 2011-2013, logrando el año pasado un alza del 11,4%.

Así lo corrobora el Gráfico número 2, que muestra el desempeño del subsector edificaciones durante el período 2008-2014.

Gráfico N° 2



Fuente: Camacol.

<http://camacol.co/informacion-economica/cifras-sectoriales/construccion-en-cifras>.

Para los tres primeros trimestres del 2014, las edificaciones aumentaron 6,8% respecto al mismo período del año anterior¹¹, por eso observa que la pendiente de variación es negativa, porque aún falta por calcular el último trimestre del año.

Es así, que el cometido de las cuentas de ahorro "AFC", de canalizar dichos recursos para el sector construcción, ha cumplido con su función; ha servido de estímulo porque el sector ha generado mayor valor agregado y se han destinado mayor número de recursos para la compra de vivienda.

Sin embargo, las cifras, no solo del número de titulares sino de aquellos quienes hacen uso de los ahorros, podría incrementarse si se crearán otro tipo de alicientes, como el de permitir a los trabajadores disponer de dichos recursos para compra de lote para construcción, construcción y/o remodelación de vivienda.

D. Justificación del proyecto de ley

Los proyectos de construcción de viviendas emprendidos por las grandes empresas del sector, en razón al número de costes involucrados para su diseño, planeación, desarrollo y ejecución, elevan los precios de las viviendas ofrecidas al público.

⁹ Compuesto por los segmentos residenciales, no residenciales, reparación de edificios y mantenimientos, y alquiler de equipos de construcción.

¹⁰ El texto original de la norma, artículo 126-4 del Estatuto Tributario, contemplaba el incentivo tributario por cinco (5) años. En el 2013, este término fue incrementado a diez (10) años.

¹¹ Se hace la aclaración puesto que el gráfico puede llevar a confusiones por la inclinación negativa de la pendiente.

Dentro de los costes asociados a las edificaciones, se pueden encontrar los siguientes:

- Diseños arquitectónicos.
- Estudios de levantamiento topográfico y de suelo.
- Estudios de impacto ambiental.
- Compra de suelos.
- Redes hidráulicas, eléctricas y de gas.
- Estudios bioclimáticos, acústicos y paisajísticos¹².
- Materiales o insumos utilizados, equipos.
- Mano de obra, subcontratación.
- Seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual.

Sumado a lo anterior, los proyectos que las constructoras emprenden siempre traen incluido un porcentaje¹³ (entre el 30% y 40%) dentro de su estructura de costes, por concepto de fondo de emergencia que cubra las incertidumbres que puedan ocasionarse durante el proceso de construcción.

Adicionalmente a lo anterior, existen propietarios de terrenos, más rurales que urbanos (por la contracción del área disponible para edificar en las ciudades), e interesados en adquirirlos para la construcción de sus viviendas, que no pueden disponer de los recursos que han depositado en las cuentas AFC durante años, para tal propósito, teniendo en cuenta que el Estatuto Tributario permite solamente la canalización de tales recursos para la adquisición de vivienda, o la amortización de créditos hipotecarios o a la inversión en titulación de cartera originada en adquisición de vivienda.

La propuesta promovida en este proyecto de ley, es la de, precisamente, habilitar a aquellos propietarios o potenciales propietarios de terrenos que deseen edificar por cuenta propia sus viviendas y posibilitarles el uso de las sumas ahorradas en las AFC para dicho propósito, así como aquellos que deseen remodelarlas.

Dejar en libertad a los ahorradores de tomar la decisión de invertir sus dineros en adquisición, compra de lote para construcción, construcción o reparación de vivienda significa dar aplicación plena al principio de autonomía privada de la libertad, entendido este como "...el poder de las personas, reconocido por el ordenamiento positivo para disponer con efecto vinculante de los intereses y derechos de los que son titulares y por ende crear derechos y obligaciones, siempre que respete el orden público y las buenas costumbres..."¹⁴.

No se evidencia ninguna transgresión de naturaleza constitucional o legal por permitir a los trabajadores, que por años ha depositado una cantidad de dinero en unas cuentas especiales para un fin especial, destinar el producto de sus ahorros a un fin distinto al que fue concebido; todo lo contrario, se reconoce el poder de determinación de los individuos de ejercer sus facul-

tades para crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas (negocios jurídicos) sin atentar contra el orden público y las buenas costumbres.

Es más, la iniciativa propuesta ayudaría a reducir los gastos en los que incurrirían los interesados en comprar un lote para la construcción, la construcción en sí o la remodelación de vivienda, puesto que como se explicó en líneas anteriores, los proyectos emprendidos por las grandes constructoras incluyen entre un 30-40%, que se destina al fondo de emergencia encargado de cubrir las circunstancias inciertas que se ocasionan, generalmente, durante el proceso de construcción.

Adicionalmente, se contribuiría a dinamizar otros subsectores que se nutren y se mueven alrededor de la construcción, y a favorecer directamente a las pequeñas y medianas empresas de ingeniería y arquitectura, así como a los trabajadores independientes como obreros y otro personal involucrado en esta clase de proyectos.

En efecto, supongamos que un trabajador, de ingresos medios¹⁵, ahorra alrededor de \$300.000 pesos mensuales. Anualmente, esta persona ahorraría \$3.600.000 pesos. Si multiplicamos ese monto por 10, que son el número de años que trae la norma como restricción para la utilización de esos recursos para la adquisición de vivienda, este trabajador tendría en su cuenta AFC, al final del término, un ahorro de \$36.000.000 de pesos, sin indexar o actualizar el dinero.

Para conocer un valor que se acerque más a la realidad, después de 10 años de ahorro, utilizamos la fórmula de valor futuro

$$x (1+\%)^n$$

en donde x representa al monto ahorrado; el % es la variación del precio de la vivienda (IPC vivienda); y n, el número de períodos.

La Tabla número 1, ilustra dos casos: i) el primero de ellos, que lo denominamos trabajador 1, ahorra \$3.600.000 anualmente; y ii) en el que el trabajador 2 deposita en su cuenta AFC \$6.000.000 anuales. En cada uno de estos, se aplica la fórmula mencionada, proyectando a 10 años los montos de cada trabajador.

Tabla N° 1

Trabajador 1		
Ahorro Mensual	\$300.000	
Ahorro Anual	\$3.600.000	
N (Períodos)		10
Total Parcial	\$36.000.000	
IPC Vivienda	2,8%	
TOTAL		-\$40.948.315,21
Trabajador 2		
Ahorro Mensual	\$500.000	
Ahorro Anual	\$6.000.000	
N (Períodos)		10
Total Parcial	\$60.000.000	
IPC Vivienda	2,8%	
TOTAL		-\$68.247.192,02

Elaboración propia.

¹² Para algunos proyectos, estos estudios no son obligatorios, si no que se realizan por gusto del edificador. Para otros, serán obligatorios dependiendo de

¹³ Dependerá de la complejidad del proyecto.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-1194 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁵ Ingresos entre 3.000.000 y 6.000.000 de pesos mensuales.

Para el primero de ellos, el resultado arrojado es de \$40.948.315 de pesos; para el segundo, la cifra que se obtendría al paso de los 10 años, es de \$68.247.192 de pesos.

Ahora bien, el metro cuadrado (m²) en Colombia asciende a 2.74 millones de pesos¹⁶. Como se ha calculado el valor futuro de los valores depositados en las cuentas AFC de los trabajadores ahorradores, y en aras de tener un análisis integral, se debe calcular el valor futuro del precio del m², con la misma fórmula que se utilizó anteriormente. En este caso, se usará como hipótesis de variación del IPC vivienda, el 2,83%.

La Tabla número 2 enseña los valores a futuro de 4 eventos que se plantean: el de 1 m², el de 30 m², el 40 m², y el de 60 m². En este sentido, si el trabajador que ahorra al cabo de 10 años, \$40.948.315 de pesos, tuviera la intención de hacer uso efectivo de ese valor para adquirir vivienda, cubriría el 37,7% del precio de una vivienda de 30 m². Si ese trabajador deseara comprar una vivienda más amplia, sus ahorros disminuirían como porcentaje del precio de la vivienda, como lo indica la Tabla número 2, y por ende, no tendría otra opción que acercarse a una entidad financiera para solicitar un crédito hipotecario con el fin de pagar el porcentaje restante.

Tabla N° 2

(M ²)	Valor Actual	Valor Futuro	IPC Vivienda	N (Periodos)	Trabajador 1	% Precio Vivienda	Trabajador 2	% Precio Vivienda
1	\$2.740.000,00	-\$3.622.003,96	2,8%	10				
30	\$82.200.000,00	-\$108.660.118,82	2,8%	10	-\$40.948.315,21	37,7%	-\$68.247.192,02	62,8%
40	\$109.600.000,00	-\$144.880.158,42	2,8%	10	-\$40.948.315,21	28,3%	-\$68.247.192,02	47,1%
60	\$164.400.000,00	-\$217.320.237,63	2,8%	10	-\$40.948.315,21	18,8%	-\$68.247.192,02	31,4%

Elaboración propia.

En el caso del trabajador que ahorra, pasados los 10 años, \$68.247.192, las cargas crediticias serían menores, ya que en caso de tener la intención de adquirir una vivienda de 30 m², contaría con el 62,8% del valor total, pero indudablemente, tendría que acudir a otras fuentes de financiación para hacerse con una vivienda.

Pero, si el trabajador decide retirar los dineros con anticipación a la fecha de vencimiento del ahorro, para el propósito fijado por la ley, situación que está contemplada en la normatividad, en todos los casos presentados, el porcentaje del valor total de la vivienda, disminuiría ostensiblemente.

Es claro que, con los ejemplos planteados, existirán trabajadores que utilicen las cuentas “AFC” como vehículo para gozar del beneficio tributario que trae la norma, durante el período mínimo de permanencia. Sin embargo, con la limitación que contiene la norma de destinación de los recursos de estas cuentas, los ahorradores están obligados a buscar otros recursos para la adquisición de vivienda, sea nueva o usada.

Ampliar el abanico de posibilidades para la inversión de los ahorros captados por las cuentas “AFC”, haría menos gravoso el endeudamiento de los titulares de las mismas que no cuentan con el dinero suficiente para adquirir, comprar el lote para la construcción, construir o remodelar sus viviendas, logrando un estímulo para que un mayor número de trabajadores realicen aperturas de estas cuentas, beneficiando en gran medida al sector de la construcción y a los subsectores que se mueven a su alrededor.

Por todo lo anterior, y teniendo en cuenta que la norma vigente solo autoriza a los ahorradores a utilizar los recursos de las cuentas “AFC”, para adquisición de vivienda a través de créditos hipotecarios o leasing habitacional, la iniciativa amplía la finalidad para la compra de lote o terreno para construcción, la construcción y remodelación de vivienda.

Con el fin de hacer seguimiento y controlar que los recursos depositados en las cuentas de ahorro “AFC” sean utilizados y destinados en los casos específicos estipulados en la ley, estos serán desembolsados por las entidades bancarias, para los eventos de adquisición y compra de lote o terreno para construcción, a través de créditos hipotecarios o leasing habitacional, cuando se realice con financiación. Cuando se realice sin financiación se requerirá la presentación de la escritura pública de promesa de compraventa; en los casos de construcción o remodelación de vivienda del trabajador, el titular de la cuenta presentará a la entidad bancaria copia del contrato de construcción o remodelación de vivienda.

Por otro lado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el escrito de consideraciones frente al texto de este proyecto de ley aprobado en primer debate, insiste en afirmar que, de conformidad con la Constitución Política¹⁷, al tratarse de una competencia exclusiva del Gobierno nacional las leyes que decreten “impuestos, contribuciones o tasas nacionales” la presente iniciativa legislativa requiere del aval del mismo durante el trámite legislativo para convertirse en ley de la República.

A pesar que le asiste la razón al Ministerio de Hacienda, lo cierto es que este proyecto de ley no modifica en nada el beneficio tributario contenido en el artículo 126-4 del Estatuto Tributario. Ni se está

¹⁶ La cifra fue tomada del informe económico elaborado por la Cámara Colombiana de Construcción (Camacol), titulado “HETEROGENEIDAD INTER E INTRA REGIONAL DE LOS PRECIOS DE LA VIVIENDA NUEVA: Evolución reciente y tendencias de largo plazo”, publicado en el mes de abril de 2014, P-F02-PEE-01 V1. http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/Informe%20Econ%20C3%B3mico%20Abril%202014%20-%20No%20%2057%20vf.pdf

¹⁷ Artículo 154, inciso 2°. “No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11, 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150 (...) y las que decreten impuesto, contribuciones o tasas nacionales”.

cambiando la naturaleza o el carácter de renta exenta del impuesto sobre la renta y complementarios de los dineros depositados en las cuentas AFC ni mucho el valor exento de dicho impuesto, que como lo señala la norma, no puede exceder del treinta (30%) del ingreso laboral o ingreso tributario del año, sin exceder las tres mil ochocientas (3.800) UVT por año. Tan solo se está ampliando la destinación de los recursos que los trabajadores ahorran en estas cuentas, dejándose intacto la naturaleza y el valor o monto máximo permitido por la norma para considerarse renta exenta.

Pliego de modificaciones

1. En el articulado del texto aprobado en primer debate, se incurrió en un error de digitación y se incluyó “promesa de escritura pública de compraventa” siendo el término adecuado “escritura pública de promesa de compraventa”; adicionalmente, para dar aplicación al derecho a la igualdad, se incluirá también como beneficiario(a) de la destinación de los recursos de las cuentas AFC, a los(as) compañeros permanentes del trabajo, razón por la cual se propone el siguiente texto:

Articulado aprobado en primer debate	Articulado Propuesto para segundo debate
Las cuentas de ahorro “AFC” deberán operar en las entidades bancarias que realicen préstamos hipotecarios. Solo se podrán realizar retiros de los recursos de las cuentas de ahorros “AFC” para la adquisición, construcción y/o remodelación de vivienda del trabajador o de su cónyuge, o para la compra de lote destinado a la construcción de la vivienda del trabajador o de su cónyuge, sea o no financiada por entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, a través de créditos hipotecarios o leasing habitacional.	Las cuentas de ahorro “AFC” deberán operar en las entidades bancarias que realicen préstamos hipotecarios. Solo se podrán realizar retiros de los recursos de las cuentas de ahorros “AFC” para la adquisición, construcción y/o remodelación de vivienda del trabajador o de su cónyuge <i>o compañero o compañera permanente</i> , o para la compra de lote destinado a la construcción de la vivienda del trabajador o de su cónyuge <i>o compañero o compañera permanente</i> , sea o no financiada por entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, a través de créditos hipotecarios o leasing habitacional.
Tratándose de la construcción y/o remodelación de la vivienda, las entidades bancarias procederán al desembolso de los dineros solicitados por el titular, siempre y cuando este aporte copia del contrato de construcción o de remodelación de la vivienda, conforme a los requisitos que para tal efecto establezca el Gobierno nacional. En cualquiera de los casos, cuando la operación se realice sin financiación, previamente al retiro, deberá acreditarse ante la entidad financiera de la promesa de escritura pública de compraventa, o el contrato de construcción o remodelación de la vivienda, según el caso, conforme a los requisitos que establezca el Gobierno nacional. El retiro de los recursos para cualquier otro propósito, antes de un período mínimo de permanencia de diez (10) años contados a partir de la fecha de su consignación, implica que el trabajador pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera, las retenciones	Tratándose de la construcción y/o remodelación de la vivienda, las entidades bancarias procederán al desembolso de los dineros solicitados por el titular, siempre y cuando este aporte copia del contrato de construcción o de remodelación de la vivienda, conforme a los requisitos que para tal efecto establezca el Gobierno nacional. En cualquiera de los casos, cuando la operación se realice sin financiación, previamente al retiro, deberá acreditarse ante la entidad financiera <i>la escritura pública de promesa de compraventa</i> , o el contrato de construcción o remodelación de la vivienda, según el caso, conforme a los requisitos que establezca el Gobierno nacional. El retiro de los recursos para cualquier otro propósito, antes de un período mínimo de permanencia de diez (10) años contados a partir de la fecha de su consignación, implica que el trabajador pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera, las retenciones

Articulado aprobado en primer debate	Articulado Propuesto para segundo debate
inicialmente no realizadas en el año en que se percibió el ingreso y se realizó el aporte, sin que se incremente la base gravable alternativa del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN).	inicialmente no realizadas en el año en que se percibió el ingreso y se realizó el aporte, sin que se incremente la base gravable alternativa del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN).

Proposición:

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos de la manera más respetuosa a la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate favorable al Proyecto de ley número 166 de 2014 Cámara, *por medio de la cual se establecen otros beneficios a las cuentas de ahorro AFC*, con las modificaciones propuestas adjuntas.

De los señores Representantes,


ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
Representante a la Cámara
Departamento Norte de Santander

HERNANDO JOSÉ PADAUI A.
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

DAVID ALEJANDRO BARGUIL A.
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

PROYECTO DE LEY NÚMERO 166 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se establecen otros beneficios a las cuentas de ahorro AFC.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 126-4 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 126-4. Incentivo al ahorro de largo plazo para el fomento de la construcción. Las sumas que los contribuyentes personas naturales depositen en las cuentas de ahorro denominadas “Ahorro para el Fomento a la Construcción (AFC)” a partir del 1° de enero de 2013, no formarán parte de la base de retención en la fuente del contribuyente persona natural, y tendrán el carácter de rentas exentas del impuesto sobre la renta y complementarios, hasta un valor que, adicionado al valor de los aportes obligatorios y voluntarios del trabajador de que trata el artículo 126-1 de este Estatuto, no exceda del treinta por ciento (30%) del ingreso laboral o del ingreso tributario del año, según corresponda, y hasta un monto máximo de tres mil ochocientas (3.800) UVT por año.

Las cuentas de ahorro “AFC” deberán operar en las entidades bancarias que realicen préstamos hipotecarios. Solo se podrán realizar retiros de los recursos de las cuentas de ahorros “AFC” para la adquisición, construcción y/o remodelación de vivienda del trabajador o de su cónyuge o compañero o compañera permanente, o para la compra de lote destinado a la construcción de la vivienda del trabajador o de su cón-

yuge o compañero o compañera permanente, sea o no financiada por entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, a través de créditos hipotecarios o leasing habitacional. Tratándose de la construcción y/o remodelación de la vivienda, las entidades bancarias procederán al desembolso de los dineros solicitados por el titular, siempre y cuando este aporte copia del contrato de construcción o de remodelación de la vivienda, conforme a los requisitos que para tal efecto establezca el Gobierno nacional. En cualquiera de los casos, cuando la operación se realice sin financiación, previamente al retiro, deberá acreditarse ante la entidad financiera la escritura pública de promesa de compraventa, o el contrato de construcción o remodelación de la vivienda, según el caso, conforme a los requisitos que establezca el Gobierno nacional. El retiro de los recursos para cualquier otro propósito, antes de un período mínimo de permanencia de diez (10) años contados a partir de la fecha de su consignación, implica que el trabajador pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera, las retenciones inicialmente no realizadas en el año en que se percibió el ingreso y se realizó el aporte, sin que se incremente la base gravable alternativa del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN).

Se causa retención en la fuente sobre los rendimientos que generen las cuentas de ahorro "AFC", en el evento de que estos sean retirados sin el cumplimiento del requisito de permanencia antes señalado, de acuerdo con las normas generales de retención en la fuente sobre rendimientos financieros.

Los retiros, parciales o totales, de aportes y rendimientos, que hayan cumplido los requisitos de permanencia establecidos en el segundo inciso o que se destinen para los fines previstos en el presente artículo, continúan sin gravamen y no integran la base gravable del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN).

Los recursos captados a través de las cuentas de ahorro "AFC", únicamente podrán ser destinados a financiar créditos hipotecarios, a la inversión en titularización de cartera originada en adquisición de vivienda, y a cumplir con las obligaciones dinerarias derivadas de los contratos de compraventa de lote, construcción o remodelación de vivienda.

Parágrafo. Los recursos de los contribuyentes personas naturales depositados en cuentas de ahorro denominadas "Ahorro para el Fomento a la Construcción (AFC)" hasta el 31 de diciembre de 2012, no harán parte de la base para aplicar la retención en la fuente y serán consideradas como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional hasta un valor que, adicionado al valor de los aportes obligatorios y voluntarios del trabajador de que trata el artículo 126-1 de este Estatuto, no exceda del treinta por ciento (30%) del ingreso laboral o del ingreso tributario del año, según corresponda.

El retiro de estos recursos antes de que transcurran cinco (5) años contados a partir de su fecha de consignación, implica que el trabajador pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera, las retenciones inicialmente no realizadas en el año en que se percibió el ingreso y se realizó el aporte, sin que se incremente la base gravable alternativa del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN), salvo que dichos recursos se destinen a la adquisición

de vivienda, sea o no financiada por entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, o a través de créditos hipotecarios o leasing habitacional. En el evento en que la adquisición se realice sin financiación, previamente al retiro, deberá acreditarse ante la entidad financiera copia de la escritura de compraventa.

Se causa retención en la fuente sobre los rendimientos que generen las cuentas de ahorro "AFC" de acuerdo con las normas generales de retención en la fuente sobre rendimientos financieros, en el evento de que estos sean retirados sin el cumplimiento de permanencia mínima de cinco (5) años.

Los retiros, parciales o totales, de aportes y rendimientos, que cumplan con el periodo de permanencia mínimo exigido o que se destinen para los fines autorizados en el presente parágrafo, mantienen la condición de no gravados y no integran la base gravable alternativa del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN).

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los señores Representantes,


ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
Representante a la Cámara
Departamento Norte de Santander

HERNANDO JOSÉ PADAUI A.
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

DAVID ALEJANDRO BARGUIL A.
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 6 de agosto de 2015

En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 166 de 2014 Cámara, *por medio de la cual se establecen otros beneficios a las cuentas de ahorro AFC*, 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

Bogotá, D. C., 6 de agosto de 2015

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, “Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe”.

RAYMUNDO ELIAS MENDEZ BECHARA
PRESIDENTE



ELIZABETH MARTINEZ BARRERA
SECRETARIA GENERAL

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 180 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de vida municipal del municipio de Sabanalarga en el departamento de Antioquia.

Antecedentes del proyecto

El día 25 de noviembre del año 2014, el honorable Representante Germán Blanco Álvarez radicó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 180 de 2014 Cámara, cuya finalidad es que la nación se asocie a la conmemoración de los 400 años de fundación del municipio de Sabanalarga, departamento de Antioquia, con motivo de la celebración de los 400 años de vida institucional. Esta iniciativa parlamentaria fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 764 de 2014.

Por decisión de la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fui designada como Ponente para rendir informe de ponencia en primer debate. Dicha ponencia fue radicada el día 21 de mayo de 2015 en la Comisión Cuarta y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 334 de 2015. En sesión ordinaria de fecha 10 de junio de 2015, el texto del proyecto propuesto fue aprobado sin modificación alguna por unanimidad de los miembros de la Comisión.

Mediante Oficio número 4-1008-15 de junio 10 de 2015, la Secretaria de la Comisión Cuarta me informa que he sido designada ponente para segundo debate del Proyecto de ley número 180 de 2014 Cámara.

Estando en concordancia con lo expresado en la ponencia para primer debate, a la presente ponencia se traen los argumentos esgrimidos en la misma, los cuales fueron publicados en la *Gaceta del Congreso* de la República número 334 de 2015.

I. Objeto del proyecto

El proyecto de ley en estudio tiene como propósito fundamental que la nación y a la vez el Congreso de la República se asocien a la conmemoración de los 400 años de fundación del municipio de Sabanalarga, departamento de Antioquia, autorizando al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias para la ejecución de obras para fortalecer los planes y programas que el municipio se traza para su

desarrollo económico, social y cultural, entre las cuales se relacionan:

- Mejoramiento de la red vial terciaria rural y corregimental.
- Mejoramiento de la red vial urbana.
- Mejoramiento de instalaciones de Policía en el municipio, dotación y construcción.
- Mejoramiento al Palacio Municipal.
- Reparación de la Casa de la Cultura.
- Realización de proyectos de inversión social para la generación de empleo y la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de la población municipal.
- Asignación recursos proyectos agropecuarios y asociativos.
- Inversiones en el sistema de acueducto y alcantarillado, plan maestro urbano y corregimental.
- Inversiones en la infraestructura educativa municipal.
- Inversiones en la infraestructura deportiva municipal.

II. Aspectos generales del municipio de Sabanalarga

Sabanalarga es un municipio de Colombia, localizado en la subregión Occidente del departamento de Antioquia, en zona de la Cordillera Central de los Andes en la región del río Cauca. Geográficamente lo delimita el río Cauca por el Occidente y la quebrada la Santa María por el Oriente. Limita por el norte con los municipios de Peque, Ituango y Toledo, por el Este con los municipios de Toledo y San Andrés de Cuerquia, por el Sur con el municipio de Liborina, y por el Oeste con los municipios de Buriticá y Peque.

Su población total es de 8.195 habitantes, con una población urbana de 2.910 y una población Rural de 5.281 habitantes. Posee un corregimiento llamado *El Oro*, nombre este que da cuenta de la abundancia aurífera que caracterizaba a la región en sus comienzos. El municipio tiene 36 veredas entre las que se destacan: “El Socorro, El Placer, Tesorero, Tesorerito, La Pedrona, La Loma, El Madero y El Tambo.

Entre sus accidentes geográficos sobresale una laguna que tiene el nombre indígena de *Querquetá*, famosa entre los vecinos de la región pues conserva siempre su nivel de agua igual aún durante veranos muy intensos.

Históricamente la zona ha sido rica en minerales, ganadería y agricultura. En 1941 se reportaban altos niveles de exportación de productos como café, maíz y panela, y en menor escala arroz y cacao.

En cuanto a la ganadería de carne, esta industria ha sido tradicional en Sabanalarga, facilitada por la abundancia y buena calidad de sus pastizales. El café y el fríjol han marcado la pauta de la agricultura en el municipio durante muchos años. En artesanías se han trabajado objetos de fibra como esteras y canastos, al igual que objetos hechos de cabuya. También se hacen ollas de barro, *pilones* y *bateas*.

III. Reseña histórica del municipio de Sabanalarga, Antioquia

Dada la importancia del proyecto de ley objeto de estudio, transcribimos de la exposición de motivos, expresada por el autor, “Con relación al nombre de ‘Sabanalarga’”,

indica una versión que el mismo proviene del hecho de que la región fue en tiempos pasados una gran sabana.

Otra versión un tanto legendaria dice que una señora minera de la vecindad, cofundadora del pueblo y de nombre *María del Pardo*, un buen día, cansada, tendió sobre el piso una gigantesca sábana donde se acomodó con todos sus acompañantes. Precisamente esta legendaria dama (española), causó que un apelativo muy popular para el pueblo haya sido “*Los dominios de María del Pardo*”. La población se llamó también antiguamente *San Pedro de Sabanalarga*.

Es una de las poblaciones más antiguas del departamento de Antioquia, pues su primera fundación se remonta al año de 1610. Luego habría una segunda fundación el 16 de mayo de 1614. Fue erigida como municipio en 1740. Se considera como sus fundadores oficiales al *Visitador Francisco de Herrera y Campuzano* y la española *María del Pardo*.

A principios de la época de la Colonia, esta población era una escala obligada en el entonces llamado *Camino del Espíritu Santo*, por donde transitaba la mayor parte del comercio entre la colonia colombiana y España. La región estaba poblada por numerosos indígenas, que fueron enrolados por el gobernador *Juan Bueso de Valdés* para pacificar a la tribu de los *Chocoos* ubicados en el hoy departamento del Chocó. *Bueso* ordenó 30.000 indígenas (según el historiador *Manuel Uribe Ángel*) para esta tarea que fracasaría a la postre. Cuando regresó del Chocó solo trajo de regreso a unos cuantos indios”.

La sociedad sabanalarguense hace honor a sus fiestas principales como: el Día de mi Padre Jesús, 1° de enero; las fiestas del Retorno, en el puente del mes de enero; la Virgen del Carmen, 16 de julio; la Fiesta de la Navidad con la realización del Aguinaldo del Niño Pobre, 25 de diciembre y el Reinado Campesino en el mes de noviembre de cada año.

Su patrimonio histórico, artístico y destinos ecológicos, son el orgullo para los habitantes del municipio de Sabanalarga, entre ellos sobresalen: La iglesia parroquial de San Pedro, edificada en el siglo XVII, con algunas remodelaciones en los años 20 y 1940; La Caverna, ubicada a 16 km de la cabecera municipal; Charcos de Niquía, que ofrece cascadas de gran belleza y pozos aptos como balnearios; Ciénaga de Querquetá, con un gran atractivo que es su vegetación y alberga especies de fauna silvestre; Caverna Loma Mestá. El atractivo de este sitio es una piedra grande rodeada de vegetación, y debajo de ella hay un gran espacio, semejando una caverna; La Cueva que con su majestuosa vegetación atrae la atención de los visitantes.

IV. Aspectos constitucionales y legales

Constitucionalmente, los artículos 150, 154, 334, 341 y 359, señalan la competencia por parte del Congreso de la República para interpretar, reformar y derogar las leyes; la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas para presentar proyectos de ley.

La Ley 5ª de 1992, en su artículo 140 en concordancia con la Constitución Política de Colombia, establece que los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas, pueden presentar proyectos de ley. Razones por las cuales esta iniciativa no invade las órbitas, ni las competencias de las otras Ramas del Poder Público, en especial las correspondientes al Ejecutivo en cabeza del Gobierno nacional.

V. Aspectos jurisprudenciales

La Corte Constitucional precisa con determinación que el Congreso de la República sí es competente para expedir leyes que impliquen gasto público para atender gastos de inversión en obras públicas con el propósito de rendir honores, homenajes y asociarse a la conmemoración de la fundación de municipios del país o exaltar la memoria de Grandes hombres.

En ese sentido la Corte se ha manifestado señalando que en “desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículo 228 C. P.), la nación puede en ciertos eventos brindar apoyo económico adicional a los municipios (SC-017 de 1997)”.

En Sentencia C-360 de 1996 en lo referente al principio de iniciativa parlamentaria en materia de gasto público la Corte ha dicho que “... las leyes que decreten gasto público de funcionamiento o de inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno”.

Cuando proyectos de ley consagran autorizaciones de inclusión en el presupuesto anual de la nación o de desembolso a través del sistema de cofinanciación y no se imponen como órdenes imperativas, la Corte Constitucional *ha planteado* lo siguiente:

“... En relación con las leyes que decretan gasto público pese a que el Ejecutivo no estuviere de acuerdo con él, esta Corporación ha concluido que esas iniciativas son compatibles con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y no violan el artículo 151 de la Constitución, cuando consagran autorizaciones de inclusión en el presupuesto anual de la nación o de desembolso a través del sistema de cofinanciación y no se imponen como órdenes imperativas. La Sentencia C-782 de 2001, reitera así el argumento:

“... esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra un mandato imperativo dirigido al Ejecutivo, caso en el cual es inenajenable, o si, por el contrario, se trate de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto, evento en el cual es perfectamente legítima...”.

En función de la observancia del principio general de libertad de iniciativa, la Jurisprudencia Constitucional admite la posibilidad de que a través de iniciativas de gasto público el Congreso pueda disponer la participación de la nación en el desarrollo de funciones que son de exclusiva competencia de los entes territoriales cuando se presenta el supuesto de hecho regulado en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en virtud del cual se pueden ordenar apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la nación con participación de las entidades territoriales

y partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

VI. Marco Fiscal

En lo que se refiere al Marco Fiscal, cuando las leyes decretan gasto público son compatibles con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, puesto que consagran autorizaciones de desembolso y no son órdenes imperativas. Es importante tener presente que desde la Sentencia C-502 de 2007, con M. P. Manuel José Cepeda, la Corte fijó el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, pues ha servido para declarar infundadas, distintas objeciones de inconstitucionalidad que ha hecho el Gobierno nacional a esta clase de iniciativas. Además en Sentencia C-507 de 2008, la Corte ha establecido que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no es requisito para el trámite de proyectos de ley. Así, pues, el mencionado artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

El presente Proyecto de ley número 180 del 2014 Cámara, al autorizar al Gobierno para incorporar un gasto en la ley de presupuesto, busca habilitar al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, que no es otra cosa que autorizarlo, en los términos del artículo 346 de la Carta, para impulsar algunas obras mediante el Sistema Nacional de Cofinanciación sin que de esa forma pueda entenderse como una imposición de obligatoria observancia, lo cual respeta perfectamente el contenido de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Proposición

Por todas las consideraciones expuestas en la presente ponencia, solicito a los honorables miembros de la Cámara de Representantes, aprobar en segundo debate el Proyecto de ley número 180 de 2014 Cámara, *por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de vida municipal del municipio de Sabanalarga en el departamento de Antioquia.*

De los honorables Congresistas,


DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE
 Representante a la Cámara de Representante
 Ponente.

Bogotá, D. C., 4 de agosto de 2015

En la fecha hemos recibido el presente informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 180 de 2014 Cámara, presentado por la honorable Representante *Diela Liliana Benavides Solarte.*


NICOLÁS DANIEL GUERRERO MONTAÑO
 Presidente Comisión Cuarta


CONSUELO GONZALEZ DE PERDOMO
 Secretaria Comisión Cuarta

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 180 DEL 2014 CÁMARA

por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de vida municipal del municipio de Sabanalarga en el departamento de Antioquia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de Fundación como municipio de Sabanalarga en el departamento de Antioquia, efeméride que se cumplirá el 16 de mayo de 2015.

Artículo 2°. A partir de la promulgación de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política, se autoriza al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la financiación de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Sabanalarga, departamento de Antioquia, así:

- Mejoramiento de la red vial terciaria rural y corregimental.
- Mejoramiento de la red vial urbana.
- Mejoramiento de instalaciones de Policía en el municipio, dotación y construcción.
- Mejoramiento al Palacio Municipal.
- Reparación de la Casa de la Cultura.
- Realización de proyectos de inversión social para la generación de empleo y la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de la población municipal.
- Asignación recursos proyectos agropecuarios y asociativos.
- Inversiones en el sistema de acueducto y alcantarillado, plan maestro urbano y corregimental.
- Inversiones en la infraestructura educativa municipal.
- Inversiones en la infraestructura deportiva municipal.

Artículo 3°. Autorizar al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 4°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza igualmente la celebración de los contratos necesarios, el sistema de cofinanciación y la celebración de convenios interadministrativos entre la nación, el departamento de Antioquia y el municipio de Sabanalarga.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE
 Representante a la Cámara
 Ponente

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE
EN LA COMISIÓN CUARTA AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 180 DE 2014 CÁMARA**

por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de vida municipal del municipio de Sabanalarga en el departamento de Antioquia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de Fundación como municipio de Sabanalarga en el departamento de Antioquia, efeméride que se cumplirá el 16 de mayo de 2015.

Artículo 2°. A partir de la promulgación de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política, se autoriza al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la financiación de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Sabanalarga, departamento de Antioquia, así:

- Mejoramiento de la red vial terciaria rural y corregimental.
- Mejoramiento de la red vial urbana.
- Mejoramiento de instalaciones de Policía en el municipio, dotación y construcción.
- Mejoramiento al Palacio Municipal.
- Reparación de la Casa de la Cultura.
- Realización de proyectos de inversión social para la generación de empleo y la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de la población municipal.
- Asignación recursos proyectos agropecuarios y asociativos.
- Inversiones en el sistema de acueducto y alcantarillado, plan maestro urbano y corregimental.
- Inversiones en la infraestructura educativa municipal.
- Inversiones en la infraestructura deportiva municipal.

Artículo 3°. Autorizar al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 4°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza igualmente la celebración de los contratos necesarios, el sistema de cofinanciación y la celebración de convenios interadministrativos entre la nación, el departamento de Antioquia y el municipio de Sabanalarga.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE
EN COMISIÓN CUARTA AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 180 DE 2014 CÁMARA**

por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de vida municipal del municipio de Sabanalarga en el departamento de Antioquia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de fundación como municipio de

Sabanalarga en el departamento de Antioquia, efeméride que se cumplirá el 16 de mayo de 2015.

Artículo 2°. A partir de la promulgación de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política, se autoriza al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la financiación de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Sabanalarga, departamento de Antioquia, así:

- * Mejoramiento de la red vial terciaria rural y corregimental.
- * Mejoramiento de la red vial urbana.
- * Mejoramiento de instalaciones de Policía en el Municipio, dotación y construcción.
- * Mejoramiento al Palacio Municipal.
- * Reparación de la Casa de la Cultura.
- * Realización de proyectos de inversión social para la generación de empleo y la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de la población municipal.
- * Asignación recursos proyectos agropecuarios y asociativos.
- * Inversiones en el sistema de acueducto y alcantarillado, plan maestro urbano y corregimental.
- * Inversiones en la infraestructura educativa municipal.
- * Inversiones en la infraestructura deportiva municipal.

Artículo 3°. Autorizar al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 4°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza igualmente la celebración de los contratos necesarios, el sistema de cofinanciación y la celebración de convenios interadministrativos entre la nación, el departamento de Antioquia y el municipio de Sabanalarga.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Bogotá, D. C., junio 10 de 2015

Autorizamos el presente texto del Proyecto de ley número 180 de 2014 Cámara, aprobado en primer debate por la Comisión Cuarta.


JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO
Presidente Comisión Cuarta


CONSUELO GONZALEZ DE PERDOMO
Secretario Comisión Cuarta

CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 039 DE 2014 CÁMARA

por la cual se crea la cédula militar y policial para los soldados, miembros del nivel ejecutivo, patrulleros y agentes de la Policía Nacional.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 039 de 2014 Cámara, por la cual se crea la cédula militar y policial para los soldados, miembros del nivel ejecutivo, patrulleros y agentes de la Policía Nacional.

Respetado Presidente:

De manera atenta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios que estima pertinentes someter a su consideración sobre el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 039 de 2014 Cámara, *por la cual se crea la cédula militar y policial para los soldados, miembros del nivel ejecutivo, patrulleros y agentes de la Policía Nacional.*

En primer lugar, la exposición de motivos del proyecto de ley indicó:

“(...) el presente proyecto de ley busca beneficiar a 206.966 personas que no cuentan con la Cédula Militar y Policial en la actualidad. En un futuro, cuando estas personas, que le han entregado su vida y sus esfuerzos a nuestro país, pasen a formar parte de la reserva activa de Colombia, puedan identificarse con un documento oficial que los acredite como [sic] ex militares o expolicías.

También se beneficiarían los Soldados Profesionales, los miembros del Nivel Ejecutivo, y Patrulleros de la Policía Nacional que hayan pasado a retiro sin que hubieran tenido la oportunidad para obtener su cédula militar y policial. El Ministerio de Defensa Nacional reglamentará los requisitos necesarios para obtener la Cédula (...)”¹.

Como se ve, la iniciativa pretende que los miembros de la Fuerza Pública reciban la mencionada cédula de forma gratuita (Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares y el Nivel Ejecutivo y los Agentes de la Policía Nacional en servicio activo y situación de retiro o de reserva). Lo anterior representa un costo para el sector Defensa, ya que en la actualidad la Oficina de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército (ORCRE) efectúa un cobro por la expedición de la cédula militar.

Para cuantificar el costo de la expedición de las mencionadas cédulas, es necesario multiplicar el número de beneficiarios que cuentan con la cédula, por el valor que actualmente cobra la Oficina de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército (ORCRE) por su expedición. De acuerdo con el informe del Ministerio de Defensa Nacional (octubre, 2014) denominado: “Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP)”, el número de los activos que el proyecto de ley beneficiaría con la cédula militar o policial es de 359.154 personas distribuidas de la siguiente manera:

Personal activo actual que el proyecto de ley beneficiaría con la cédula de identidad militar o policial			
Fuerzas Militares		Policía Nacional	
Soldados	206.302	Nivel Ejecutivo y Agentes	137.492
Alumnos	6.277	Alumnos	9.083
Total	212.579	Total	146.575

*Se parte del supuesto que la totalidad de oficiales y suboficiales tanto de las Fuerzas Militares como de la Policía Nacional ya poseen su cédula militar o policial y no necesitan renovarla.

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

En cuanto al personal retirado, de acuerdo con información suministrada por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares y por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, la iniciativa beneficiaría a 130.230 personas actualmente (44.282 de las Fuerzas Militares y 85.948 de la Policía Nacional). Lo anterior significa que el total de población beneficiada con las cédulas es de 489.384 personas.

Adicionalmente, es pertinente mencionar que la Oficina de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército (ORCRE) cobra distintos valores por la expedición de la cédula militar, dependiendo si el solicitante está en servicio activo o en situación de retiro o de reserva. Para el personal activo el valor a pagar es de \$16.000 pesos (si la solicitud se hace por primera vez); para los profesionales oficiales de la reserva el valor a pagar es de \$74.000 pesos; para los oficiales y suboficiales retirados y para los subtenientes o suboficiales de la reserva el valor a pagar es de \$16.000 pesos. Asimismo, los reservistas de honor no pagan ningún valor, al igual que los miembros de la Policía Nacional. Si en gracia de discusión se estableciera que el costo de cada cédula es el que corresponde al que paga cada miembro del personal activo de las Fuerzas Militares, los costos ascenderían a:

Costos de las cédulas de identidad militares o policiales para el personal actual que el proyecto de ley beneficiaría		
Número de beneficiarios	Costo de cada cédula	Costo total de las cédulas
489.384	\$16.000	\$7.830.144.000

Fuentes: Mindefensa y Oficina de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército, Cálculos: DGPPN - MHCP.

En este sentido, el proyecto de ley implicaría erogaciones adicionales anuales, si se considera que los nuevos miembros de la Fuerza Pública recibirían gratuitamente su cédula de identidad militar o policial. De acuerdo con la información suministrada por el Comando General de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en los últimos

¹ *Gaceta del Congreso* número 381 de 2014.

14 años, el pie de Fuerza Pública ha venido aumentando en un promedio del 3% anual para las Fuerzas Militares y del 5.5% anual para la Policía Nacional.

Ahora bien, es necesario tener en cuenta que anualmente hay 273.992 efectivos en las Fuerzas Militares (incluyendo oficiales, suboficiales, soldados y alumnos) y 153.941 en la Policía Nacional (incluyendo oficiales, suboficiales agentes, nivel ejecutivo y alumnos). Asimismo, de acuerdo con los promedios históricos, el pie de Fuerza Pública podría seguir aumentando para lo corrido del 2015 en 8.220 nuevos efectivos para las Fuerzas Militares y en 8.467 para la Policía Nacional. En total, los nuevos miembros de la Fuerza Pública ascienden a 16.687 personas anualmente, y su costo en términos de expedición de cédulas tendría un valor de \$267 millones de pesos anualmente.

Costo anual de las cédulas de identidad militares o policiales para los nuevos miembros de la Fuerza Pública		
Nuevos miembros anuales de la Fuerza Pública	Costo de cada cédula	Costo total de las cédulas
16.687	\$16.000	\$266.992.000

Fuentes: Comando General de las Fuerzas Militares y la Policía y Oficina de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército. Cálculos: DGPPN - MHCP.

Por lo tanto, la iniciativa implicaría erogaciones adicionales del orden de los \$7.830 millones de pesos por una sola vez y de \$267 millones cada año. Todos estos recursos no se encuentran contemplados ni el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Por otra parte, el artículo 3° del proyecto de ley indica:

“Artículo 3°. Beneficio. Se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias que permitan crear beneficios que favorezcan el bienestar, la salud, la educación, el empleo, la rehabilitación de los heridos en combate, la vivienda de los miembros de la Fuerza Pública y de la Policía Nacional que posean cédula militar y policial (...).”

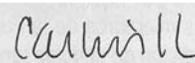
En cuanto al artículo 3° que establece que el Gobierno nacional creará beneficios para los miembros de la Fuerza Pública y de la Policía Nacional que posean cédula militar y policial, se considera que debería corresponder al legislador la determinación y desarrollo de este tipo de beneficios, por lo que en principio no se tendría objeciones a los mismos siempre y cuando los gastos adicionales en los que se incurra, estén sujetos a las disponibilidades presupuestales contempladas dentro del Marco de Gasto del sector.

Adicionalmente, es necesario mencionar que al Estado no le han sido ajenas las disposiciones que aquí se establecen en beneficio de los miembros de la Fuerza Pública. De hecho, el presupuesto de inversión ha sido un apoyo fundamental en la agenda de desarrollo económico y social del país. Específicamente, el Gobierno nacional le ha dado prioridad al gasto social, pasando de \$84 billones de pesos en 2010 a \$108,5 billones en 2014, con un aumento del 29% superior al crecimiento que registra el monto total del presupuesto, ganando cada vez más participación.

De acuerdo con lo expuesto, esta Cartera no tendría objeción al proyecto de ley que se analiza en este

documento, sí las erogaciones allí contempladas se enmarcan dentro del Marco de Gasto de Mediano Plazo 2015-2019 y se priorice su ejecución por parte del respectivo Sector, no sin antes reiterar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,



CAROLINA SOTO LOSADA
Viceministra General
JCPA/EF/ILQV

Con copia a:

Honorable Representante Ana Paola Agudelo García – Autor/coordinador Ponente

Honorable Representante Guillermina Bravo Montaña – Autor

Honorable Representante Carlos Eduardo Guevara Villabón – Autor

Honorable Representante Aída Merlano Rebolledo – Ponente

Honorable Representante Alirio Uribe Muñoz – Ponente

Honorable Representante Efraín Antonio Torres Monsalvo – Ponente

Honorable Representante Alfredo Rafael Deluque – Ponente

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

UJ-1534-14

CONTENIDO

Gaceta número 595 - Jueves, 13 de agosto de 2015

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS**

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 246 de 2015 Cámara, 150 de 2015 Senado, por medio de la cual la Nación le rinde homenaje y exalta la vida del maestro Carlos Gaviria Díaz, en reconocimiento a su labor jurídica, académica, política y ética	1
Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 166 de 2014 Cámara, por medio de la cual se establecen otros beneficios a las cuentas de ahorro AFC.	11
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate en la Comisión Cuarta al proyecto de ley número 180 de 2014 Cámara, por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de vida municipal del municipio de Sabanalarga en el departamento de Antioquia	19
CARTA DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 039 de 2014 Cámara, por la cual se crea la cédula militar y policial para los soldados, miembros del nivel ejecutivo, patrulleros y agentes de la Policía Nacional.....	23