



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 601

Bogotá, D. C., jueves, 27 de julio de 2017

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariassenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 01 DE 2017 SENADO

por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia.

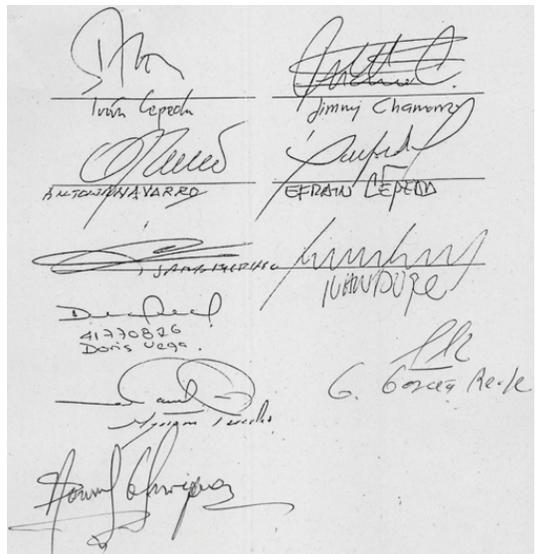
El Congreso de la República  
DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 356 de la Constitución Política: Las ciudades Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinan la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

Artículo 2°. El artículo 328 de la Constitución Política quedará así:

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias; el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturismo.

Artículo 3°. Este acto legislativo rige a partir de su promulgación.



#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A consideración del Congreso presentamos este proyecto de acto legislativo con la finalidad de reformar los artículos 356 y 328 de la Constitución Política y convertir a la ciudad de Tumaco en Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

La ciudad de Tumaco carece de suficiente y adecuada infraestructura económica y su población ha soportado estoicamente la violencia, la indiferencia de la sociedad y el abandono del Estado, como se observa en una pluralidad de casos. Entre otros, la explotación de la coca, la presencia de grupos al margen de la ley y la escasez abrumadora de fuentes de empleo, hechos que han generado inestabilidad y desasosiego colectivos.

El Estado tiene una deuda histórica con las gentes de Tumaco que es urgente empezar a



atender. Por esto estimamos que reformando su régimen político, fiscal y administrativo, se crea un instrumento importante para fomentar el desarrollo del campo, mejorar su infraestructura urbana, su sistema vial, sus redes de servicio, en general sus instalaciones y el cambio de la situación actual de sus gentes, todo con propósitos de gran alcance.

Entre tales propósitos están garantizar el adecuado funcionamiento de los diferentes medios de transporte; generar inversiones; fomentar la concurrencia del capital privado; estimular la explotación de bienes y servicios producidos por sus moradores, e incentivar el aumento de fuentes de empleo, como condición para incrementar el ingreso, disminuir la pobreza y atender, ojalá de la mejor manera, los problemas sociales, ambientales y urbanos en la región. A estos objetivos se suma la creación de una universidad para que la juventud se forme y pueda darse el futuro que los tumaqueños merecen.

Conviene recordar que, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Diana Therán Acevedo demandó ante la Corte Constitucional la inexecutable parcial de los artículos 1° y 2° del Acto Legislativo número 2 de 2007. Precisamente, solicitó que se declaren inexecutable las palabras “y Tumaco” que integran el inciso primero del artículo 1° del Acto Legislativo y los 4 incisos siguientes de la misma norma jurídica; y demandó el parágrafo del artículo 2° del mismo Acto Legislativo, relativo a los Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, mas no demandó el inciso primero del artículo 2°, citado en el numeral anterior, el cual ordena organizar a Tumaco “como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico”.

Para resolver la demanda, la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-033 del 28 de enero de 2009, en la cual decidió:

“Primero. Declarar INEXEQUIBLE la expresión ‘y Tumaco’ así como los plurales acusados del inciso primero del artículo 1° del Acto Legislativo número 2 de 2007, al igual que los incisos 2°, 3°, 4° y 5° del artículo 1° de dicho acto.

Segundo. Declarar INEXEQUIBLE el parágrafo del artículo 2° del Acto Legislativo número 2 de 2007.

A pesar de que el dictamen de la Corte Constitucional es explícito y preciso, respecto de las partes del Acto Legislativo número 2 de 2007 que retiró del ordenamiento jurídico, guardó silencio sobre el artículo 2 que reformó el artículo 328 de la Constitución Política y ordena organizar al municipio de Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

No había espacio para la duda, la Corte Constitucional por sentencia de control de constitucionalidad ratificó el precepto

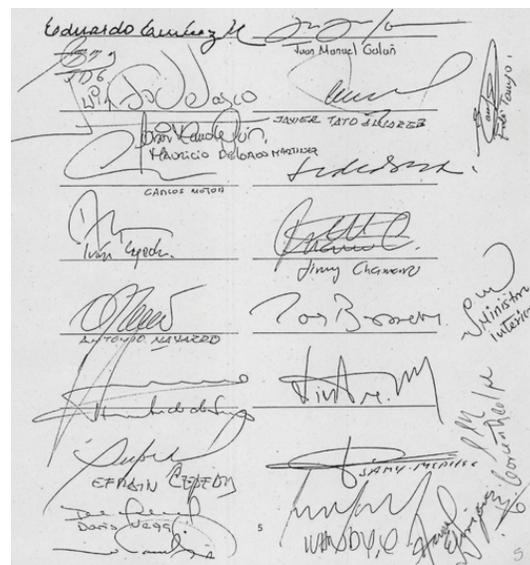
constitucional que había elevado a Tumaco al nivel de Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

Sin embargo, siete años después, de oficio, corrigió la sentencia del año 2009 y extendió la declaración de inexecutable al artículo 328 de la Constitución Política en cuanto a la ciudad de Tumaco. De este modo, no solamente actuó la Corte por fuera de sus competencias, sino que invocó el artículo 510 del Código de Procedimiento Civil que no autoriza este tipo de corrección de sentencias y arrogándose el rol de constituyente derogó parcialmente el Acto Legislativo número 01 de 2007.

Como la Corte Constitucional en la sentencia y el auto mencionados exclusivamente trató aspectos de procedimiento, puede el Congreso sin obstáculo alguno tramitar este proyecto de acto legislativo y empezar a hacerle justicia al municipio de Tumaco.

En la parte motiva, dijo la Corte textualmente,

“En conclusión, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y la Plenaria de la misma, nunca debatieron o votaron la propuesta de organizar a las ciudades de Tumaco, Popayán, Tunja, Turbo y Cúcuta como Distritos Especiales, durante la primera o la segunda vuelta del trámite del Acto Legislativo número 2 de 2007. Estas propuestas normativas solo fueron aceptadas por la Plenaria de la Cámara, ‘para darle curso al proyecto’, al aprobar el texto en la etapa de conciliación. No obstante, explícitamente se decidió no considerarlas ni votarlas. Por lo tanto, es claro que los apartes normativos del Acto Legislativo acusado, referidos a los cinco municipios mencionados, violan la Constitución al desconocer el principio de consecutividad, que debe observarse en el trámite de toda reforma constitucional”.



SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2017 Senado, *por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Senadores *Eduardo Enriquez Maya, Juan Manuel Galán Pachón, Luis Fernando Velasco Chaves, Javier Tato Álvarez, Mauricio Delgado Martínez, Fernando Tamayo Tamayo, Roy Barreras Montealegre, Hernán Andrade Serrano, Iván Cepeda Castro, Jimmy Chamorro, Iván Duque, Doris Vega, Myriam Paredes, Juan Samy Merheg, Antonio Navarro, Efraín Cepeda Sarabia, Carlos Fernando Moota*, con el acompañamiento del Ministro del Interior, doctor *Guillermo Rivera Flórez*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de

la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Acto Legislativo a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PROYECTOS DE LEY

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 13 DE 2017  
SENADO**

*por la cual se establecen medidas de protección y uso de las playas marinas y terrenos de bajamar y se dictan otras disposiciones, Ley de Costas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

**Objeto y ámbito de aplicación**

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto establecer medidas de protección, defensa, recuperación, conservación y uso de las playas marinas y terrenos de bajamar.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación*. La presente ley rige en todas las playas marinas y terrenos de bajamar donde el Estado colombiano ejerce jurisdicción y soberanía.

CAPÍTULO II

**De la playa marina  
y los terrenos de bajamar**

Artículo 3°. *Definiciones*. Modifíquese el artículo 167 del Decreto-ley 2324 de 1984, el cual quedará así:

1. Terrenos de bajamar: Corresponden a las áreas que se cubren por la máxima marea y quedan descubiertas cuando esta baja.

2. Playa marina: Zona dinámica compuesta por sedimentos que se extiende hacia la tierra desde la línea de más baja marea, hasta el lugar donde se presenta un cambio fisiográfico.

Para efectos de las anteriores definiciones entiéndase por:

Cambio fisiográfico: Variación en el paisaje natural, que cumple alguna de las siguientes condiciones:

- c) Cambio de la cobertura vegetal, o
- d) Cambio en la forma del relieve.

Cambio en la cobertura vegetal: Transición originada en procesos naturales entre comunidades vegetales tolerantes a salinidad en suelos arenosos y comunidades vegetales adaptadas a otros suelos.

Cambio en la forma relieve: Variación debida a procesos naturales en el patrón de la elevación y pendiente del terreno que limita dos o más unidades geomorfológicas.

Unidad geomorfológica: Clasificación del terreno de acuerdo a su origen y forma.

Sedimentos: material sólido que se acumula en una superficie como resultado de la acción del viento, lluvia, circulación del agua o acción de procesos biológicos.

Línea de más alta marea: Altura máxima en tierra a la que puede llegar la marea.

Línea de más baja marea: Altura mínima en tierra a la que puede llegar la marea.

Artículo 4°. *Naturaleza del dominio público sobre playas marinas y terrenos de bajamar.* Son bienes de uso público las playas marinas y terrenos de bajamar y, por tanto, son inalienables, inembargables, imprescriptibles. En consecuencia, intransferibles a particulares, quienes solo podrán obtener concesiones o autorizaciones para su uso y goce, de acuerdo con lo dispuesto en las normas específicas que se dicten sobre la materia.

Parágrafo. Las intervenciones antrópicas sobre las playas marinas y terrenos de bajamar no alteran su connotación de bien de uso público.

## TÍTULO II

### DEL EJERCICIO DE COMPETENCIAS SOBRE LAS PLAYAS MARINAS Y TERRENOS DE BAJAMAR

Artículo 5°. *Medidas preventivas.* La Dirección General Marítima, en ejercicio de sus funciones de vigilancia y control, desde el acto de inicio de la investigación administrativa por ocupación indebida de bienes de uso público bajo su jurisdicción y en cualquier etapa del procedimiento, podrá decretar como medida preventiva inmediata, la suspensión provisional de las actividades o hechos que constituyan infracción a las disposiciones legales aplicables sobre estos bienes, previo el estudio de títulos que de oficio debe realizar respecto del bien objeto de la medida y al cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Que exista un principio de prueba de la ocupación indebida del bien de uso público, que no haya sido desvirtuada por el investigado dentro de la actuación administrativa.
2. Que en un juicio de ponderación de intereses, se determine que resultaría más gravoso para el interés público protegido negar la medida preventiva que concederla.

Lo anterior, sin perjuicio de las competencias a cargo de otras autoridades y las acciones judiciales para la defensa de los bienes de la Nación.

Parágrafo 1°. La decisión mediante la cual se adopte una medida cautelar será susceptible de los recursos de reposición y, en subsidio, el de apelación, según corresponda.

Parágrafo 2°. La atribución prevista en este artículo no podrá ejercerse respecto a actividades que se desarrollen al amparo de una autorización impartida por autoridad competente a través de un acto administrativo en firme.

Parágrafo 3°. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 315 de la Constitución Política, en las playas marinas y terrenos de bajamar, el cuerpo de guardacostas de la Armada Nacional ejecutará las medidas preventivas de que trata el presente

artículo, que sean decretadas por la Dirección General Marítima.

Artículo 6°. *Jurisdicción Administrativa.* Modifíquese el parágrafo 2° del artículo 2° del Decreto-ley 2324 de 1984, el cual quedará así:

**Parágrafo 2°.** En las playas marinas y terrenos de bajamar, la Dirección General Marítima ejercerá sus funciones conforme a las definiciones y delimitación previstas en los artículos 3° y 8° de la presente ley.

Artículo 7°. *Delimitación de las playas y terrenos de bajamar.* La delimitación espacial y cartográfica de las playas marinas y los terrenos de bajamar estará a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con apoyo técnico y/o jurídico de la Dirección General Marítima (Dimar), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Superintendencia de Notariado y Registro, el Servicio Geológico Colombiano y las demás entidades que sean requeridas. La delimitación tendrá carácter vinculante.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi publicará el mapa oficial de playas marinas y terrenos de bajamar.

Parágrafo 1°. Para efectos de la delimitación se deberá tener en cuenta la definición legal de playa marina y terreno de bajamar prevista en el artículo 3° de la presente ley, la realidad física actual, así como los instrumentos y herramientas de carácter científico y tecnológico al alcance.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional reglamentará, en un término de seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el procedimiento para la delimitación espacial y cartográfica oficial de las playas marinas y los terrenos de bajamar.

Parágrafo 3°. En todo caso, las autoridades competentes deberán respetar los derechos de dominio y plena propiedad, adquiridos de conformidad a ley vigente al momento del acto jurídico de adquisición, y que estén debidamente inscritos en las correspondientes Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

Artículo 8°. *Deber de investigación.* Las autoridades del Estado, de acuerdo con sus competencias, tienen el deber de investigar las ocupaciones de hecho sobre playas marinas y terrenos de bajamar, como también tienen la facultad de iniciar de oficio los procedimientos legales para la recuperación de dichos bienes.

Artículo 9°. *Soberanía, defensa y control.* El Ministerio de Defensa, a través de la Armada Nacional y sus diferentes unidades, velará por la soberanía y protección de las aguas jurisdiccionales, con el fin de garantizar el dominio de la Nación.

Artículo 10. *Obras de protección, sostenibilidad y estabilidad.* El Gobierno nacional dará prioridad a las obras relacionadas con la protección, sostenibilidad y estabilidad de las playas marinas y terrenos de bajamar de los islotes, islas e islas

cayo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en ejercicio de su soberanía.

Artículo 11. *Seguimiento y monitoreo a la calidad ambiental.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá coordinar el seguimiento y monitoreo a la calidad ambiental de las playas marinas y terrenos de bajamar, incluyendo el estado de los ecosistemas asociados; con los resultados de este seguimiento, el Ministerio deberá rendir un informe anual al Congreso de la República.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará, en un término de doce (12) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el procedimiento y los criterios técnicos para el monitoreo que trata el presente artículo.

Artículo 12. *Otorgamiento de licencias de construcción en playas marinas o terrenos de bajamar.* Las autoridades competentes no podrán autorizar o conceder licencias de construcción en playas marinas y terrenos de bajamar, sin previo otorgamiento de concesión por parte de la Dirección General Marítima o concesión portuaria otorgada por las autoridades competentes.

Parágrafo 1°. La Dirección General Marítima (Dimar) y demás autoridades competentes no concederá concesión, autorización o licencia para construcción de vivienda o uso habitacional sobre playas marinas y terrenos de bajamar.

Parágrafo 2°. En las obras o construcciones que se autoricen a realizar en playas marinas y terrenos de bajamar, se garantizará la vinculación en la mano de obra y provisión de servicios de la población de la zona intervenida. El Gobierno nacional reglamentará esta forma de vinculación en un plazo no mayor a seis (6) meses a la expedición de la presente ley.

Artículo 13. *Fortalecimiento de las funciones preventivas y de control de Gestión a cargo de la Procuraduría General de la Nación.* La Procuraduría General de la Nación fortalecerá sus funciones preventiva y de intervención para la defensa, protección, recuperación y conservación de las playas marinas y terrenos de bajamar, mediante la generación de programas que propicien el seguimiento, monitoreo, evaluación y formulación oportunos de recomendaciones a las políticas públicas en la materia, así como mediante la interposición de acciones a que haya lugar.

### TÍTULO III

#### DE LAS CONCESIONES MARÍTIMAS, PERMISOS Y AUTORIZACIONES PROHIBICIONES Y RESTRICCIONES DE USO DE LAS PLAYAS MARINAS Y TERRENOS DE BAJAMAR

Artículo 14. *Concesiones marítimas en bienes bajo jurisdicción de la Dirección General Marítima (Dimar).* La ocupación o uso de las playas marinas y terrenos de bajamar o de

cualquier otro bien bajo la jurisdicción de Dimar, que no estén destinadas a la actividad portuaria, estarán sujetas a concesión marítima, permiso o autorización que será otorgada por la Dirección General Marítima (Dimar), quien tramitará y señalará el área a utilizar u ocupar.

En todo caso, el otorgamiento de la respectiva concesión marítima, permiso y autorización por parte de la Dirección General Marítima (Dimar) estará sujeto a concepto técnico de viabilidad de la autoridad ambiental con competencia en el área solicitada, o licencia ambiental según corresponda, quien evaluará los efectos e impactos ambientales del proyecto y establecerá las medidas que deban implementarse en caso de que sea otorgada la concesión y/o autorización.

Las instituciones de orden público y privado, y los particulares, que bajo la modalidad de concesiones marítimas, permisos y autorizaciones utilicen las playas marinas y los terrenos de bajamar, estarán obligadas a pagar una contraprestación a la Nación. En todo caso, las instituciones de orden público estarán sujetas a un régimen especial de contraprestación.

Parágrafo 1°. La Dirección General Marítima (Dimar), en atención a la naturaleza y los impactos que pudieran ser generados por el proyecto, podrá exigir la constitución de pólizas de seguros que amparen los daños que se puedan llegar a ocasionar en los bienes bajo la jurisdicción de la autoridad marítima.

Parágrafo 2°. Las concesiones marítimas, permisos y autorizaciones que hayan sido concedidas por Dirección General Marítima (Dimar), podrán ser terminadas unilateralmente, en cualquier momento, una vez se configure incumplimiento de cualquiera de las obligaciones a cargo del concesionario, siempre y cuando no se subsane en los seis meses siguientes las causales de cumplimiento generado por el concesionario. Para tal fin, cuando fuere el caso, las autoridades deberán remitir a la Dimar, la información pertinente a los hallazgos encontrados en el ámbito de su competencia.

Parágrafo 3°. El otorgamiento de la concesión marítima, permiso y autorización por parte de la Dimar no exime al concesionario del trámite y obtención de los demás permisos o autorizaciones de carácter ambiental que llegare a requerir.

Parágrafo 4°. El otorgamiento de la concesión marítima, permiso y autorización por parte de la Dimar requerirá certificación de conveniencia de la autoridad municipal o distrital en la cual conste que el terreno sobre el cual se va a construir no está ocupado por otra persona, no está destinado a ningún uso público, ni a ningún servicio oficial y que el proyecto se ajusta a las normas sobre uso del suelo que haya definido el municipio o Distrito en su plan de ordenamiento.

Parágrafo 5°. Los titulares de concesiones marítimas, permisos o autorizaciones a los que

se refiere la presente ley, en ningún caso podrán restringir el tránsito peatonal y el uso recreativo de cualquier persona en las playas marinas y terreno de bajamar, según la normativa vigente.

Artículo 15. *Plazo para el otorgamiento de concesiones marítimas.* Las concesiones marítimas a cargo de la Dirección General Marítima (Dimar) podrán otorgarse por un plazo de hasta veinte (20) años, el cual podrá ser prorrogado, atendiendo tanto para su otorgamiento como para su prórroga, lo siguiente:

1. El monto de la inversión que el concesionario pretenda realizar.
2. El beneficio social o económico que signifique para la región.
3. El cumplimiento por parte del concesionario de las obligaciones a su cargo y de lo ordenado en las disposiciones reglamentarias que sean expedidas por el Gobierno nacional sobre esta materia.
4. El concepto técnico de viabilidad ambiental.

Parágrafo. El interesado en prorrogar la concesión marítima deberá dentro del término de un (1) año, previo el vencimiento de la misma, solicitar la prórroga correspondiente. Al término del plazo de la concesión o de la prórroga, según el caso, las obras e instalaciones sobre el área concesionada, pasarán a ser de propiedad de la Nación, en las condiciones establecidas en la concesión.

Artículo 16. *Reglamentación de las concesiones marítimas, permisos y autorizaciones.* El Gobierno nacional reglamentará, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, los criterios para la determinación de las zonas que pueden ser objeto de concesión marítima, los demás requisitos para acceder o denegar una solicitud de concesión marítima, la cuantía y el procedimiento de cobro para la contraprestación, el trámite, reversión y demás aspectos reglamentarios de las concesiones en las playas marinas y terrenos de bajamar que estén a cargo de la Dirección General Marítima (Dimar).

Artículo 17. *Protección de ecosistemas.* En manglares se prohíbe el desarrollo de actividades mineras, exploración y explotación de hidrocarburos, la acuicultura, la construcción para cualquier propósito y cualquier otra actividad prohibida en los planes de ordenación y manejo integrado de las Unidades Ambientales Costeras.

En las playas marinas y terrenos de bajamar se restringe la actividad minera y la extracción de arena y otros minerales, así como las labores de dragado y alteración de los fondos acuáticos, actividades que solo podrán realizarse con autorización de la Dirección General Marítima (Dimar) o de la autoridad competente, así como contar con la correspondiente licencia ambiental, para lo que se deberán tener en cuenta las

regulaciones y prohibiciones establecidas en los planes de ordenación y manejo integrado de las Unidades Ambientales Costeras.

La actividad minera y la extracción de minerales están sujetas a la autorización de la autoridad minera competente.

Parágrafo 1°. Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y a las Autoridades Ambientales Urbanas costeras, integrar las medidas de manejo del ecosistema de manglar a los planes de ordenación y manejo integrado de las Unidades Ambientales Costeras.

Parágrafo 2°. Corresponderá a la Dirección General Marítima (Dimar), al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, las autoridades ambientales regionales y los entes territoriales, la elaboración y puesta en marcha de planes y políticas dirigidas a la identificación de áreas sometidas a riesgo por factores de tipo natural o por eventos del hombre, garantizando mecanismos de protección, conservación y adecuación de las zonas costeras vulnerables.

Parágrafo 3°. Con el fin de garantizar los mecanismos de protección, conservación y adecuación de las zonas costeras y vulnerables, la administración a niveles central y territorial contará con un término no mayor a dos (2) años para implementar dichos mecanismos.

Artículo 18. *Control de vertimientos y disposición de residuos.* Las autoridades competentes podrán ordenar la suspensión y cierre inmediato de aquellas empresas y/o entidades del sector central o descentralizado que generen residuos que constituyan riesgo de contaminación a los ecosistemas asociados a playas marinas y terrenos de bajamar al superarse los límites máximos exigibles en la normativa legal vigente, en especial lo establecido en la Ley 1333 de 2009 o demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo. Corresponde al Gobierno nacional definir una única entidad o institución responsable de la reglamentación, seguimiento y acompañamiento de los programas de limpieza de playas marítimas urbanas y rurales; así mismo, tendrá en cuenta las diferencias en la prestación del servicio de aseo en áreas urbanas y rurales, estableciendo los criterios técnicos mínimos para su eficiente prestación en concordancia con el Reglamento Técnico de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Artículo 19. *Prohibición en materia de concesiones y licencias de construcción.* La Dirección General Marítima (Dimar) y demás autoridades competentes no podrán otorgar concesión, autorización, permiso o licencia de construcción sobre playas marinas y terrenos de bajamar para vivienda o uso habitacional.

Artículo 20. *Restricciones de uso y acceso.* Las autoridades competentes podrán restringir el acceso y uso a las playas marinas y terrenos de bajamar, por razones sanitarias, de conservación, de seguridad, de defensa nacional y por prevención ante la ocurrencia de fenómenos naturales.

Artículo 21. *Régimen de aplicación.* Las concesiones marítimas, permisos y autorizaciones, que regula la presente ley, serán exclusivamente las otorgadas por la Dirección General Marítima (Dimar). Las concesiones portuarias otorgadas por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y las expedidas por la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena), así como su contraprestación, continuarán regulándose por su régimen especial, conforme a las normas que las regulan, y no le serán aplicables, en los aspectos mencionados las disposiciones de la presente ley.

#### TÍTULO IV

##### DE LA CREACIÓN DEL FONDO PARA LA RECUPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LAS PLAYAS MARINAS Y TERRENOS DE BAJAMAR

Artículo 22. *Fondo para la Recuperación y Mantenimiento de las Playas Marinas y Terrenos de Bajamar.* Créase el Fondo para la Recuperación y Mantenimiento de las Playas Marinas y Terrenos de Bajamar del país, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística.

Estos recursos serán distribuidos, con aplicación de los principios de igualdad, subsidiaridad y solidaridad, y atendiendo a índices de riesgos naturales y antrópicos, de población, de necesidades básicas insatisfechas, y de pobreza multidimensional, entre los distintos municipios y distritos ubicados en el territorio costero, así como en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Los recursos serán girados de manera directa y automática dentro del primer mes del año fiscal a cada uno de los respectivos municipios.

El Gobierno nacional reglamentará el recaudo, administración y distribución de los recursos de este fondo en un plazo no mayor a seis (6) meses a la expedición de la presente ley.

Parágrafo. Los recursos del fondo para la recuperación y mantenimiento de las playas marinas y terrenos de bajamar deberán destinarse a la limpieza, mantenimiento y recuperación de las playas marinas y terrenos de bajamar, previa formulación de un plan de trabajo establecido por la Alcaldía municipal con la asesoría de la Dimar.

Artículo 23. *Recursos del fondo para la recuperación y mantenimiento de las obras en las playas marinas y terrenos de bajamar.* El Fondo se financiará con los siguientes recursos:

1. Las multas establecidas por la Dirección General Marítima (Dimar) por investigaciones de ocupación de las playas marinas y terrenos de bajamar.
2. El cobro de las concesiones marítimas, permisos y autorizaciones que sean otorgadas por parte de la Dirección General Marítima (Dimar) por el uso y/o aprovechamiento de las playas y terrenos de bajamar según lo establecido en el artículo 15 de la presente ley.

Parágrafo. La Contraloría General de la República ejercerá control fiscal sobre los recursos que hagan parte del Fondo para la Recuperación y Mantenimiento de las Playas Marinas y Terrenos de Bajamar, conforme a los principios del control fiscal.

#### TÍTULO V

##### DEL RÉGIMEN DE LAS SANCIONES

Artículo 24. *Sanciones.* Las sanciones tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, las leyes y demás disposiciones vigentes.

Artículo 25. *Sanciones y denuncias.* Las Autoridades Ambientales o la Dirección General Marítima (Dimar) impondrán, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, las sanciones que se prevén en la normativa vigente.

Si fuere el caso, denunciarán el hecho ante las autoridades competentes para que se inicie la investigación penal, disciplinaria o fiscal respectiva.

Artículo 26. *Sanciones disciplinarias.* Adiciónense los numerales 66, 67 y 68 al artículo 48 de la Ley 734 de 2012 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, los cuales quedarán así:

66. Otorgar licencias de construcción en playas o terrenos de bajamar, en una de las siguientes circunstancias:

- a) Sin contar con la previa concesión por parte de la Dirección General Marítima (Dimar) o sin el cumplimiento de los requisitos legales vigentes;
- b) Con destino a vivienda o uso habitacional.

67. No ejecutar oportunamente las órdenes de restitución sobre playas y terrenos de bajamares legalmente expedidas.

68. No ejecutar las acciones tendientes a recuperar los bienes de uso público, una vez finalice el término de la concesión o se declare su terminación unilateral.

Artículo 27. *Tipos de sanciones.* La Dirección General Marítima (Dimar), mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción, impondrá las siguientes sanciones por afectaciones a la zona costera:

- a) Multas diarias al infractor al que se le hubiere otorgado el permiso o la concesión hasta por una suma equivalente a mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución;
- b) Revocatoria de la concesión, permiso o autorización;
- c) Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo y revocatorio o caducidad del permiso o concesión.

Las autoridades ambientales impondrán las sanciones, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1333 de 2009 o demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo 1°. El pago de las multas no exime al infractor de la ejecución de las obras o medidas que hayan sido ordenadas por la Dirección General Marítima (Dimar).

Parágrafo 2°. Las sanciones establecidas por el presente artículo se aplicarán sin perjuicio del ejercicio de las acciones penales y civiles respectivas, en el caso de que sea pertinente.

Parágrafo 3°. En el caso del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las sanciones contempladas en los artículos 28, 29 y 35 de la Ley 47 de 1993, se aplicarán, sin perjuicio de las previstas en este artículo.

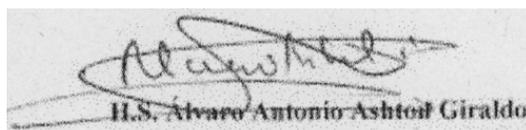
## TÍTULO VI DISPOSICIONES FINALES

Artículo 28. *Gestión y/o atención de desastres.* La gestión del riesgo de desastres por fenómenos naturales como los sísmicos, volcánicos, tsunami, erosión costera entre otros así como los de origen socionatural, tecnológico, biosanitario o humano que se presenten o produzcan en las playas marinas y terrenos de bajamar, se regirán por lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, o demás normas que la modifiquen, adicionen, sustituyan o deroguen.

Artículo 29. *Terrenos obtenidos por causas naturales.* Los terrenos obtenidos del mar por causas naturales o artificiales serán de propiedad de la Nación, y en ningún caso podrán ser apropiados por particulares.

Artículo 30. *Vigencia.* La presente ley entrará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



H.S. Álvaro Antonio Ashtoit Giraldo

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene como finalidad proteger el patrimonio natural del país relacionado con el territorio marino-costero; regula su determinación, su protección y su utilización así como también ampara los componentes del mencionado territorio y regula las formas de uso, goce y aprovechamiento económico de los recursos naturales.

Colombia tiene una superficie marítima de 928.660 km<sup>2</sup> aprox. Quiere decir que esta área representa casi que el 45% de la extensión total del territorio nacional; la línea costera del Caribe es de 1.600 km, con un espacio marítimo de 589.560 km<sup>2</sup> y en el Pacífico la línea costera es de 1.300 km y su espacio marítimo de 339.100 km<sup>2</sup> aprox. Por su parte, el territorio insular colombiano está conformado por el archipiélago de San Andrés y las islas de Providencia y Santa Catalina en el mar Caribe y las islas de Gorgona, Gorgonilla y Malpelo en el Pacífico.

Nueve de los doce departamentos que comprenden las zonas costeras e insulares del país se localizan en el Caribe colombiano, los cuales son el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba, Chocó y Antioquia; los otros cuatro se encuentran en el Pacífico, los cuales son Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. En los mencionados departamentos, se ubican los 47 municipios costeros e insulares en el país.

Por lo anterior, por la falta de legislación adecuada y los hechos que demuestran que Colombia es uno de los países donde la costa se ve amenazada, lo cual con la presente ley, se quiere lograr poner fin a su progresivo deterioro.

Hemos recogido las enseñanzas de nuestra propia experiencia y de países con problemas semejantes al de nosotros, la idea es dar soluciones a problemas como la congestión y degradación de la zona costera.

### Fundamentos constitucionales y legales

Artículo 80 de la Constitución Política de Colombia:

“**Artículo 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Artículo 101 de la Constitución Política de Colombia:

“**Artículo 101.** Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales

aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación.

Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución solo podrán modificarse, en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República.

Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; la isla de Malpelo y demás islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen.

También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geostacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales”.

**Decreto 1875 de 1975** “Por medio del cual se dictan normas para la prevención de la contaminación del medio marino”.

**Ley 10 de 1978** “Por medio de la cual se dictan normas sobre mar territorial, zona económica exclusiva, plataforma continental, y se dictan otras disposiciones”.

**Decreto 1436 de 1984** “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo noveno de la Ley 10 de 1978”.

**Decreto 2324 de 1984** “Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria”.

**Ley 45 de 1985** «Por medio de la cual se aprueban el “Convenio para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste”, el “Acuerdo sobre la Cooperación Regional para el Combate contra la Contaminación del Pacífico Sudeste por Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas en Casos de Emergencia”, firmados el 12 de noviembre de 1981, en Lima, Perú, el “Protocolo Complementario del ‘Acuerdo sobre la Cooperación Regional para el Combate contra la Contaminación del Pacífico Sudeste por Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas’ y el ‘Protocolo para la Protección del Pacífico Sudeste contra la Contaminación Proveniente de Fuentes Terrestres’”, suscritos en Quito, Ecuador, el 22 de julio de 1983”.

**Ley 56 de 1987** “Por medio de la cual se aprueban el ‘Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe’ y el ‘Protocolo relativo a la Cooperación para Combatir los Derrames de Hidrocarburos en la Región del Gran Caribe’, firmado en Cartagena de Indias el 24 de marzo de 1983”.

**Ley 55 de 1989** “Por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de

las aguas del mar por hidrocarburos de 1969 y su Protocolo de 1976”.

**Ley 13 de 1990** “Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca”.

**Ley 12 de 1992** “Por medio de la cual se aprueba el ‘Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste’, firmado en Paipa, Colombia, el 21 de septiembre de 1989”.

**Ley 99 de 1993** “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA), y se dictan otras disposiciones”.

**Ley 164 de 1994** “Por medio de la cual se aprueba la ‘Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático’, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992”.

**Ley 165 de 1994** “Por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio sobre la Diversidad Biológica’, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992”.

**Ley 257 de 1996** “Por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos’, suscrito en Bruselas el 18 de diciembre de 1971 y su Protocolo Modificatorio del 19 de noviembre de 1976”.

**Documento Conpes 3164 de 2002** “Política Nacional Ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia Plan de Acción 2002-2004”.

**Política Nacional del Océano y de los espacios costeros PNOEC2007** La cual busca promover el desarrollo sostenible del océano y de los espacios costeros.

**Ley 1450 de 2011** “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.

#### **Normativa Internacional**

Convenio internacional relativo a la intervención en alta mar en casos de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos, 1969 y Protocolo, 1973.

Conferencia sobre el medio ambiente y el hombre (Estocolmo, Suecia, 1972).

Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, 1972.

Convención internacional para la prevención de la contaminación por buques, MARPOL (Londres, Inglaterra, 1973) y Protocolo 1978.

Convenio para la protección del medio marino y la zona costera del Pacífico sudeste (Cali, Colombia 1981).

Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar (Montego Bay, Jamaica, 1982).

Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del Gran Caribe (Cartagena, Colombia, 1983).

Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico sudeste (Paipa, Colombia, 1989).

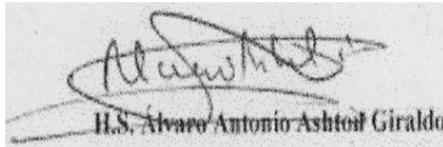
Convenio internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, 1969 y Protocolos 1976, 1984.

Convenio internacional de constitución de un fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos, 1971 y Protocolos 1976, 1984.

Convenio de Atenas relativo al transporte de pasajeros y sus equipajes por mar, 1974 y Protocolo 1976.

Convenio sobre limitación de la responsabilidad nacida de reclamaciones de derecho marítimo, 1976.

Para la elaboración de este proyecto de ley se contó con la asesoría jurídica de la Dirección General Marítima (Dimar), la asesoría técnica del Grupo de Investigación Joaquín Aarón Manjarrés de la Universidad Sergio Arboleda de Santa Marta, así como también el grupo de asesores del honorable Senador Luis Fernando Velasco a quienes hacemos un reconocimiento por sus valiosos aportes encaminados a la protección de la zona costera colombiana.



SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 13 de 2017 Senado, *por la cual se establecen medidas de protección y uso de las playas marinas y terrenos de bajamar y se dictan otras disposiciones, ley de costas*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador Álvaro Ashton Giraldo. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional, para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 15 DE 2017  
SENADO

*por medio del cual se declara el Juego al Turmequé (Tejo), como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Declarar las manifestaciones y expresiones culturales y deportivas del Juego al Turmequé (Tejo) como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación.

Artículo 2°. *Reconocimiento.* Reconózcase al municipio de Turmequé (Boyacá) como sede principal de la Nación del Juego al Turmequé (Tejo), así como gestor y garante del rescate de esta tradición cultural y deportiva.

Artículo 3°. *Exhorto.* Exhórtese al Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura, para que el Juego al Turmequé (Tejo) se incluya en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional y se apruebe el Plan Especial de Salvaguardia (PES).

De igual forma, autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, incluir en el Banco de Proyectos del Ministerio de Cultura, el Juego al Turmequé (Tejo).

Artículo 4°. *Autorización presupuestal.* Autorícese al Gobierno nacional, departamental y municipal la destinación de las apropiaciones presupuestales necesarias para la ejecución de las siguientes acciones, obras e intervenciones de interés social y de utilidad pública:

1. Garantizar la protección, rescate, promoción y difusión de la manifestación cultural y deportiva del Juego al Turmequé (Tejo).

2. Promocionar el Juego al Turmequé (Tejo), para fortalecer el sentido de pertenencia, arraigo e identidad nacional en sus manifestaciones culturales y deportivas.
3. Promover la investigación, historia, y el rescate y difusión de las tradiciones del Juego al Turmequé (Tejo), para que perduren en el tiempo y se transmitan de generación en generación.
4. Construir y dotar de un escenario con infraestructura y espacios adecuados, para realizar eventos u olimpiadas nacionales e internacionales del Juego al Turmequé (Tejo).
5. Apoyar el Festival Nacional del Juego al Turmequé (Tejo), que se realiza en el municipio de Turmequé (Boyacá).
6. Apoyar el Reinado Nacional del Juego al Turmequé (Tejo), que se realiza en el municipio de Turmequé (Boyacá).

Artículo 5°. *Obligaciones de la Alcaldía de Turmequé (Boyacá)*. Una vez sancionada esta ley, la Alcaldía de Turmequé (Boyacá) deberá adelantar los trámites necesarios ante la Superintendencia de Industria y Comercio para lograr por parte del Estado colombiano, el reconocimiento de la denominación de origen del elemento “Tejo” propio del Juego al Turmequé. Lo anterior para el posicionamiento de este producto con el nombre del Municipio de Turmequé, considerando que ostenta unas calidades distintivas, gracias a su origen geográfico y a sus factores humanos, sostenidas y controladas a lo largo del tiempo.

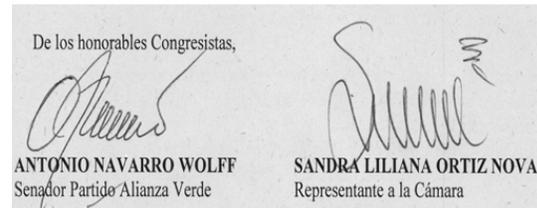
Parágrafo. La Superintendencia de Industria y Comercio prestará toda la colaboración y diligencia en este proceso, de manera que se proteja y salvaguarde el Juego al Turmequé (Tejo) como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, se logre el reconocimiento de la denominación de origen, y se contribuya a su promoción como deporte nacional.

Artículo 6°. *Patrimonio inmaterial*. La titularidad del Patrimonio Cultural Inmaterial del Juego al Turmequé (Tejo), estará sometida a las reglas contenidas en el la Ley 397 de 1997, el Decreto número 2941 de 2009, y las demás normas concordantes.

Artículo 7°. *Promoción al deporte*. La Nación a través de Coldeportes o la entidad que haga sus veces, apoyará las escuelas de formación para la práctica del Juego al Turmequé (Tejo), impulsará campeonatos veredales, municipales, distritales, departamentales y nacionales, y la profesionalización de las personas que representarán a nuestro país en eventos nacionales e internacionales, teniendo en cuenta la Ley 613 del año 2000.

Artículo 8°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,



## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en seis (6) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, las cuales son las siguientes: (1) Antecedentes, (2) objetivos del proyecto de ley, (3) recuento histórico y descripción del Juego al Turmequé (Tejo), (4) marco normativo, (5) fundamento constitucional y legal, y (6) impacto fiscal.

### 1. Antecedentes.

Esta iniciativa legislativa ya había sido presentada por el Senador Manuel Antonio Virgüez Piraquive del Movimiento Independiente de Renovación Absoluta - MIRA, a través del Proyecto de ley número 128 de 2013 de Senado, el cual fue radicado el 16 de octubre de 2013, se publicó al día siguiente el 17 de octubre de 2013, finalmente se archivó por tránsito de la legislatura el 20 de junio de 2014.

Posteriormente, la preocupación de la comunidad de Turmequé (Boyacá) y teniendo en cuenta la importancia de la práctica del Juego al Turmequé (Tejo) en nuestra sociedad, se insistió en que la misma sea declarada como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, por lo cual se retoma y mejora el trabajo realizado por el senador Piraquive, al cual se le agradece esta tarea.

De esta forma, el 18 de abril de 2017 se presenta un nuevo Proyecto de ley número 232 de 2017 de Senado, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 237 de 2017, el cual contaba con un articulado y motivación fortalecida, con el fin de visibilizar y resaltar esta tradición ancestral en nuestro país, sin embargo, esta nueva iniciativa fue archivada nuevamente por tránsito de la legislatura el 20 de julio de 2017, motivo por el cual se presenta de nuevo con el fin de insistir en la exaltación de esta actividad ancestral.

Lo anterior, surge del interés manifestado por parte de la comunidad turmequense, en cabeza de los Vigías de Patrimonio Cultural de este municipio, de lograr la declaración de las manifestaciones, expresiones culturales y deportivas del Juego al Turmequé (Tejo), como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, y de tal manera incluirlo en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) con base en la Ley 397 de 1997, el Decreto número

2941 de 2009. Adicionalmente, se busca que se considere la Denominación de Origen sobre el objeto o elemento con el que se practica el Juego al Turmequé o como se conoce comúnmente “Tejo”<sup>1</sup>.

Posteriormente, se pretende obtener ante instancias internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Unesco, una merecida y fundamentada declaración como Patrimonio de la Humanidad, de tal manera con esta mención, poder garantizar su protección y salvaguarda definitiva, con base en los parámetros expuestos por la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural de París, del 17 de octubre de 2003.

Por otro lado, se busca promover el reconocimiento de la Denominación de Origen del elemento “Tejo”, entendida como el nombre o indicación de un lugar geográfico, que puede ser un país o región determinada, que designa un producto que por ser originario de dicha región y por las costumbres de producción o transformación de sus habitantes, el cual tiene unas características y/o reputación que lo hace diferente de los productos semejantes provenientes de otros lugares geográficos<sup>2</sup>.

Con esta medida se deriva el beneficio de proteger dicho elemento de productores de otras latitudes que pueden usar en provecho propio, el nombre que han creado nuestros nacionales durante años de experiencia. Además, se obtiene la posibilidad de promover el “Tejo” como un producto con las características de signo distintivo, lo cual permitirá el recaudo de recursos, que en una determinada proporción puedan ser destinados a conservar, promover y divulgar la manifestación y el patrimonio cultural que se viene mencionando, fortaleciendo nuestra identidad local y nacional.

Considerando lo anterior, a continuación se relacionan apartes del texto de investigación elaborado por el **Grupo de Vigías de Patrimonio Cultural de Turmequé**, el cual evidencia las connotaciones históricas, sociales y culturales que fundamentan la Declaración de Patrimonio Cultural Inmaterial del Municipio, del departamento de Boyacá y de la Nación, cumpliéndose así los requisitos amparados por la normatividad para efectuar la declaratoria y garantizar la protección,

<sup>1</sup> Teniendo en cuenta lo mencionado, es importante resaltar la gestión adelantada por parte este grupo de vigías, que desde el ámbito local han procurado generar un compromiso con las diferentes autoridades, para mantener viva la tradición cultural del municipio, el departamento, y la nación, y así garantizar que esta sea transmitida de generación en generación. De igual forma, se resalta la investigación realizada por parte de este grupo, pues es el sustento y base de la argumentación del presente trabajo legislativo.

<sup>2</sup> Tomado de Superintendencia de Industria y Comercio. Fuente web <http://www.sic.gov.co/denominacion-de-origen>, el 25 de julio de 2017.

salvaguarda, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación de este patrimonio<sup>3</sup>.

## 2. Objetivos del proyecto de ley

El objetivo general del proyecto de ley es el siguiente:

- Declarar las manifestaciones y expresiones culturales y deportivas del Juego al Turmequé (Tejo), como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación.

A través de esta declaratoria, se pretende conseguir los siguientes objetivos específicos:

- Proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y deportivo del Juego al Turmequé (Tejo).
- Reconocer al municipio de Turmequé (Boyacá) como sede principal del Juego al Turmequé (Tejo).
- Promocionar el Juego al Turmequé (Tejo) para fortalecer el sentido de pertenencia, arraigo e identidad nacional, de la población turmequense y el pueblo colombiano.
- Promover el rescate de la historia y las tradiciones del Juego al Turmequé (Tejo) en materia deportiva.
- Autorizar la destinación de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras de interés social y de utilidad en el municipio.
- Promover el reconocimiento de la denominación de origen del elemento “Tejo”.
- Apoyar las escuelas de formación para la práctica del deporte Juego al Turmequé (Tejo), con base en la Ley 613 de 2000.

## 3. Recuento histórico y descripción del Juego al Turmequé (Tejo)

En este título se realizará un breve recuento y descripción del Juego al Turmequé (Tejo) con el fin de ilustrar y contextualizar su historia e importancia.

### 3.1. Aspectos generales y connotación histórica

El Juego al Turmequé (Tejo) identifica con amplitud la comunidad turmequense, ubicada en la Provincia de Márquez, del departamento de Boyacá, donde tuvo aparición este juego muisca por excelencia, el cual ha evolucionado y se ha transmitido de generación en generación, hasta convertirse en el deporte nacional que hoy día es reconocido a través de la Ley 613 de septiembre de 2000.

De tal forma, no parece haber confusión entre los colombianos sobre el origen geográfico de esta tradición, de tal manera menciona el estudio de los Vigías, que:

<sup>3</sup> El Juego al Turmequé. Connotación Histórica y Legislativa en Pro de la Declaratoria patrimonial Cultural Inmaterial del Juego al Turmequé. Grupo de Vigías de Patrimonio Cultural de Turmequé. Turmequé, Boyacá, Colombia, agosto 8 de 2013.

*“La palabra Tejo por su aplicación permanente ha conseguido desplazar el vocablo Turmequé<sup>4</sup>. Aunque si elaboráramos una estadística de conocimiento sobre el juego, los datos inclinarian por la identificación correcta del lugar de origen entre los colombianos. Recalquemos que el tejo es el elemento esencial del juego, incluso se ha aplicado para nombrar juegos similares, por ello se reitera que por etimología el verdadero nombre del deporte es Juego al Turmequé”<sup>5</sup>.*

El historiador Hugo Ángel Jaramillo reitera en su estudio sobre el tema, en su obra “El Deporte Indígena en América”, que la población de Turmequé era el centro donde se practicaba y jugaba el Juego al Turmequé, el autor indica:

*“Allá en los bastos dominios de zipas y zaques se encuentra la cuna del deporte autóctono de Colombia, también llamado tejo. La población de nombre indígena Turmequé era punto central del territorio del príncipe Guatavita, cuyas hazañas guerreras o deportivas eran admiradas por sus súbditos. Entre los deportes que practicaban, encontramos el lanzamiento de un disco de oro a gran distancia, al que se identificaba con el nombre de zepguagoscua, y en el que se dice era prácticamente imposible vencerlo”<sup>6</sup>.*

Al respecto de la connotación histórica, afirma el grupo vigía en su investigación, que:

*“La tradición oral es enfática al afirmar que los muisca empezaron a jugar al turmequé con piedras; una roca con un orificio concéntrico, se fijaba a cierta distancia y le lanzaban piedras pequeñas con el objeto de introducirlas en el orificio de la roca y quien lograba el cometido era el ganador; por lo tanto tenía derecho a lanzar de primero en la próxima jugada, consecutivamente hasta que fallara”<sup>7</sup>.*

Dicha acción no solamente poseía características lúdicas de juego, sino que con el mismo sistema, los nativos disputaban los precios de los productos en el momento del recateo; el precio que prevalecía era el de quien entrara al centro de la roca<sup>8</sup>.

Las fechas exactas de transición entre la etapa pétreo a la etapa de los metales, es imprecisa, pero las evidencias arqueológicas afirman que el juego alcanzó a practicarse con discos de oro y plata, entre las capas notables de la sociedad muisca. Durante la colonia esos tejos” de metales preciosos eran obsequios para la corona española<sup>9</sup>.

En la época del virreinato, ya estaban en uso los tejos de metal, los cuales reemplazaron el sistema de piedra por bocines de hierro encajados en una cuneta de madera, por lo general hecha de palo rollizo, llena de greda, conformándose así el objetivo físico de “cancha”.

Por último, es debido anotar cómo esta actividad impactaba en otro tipo de actividades cotidianas, por ejemplo, los cronistas anotaron que los caciques y los indios apostaban jugando al turmequé. Una conocida leyenda según las creencias del pueblo muisca cuenta que Pedro Naizaque, uno de los caciques de Turmequé, tenía siete mujeres, y a la llegada de la colonización empezó la tarea de erradicar la poligamia. Naizaque frente a la dificultad de elegir a una de sus mujeres, las sometió al azar del juego al turmequé y así escogió a su única esposa.

### 3.2. El Juego al Turmequé en la actualidad

Según la investigación presentada ante el Concejo Municipal del municipio de Turmequé, por parte del Grupo de Vigías de Patrimonio Cultural, se afirma que este juego reúne elementos tangibles que expresan las tradiciones y costumbres de la comunidad, agregando a ello la indiscutible identidad que brinda a su cuna geográfica, diferenciando con orgullo y pertenencia al municipio, frente a otros y sus expresiones culturales establecidas.

El grupo de vigías afirma:

*“La comunidad se divierte, recuerda a sus abuelos, tatarabuelos y ancestros, trae recuerdos inolvidables a la comunidad, recuerdos de zipas, zaques, jeques, guerreros, atletas, conquistadores, colonos, personajes ilustres de la vida nacional y la incalculable lista de colombianos que lo han jugado por diversión o deporte”<sup>10</sup>.*

Precisamente esta recurrente práctica llevó a que se otorgara el reconocimiento como deporte nacional a través de la Ley 613 en el año 2000, emitiéndose igualmente un reglamento oficial para su práctica deportiva.

### 3.3. La Ciencia detrás del Juego

De acuerdo con el trabajo realizado por este grupo cívico, las matemáticas y la física también dedican un papel importante en el Juego al Turmequé (Tejo). El lanzamiento parabólico y las leyes de la dinámica arrojan datos cuantitativos sobre cómo jugarlo y la forma de optimizar resultados.

Los fabricantes del elemento del Tejo, emplean una fórmula estandarizada para determinar la inclinación<sup>11</sup>, basados en ecuaciones para hallar conicidades y en este caso encontrar la medida que

<sup>4</sup> Por su parte, también se menciona que el nombre chibcha del juego y elemento de disco dorado es “zepguagoscua” difuminado desde tiempo atrás.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Jaramillo, Hugo Ángel. El Deporte Indígena de América. Serie Arte y Cultura, número 4, Universidad Tecnológica de Pereira, Colombia. Págs. 69-70.

<sup>7</sup> Grupo de Vigías de Patrimonio Cultural de Turmequé, Op. cit., p. 8.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Rojas, Ulises. El cacique de Turmequé y su época. Imprenta Departamental de Boyacá, 1965. Pág. 208.

<sup>10</sup> Grupo de Vigías de Patrimonio Cultural de Turmequé, Op. cit., p. 10.

<sup>11</sup> Grupo de Vigías de Patrimonio Cultural de Turmequé, Op. cit., p. 13, referenciando a: Sánchez, Armando. Lic. Diseño tecnológico, docente Instituto Técnico Industrial de Turmequé. Fuente entrevistada en julio de 2013.

posteriormente dará al tejo su forma particular y aerodinámica.

También se menciona que los “entusiastas del deporte autóctono como licenciados en educación física, científicos, matemáticos y deportistas promueven estudios prácticos y teorías que poco a poco adhiriéndose oficialmente a los lineamientos del Juego al Turmequé”<sup>12</sup>; también han encontrado fórmulas para categorizar la eficacia de los deportistas en el lanzamiento del tejo.

#### 3.4. Trascendencia Cultural

Los alcances del Juego al Turmequé, que trascienden los límites naturales y geográficos evidencian su importancia para la cultura local y nacional, de acuerdo con el trabajo de campo efectuado por los vigías de patrimonio. La prueba fehaciente es el inmenso número de canchas para practicar este deporte, que se encuentran a lo largo y ancho del país, el cual da muestra de la facilidad con que esta práctica se ha adoptado como insignia de la idiosincrasia colombiana.

Desde lo local, lo anterior se manifiesta en que cada una de las 13 veredas del municipio, en fincas y haciendas, lugares en los cuales se encuentra estos campos de juego como muestra clara de la apropiación de la población hacia su juego autóctono.

De igual forma, el 28 de noviembre de 2005 en el municipio de Turmequé, se instituye orgullosamente la primera versión del Festival de Tejo, bajo el Acuerdo número 32, en el cual confluyeron concursos, coplas, danzas, gastronomía y verbena además del Campeonato Nacional de Tejo, y así se constituyó su periodicidad anual. Adicionalmente en el año 2007, se realizó el primer Reinado del Tejo.

De otro lado, a nivel deportivo, ha trascendido también su práctica fuera de las fronteras del país. A nivel regional, Venezuela lleva 20 años practicando este deporte por parte de la Liga de Tejo del Centro Occidente de este país. También se han llevado demostraciones a Europa donde ha tenido gran acogida<sup>13</sup>.

#### 3.5. Importancia de la denominación de origen

Como se mencionaba en un principio, la Denominación de Origen implica un tipo de protección otorgada por el reconocimiento a la reputación de un producto de varias personas, que ha sido adquirido gracias a su esfuerzo colectivo para mantener las cualidades del producto que se derivan de su zona geográfica. Por lo tanto, esta puede ser solicitada por quienes demuestren

legítimo interés, (personas naturales o jurídicas), que directamente se dediquen a la extracción, producción, elaboración del producto o productos que se pretenden amparar con la denominación de origen.

Para el caso que atañe al presente proyecto de ley se busca impulsar este procedimiento a través de la Alcaldía del municipio de Turmequé, como entidad pública a la cual se puede delegar la administración de la Denominación de Origen del elemento “tejo”, por representar a las personas que se dedican a la extracción, producción o elaboración de este objeto, propio de la práctica del Juego al Turmequé.

#### 4. Marco normativo

A continuación, se expondrán las principales fuentes normativas que rigen el presente proyecto de ley, con el fin de dotar de fundamentación jurídica la iniciativa presentada.

De tal manera, respecto al **Patrimonio Cultural Inmaterial**, se puede considerar la siguiente la normatividad:

##### *Normas Internacionales:*

Convención de la Unesco, París (Francia), del 17 de octubre de 2003, para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.

##### *Normas Constitucionales:*

En cuanto a la normatividad nacional, desde la Constitución Política de 1991 se reconoce en los artículos 70, 71, 72, y 95 numeral 8, en los cuales se hace referencia al deber del Estado de proteger el Patrimonio Cultural de la Nación.

##### *Leyes, Decretos y Resoluciones:*

**Ley 136 de 1994**, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Dentro de la cual se prioriza el fomento a la cultura en estos territorios.

**Ley 397 de 1997. Ley General de Cultura**, define el patrimonio cultural de la Nación, constituido por bienes y valores culturales expresión de la nacionalidad colombiana, como las tradiciones, costumbres, hábitos etc.

**Ley 613 de 2000**, por la cual se declara a la disciplina del tejo como deporte nacional y se dictan otras disposiciones.

**Ley 666 de 2001**, por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones. La cual promueve la protección de las manifestaciones culturales en Colombia y reglamenta la estampilla Pro Cultura, Recreación y Deporte.

**Ley 1185 de 2008**, por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura, y se dictan otras disposiciones. En la cual el Ministerio de Cultura emite procedimientos únicos para la protección y salvaguardia del patrimonio.

<sup>12</sup> Grupo de Vigías de Patrimonio Cultural de Turmequé, Op. cit., p. 13, refiriéndose a: García Carvajal, Óscar Alfredo. Magíster en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte, Universidad de Pamplona, Santander. Fuente web (www.efdeportes.com) consultada en julio de 2013.

<sup>13</sup> Grupo de Vigías de Patrimonio Cultural de Turmequé, Op. cit., p. 12.

**Decreto número 2941 de 2009**, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza inmaterial. El cual define el régimen especial de protección a la cultura nacional.

**Resolución número 168 de 2005**, por la cual se establecen los criterios, competencias, requisitos y procedimientos para evaluar y declarar un bien inmaterial como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional y se dictan otras disposiciones.

Al respecto de la normatividad relacionada con la **Denominación de Origen**, puede resumirse así:

- Comunidad Andina de Nacionales, Decisión 486, régimen común sobre propiedad industrial.
- Convenio Internacional de París de 1883, sobre la protección de la propiedad industrial.
- El Arreglo de Madrid de 1981, relativo a la represión de las indicaciones de procedencias falsas.
- El arreglo de Lisboa de 1958, relacionado a la protección de la Denominación de Origen y su reglamentación internacional.
- El Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionado con el Comercio (ADPIC).
- La Decisión 486 del 2000, de la Comisión de la Comunidad Andina, sobre régimen común sobre propiedad industrial.
- Código de Comercio Colombiano.
- Decreto número 2591 de 2000. Respecto a la Propiedad Industrial.
- Decreto Reglamentario 3081 de 2005.
- Resolución número 210 de 2001. Superintendencia de Industria y Comercio.
- Resolución número 33190 de 2007. Superintendencia de Industria y Comercio.
- Resolución número 75530 de 2012. Superintendencia de Industria y Comercio.

##### 5. Fundamento constitucional y legal

Como se observó, en el marco normativo existen múltiples normas de orden constitucional y legal que amparan tanto la protección del patrimonio cultural inmaterial, así como el fomento al deporte nacional del Tejo, de tal forma debe partirse del supuesto en el cual el Estado debe rescatar, salvaguardar y proteger estas tradiciones ancestrales.

Por otra parte, la propuesta consignada en la redacción del proyecto de ley en sus diferentes artículos en materia de gasto público y presupuesto, es jurídicamente viable puesto que la honorable Corte Constitucional en varias de sus Sentencias

ha sostenido que el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, siempre y cuando no consagren un mandato imperativo al ejecutivo y, por el contrario se utilicen términos como “autorícese al Gobierno nacional”, redacción que se ajusta a las previsiones constitucionales.

Por lo tanto, es claro que en el proyecto no se le está dando ninguna orden al ejecutivo y, en consecuencia, el texto encuentra pleno respaldo entre otras, en las siguientes Sentencias de la Corte Constitucional, considerando por lo demás que este es un derecho de los ciudadanos y es imperativo que el Estado vele por su cabal cumplimiento:

Con base en lo anterior, en la Sentencia C-490 de 1994 manifestó la Corte:

*“Ahora bien, la Corte reitera lo dicho en varias de sus providencias en el sentido de que la Constitución de 1991 ha devuelto al Congreso la iniciativa en materia de gastos, y destaca que la inexecutable aquí declarada no modifica esa jurisprudencia ni recae sobre el uso que tal iniciativa en el gasto, particularmente de carácter social ha hecho un miembro del Congreso, sino que alude de manera muy específica al hecho de que, por la materia misma de las disposiciones contenidas en el proyecto (artículo 150, numeral 7, de la Constitución), las leyes correspondientes como esta, “solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, en los incontrovertibles términos del artículo 154 de la Constitución”.*

En el mismo sentido, señaló la Corte en Sentencia C-947 de 1999:

*“Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto.*

*Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general.*

*Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos condiciones: el primero su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social, el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales”.*

En cuanto a la iniciativa legislativa, la Corte Constitucional en Sentencia C-343 de 1995, precisó:

*“La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a*

*iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”.*

Como se advierte en el proyecto de ley, las leyes que decreten gasto público de funcionamiento e 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 para proponer proyectos de ley sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno nacional.

En consecuencia, queda claro que en el proyecto no se le está dando ninguna orden al ejecutivo y, por lo tanto, el texto encuentra pleno respaldo entre otras, en las siguientes Sentencias de la Corte Constitucional: C-343 de 1995, C-490 de 1994, C-859 de 2001 y C- 324 de 1997.

#### **6. Impacto fiscal**

De conformidad con lo presentado, pero específicamente con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado destinar los recursos necesarios para la salvaguarda del patrimonio y la promoción de la cultura, es relevante mencionar que una vez promulgada la ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento, además se debe tener en cuenta como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

*En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.*

*Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.*

*Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función*

*legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.*

Finalmente, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

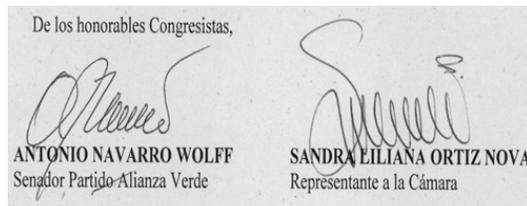
*“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.*

*Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos*

técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del Órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia. De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada”.

Por todo lo expresado anteriormente, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto, esperando contar con su aprobación.

De los honorables Congresistas,



SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 25 del mes de julio del año 2017, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 15, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Antonio Navarro* y la honorable Representante *Sandra Ortiz Nova*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 15 de 2017 Senado, *por medio del cual se declara el juego al Turmequé (Tejo), como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Antonio Navarro Wolff* y la Representante a la Cámara *Sandra Liliana Ortiz Nova*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 16 DE 2017**  
**SENADO**

*por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y control de gestión pública.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto fortalecer y hacer más eficientes los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y control de gestión pública en el país.

Artículo 2°. *Registro de Agenda Pública de las entidades del Estado (RAP).* Créese el Registro de Agenda Pública a cargo de la Procuraduría General de la Nación, en el cual las entidades del Estado deberán registrar mensualmente las audiencias o reuniones de interés público que realice todo servidor público de nivel directivo, asesor o profesional relacionado, entidad o persona, hora, fecha y tema tratado.

Así mismo, todos los miembros de las corporaciones de elección popular deberán registrar en el **Registro de Agenda Pública (RAP)** cualquier gestión que realicen directamente o a través de un tercero, ante el Gobierno nacional, departamental o municipal para asignación de recursos para proyecto de inversión.

El no reportar las gestiones adelantadas, será una causal inmediata de pérdida de investidura.

Artículo 3°. Toda entidad oficial que reciba recursos para pagar compromisos del Estado, deberá efectuar los pagos dentro de los 5 días hábiles siguientes a la recepción del recurso.

Artículo 4°. Adiciónese al artículo 65 de la 1474 de 2011, el siguiente inciso:

En la reunión mensual, la Comisión Regional de Moralización deberá presentar informe a los directores nacionales de los órganos de control de

las investigaciones y avances de la lucha contra la corrupción en la región, el cual será publicado en las páginas oficiales de los entes de control.

Artículo 5°. Adiciónese el numeral 36 al artículo 35 de la Ley 734 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 35. Prohibiciones.** A todo servidor público le está prohibido:

**36.** Gestionar apoyo en dinero o en especie con contratistas del Estado mientras esté vigente el contrato y hasta por dos años después de haber terminado el mismo.

Artículo 6°. Adiciónese el numeral 5 al artículo 38 de la Ley 734 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 38. Otras inhabilidades.** También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes:

1. Además de la descritas en el artículo 122 de la Constitución Política, haber sido condenado por los delitos de concusión; cohecho propio; cohecho impropio; cohecho por dar u ofrecer; enriquecimiento ilícito; soborno transnacional; interés indebido en la celebración de contratos; contrato sin cumplimiento de requisitos legales; tráfico de influencias; haber sido condenado a pena privativa de la libertad mayor de cuatro años por delito doloso dentro de los diez años anteriores, salvo que se trate de delito político.

Artículo 7°. *Sanción social por actos de corrupción.* Además de las consecuencias jurídicas y económicas, los servidores públicos, personas naturales y personas jurídicas condenadas por actos de corrupción:

- a) Quedarán inhabilitados para ejercer labores de docencia o de cualquier otra índole académica en colegios e instituciones de educación superior por el mismo tiempo de la pena, una vez reincidan a la vida civil;
- b) Deberán hacer trabajo social;
- c) Serán expuestos con su rostro y detalle de sus condena en espacios públicos llamados “Los muros de la corrupción” y páginas de acceso de información del Estado.

Parágrafo. El Ministerio de Justicia en un plazo no mayor a 6 meses reglamentará la utilización, implementación y mantenimiento del trabajo social de los corruptos y “Los muros de la corrupción” en medio físico y magnético.

Artículo 8°. *Prioridad investigación.* Dentro de las investigaciones en curso en los entes de control, tendrán prioridad las investigaciones por corrupción.

Artículo 9°. *Incentivos a la denuncia en actos de corrupción.* Se podrán conceder beneficios económicos a las personas naturales o jurídicas que denuncien ante la autoridad competente delitos

contra la administración pública, y colaboren con la entrega de información y de pruebas que demuestren ser idóneas para el proceso.

El Gobierno nacional en un plazo no mayor a 6 meses reglamentará el mecanismo de los incentivos a la denuncia en actos de corrupción.

Artículo 10. El artículo 68B de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 68B. Beneficios y mecanismos sustitutivos.** Cuando se trate de los delitos de: peculado por apropiación, concusión, cohecho propio, cohecho impropio, cohecho por dar u ofrecer, enriquecimiento ilícito, soborno transnacional, interés indebido en la celebración de contratos, contrato sin cumplimiento de requisitos legales, tráfico de influencias.

1. Si hubiere mérito para proferir medida de aseguramiento en los casos del artículo 306 de la Ley 906 de 2004, esta consistirá siempre en detención en establecimiento de reclusión. No serán aplicables en estos delitos las medidas no privativas de la libertad previstas en los artículos 307, literal b), y 315 de la Ley 906 de 2004.
2. No se otorgará el beneficio de sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario por la de detención en el lugar de residencia, previsto en los numerales 1 y 2 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004.
3. No procederá la extinción de la acción penal en aplicación del principio de oportunidad previsto en el artículo 324, numeral 8, de la Ley 906 de 2004 para los casos de reparación integral de los perjuicios.
4. No procederá el subrogado penal de suspensión condicional de la ejecución de la pena, contemplado en el artículo 63 del Código Penal.
5. No procederá el subrogado penal de libertad condicional, previsto en el artículo 64 del Código Penal.
6. En ningún caso el juez de ejecución de penas concederá el beneficio de sustitución de la ejecución de la pena, previsto en el artículo 461 de la Ley 906 de 2004.
7. No procederán las rebajas de pena con base en los “preacuerdos y negociaciones entre la Fiscalía y el imputado o acusado”, previstos en los artículos 348 a 351 de la Ley 906 de 2004.
8. Tampoco procederá ningún otro beneficio o subrogado judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración consagrados en el Código de Procedimiento Penal, siempre que esta sea efectiva.

Artículo 11. El artículo 83B de la Ley 599 de 2000, quedará así:

**Artículo 83B.** El término de prescripción no operará para los delitos de peculado por apropiación, concusión, cohecho propio, cohecho impropio, cohecho por dar u ofrecer, enriquecimiento ilícito, soborno transnacional, interés indebido en la celebración de contratos, contrato sin cumplimiento de requisitos legales, tráfico de influencias.

Artículo 12. Modifíquese el numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

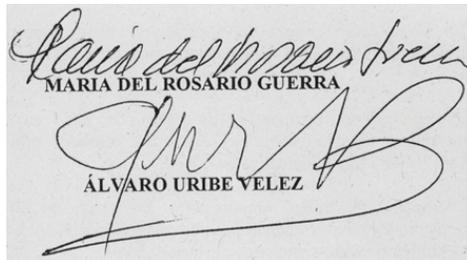
**Contratación directa.** La modalidad de selección de contratación directa solamente procederá en los siguientes casos:

- a) Urgencia manifiesta;
- b) Contratación de empréstitos.

Para los casos de urgencia manifiesta, se permitirá la contratación directa hasta por máximo dos años desde el momento en que se configura la urgencia. Pasado ese tiempo, toda contratación relacionada tendrá que someterse a los demás modalidades que contempla la contratación estatal.

La disposición anterior aplica para las entidades estatales creadas para atender hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas, quienes no podrán contratar de manera directa por más de dos años por el mismo hecho.

Artículo 13. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.



MARIA DEL ROSARIO GUERRA  
ÁLVARO URIBE VELEZ

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto fortalecer y hacer más eficientes los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y control de gestión pública en el país. Ello, mediante la creación del Registro de Agenda Pública (RAP) que establece la obligatoriedad de registrar las gestiones de interés público adelantadas por funcionarios del más alto nivel y miembros de las corporaciones de elección popular.

La iniciativa también quita los beneficios de casa por cárcel a los delitos de corrupción; establece sanciones sociales como la inhabilidad

para ser profesor, los muros de la vergüenza por corrupción y el portar prendas de vestir “condenado por corrupción”; contempla la rendición de cuentas de comisiones de lucha contra la corrupción establecidas actualmente por la ley; la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción; la prioridad de investigación a los delitos de corrupción y el incentivo a denunciar actos de corrupción, entre otros.

### II. Antecedentes

Esta iniciativa legislativa ya fue radicada en la Secretaría General del Senado el pasado 24 de enero de 2017 y fue remitido a Comisión Primera donde se designó como ponente al Senador José Obdulio Gaviria, pero fue archivado por trámite legislativo. Con base en las observaciones del Senador Gaviria se realizaron algunos ajustes al proyecto, como: especificar que en el RAP solo se registrarán reuniones de interés público y será para los altos funcionarios, y se limitará en el tiempo la inhabilidad de ser profesor como sanción social, entre otros.

Con base en estas consideraciones adicionales, se presenta nuevamente ante el Senado el proyecto de ley para luchar contra la corrupción en el país.

### III. Justificación

Desde la década de los 90, estudiosos de la corrupción como Robert Klitgaard en su libro “*Adjusting to Reality*” han advertido que este fenómeno es uno de los temas principales en todas las agendas de los países en vía de desarrollo. Esto se explica, según el autor, porque con la debilidad institucional hay mayor facilidad para impregnar y hacer omnipresente la corrupción en todos los niveles de la gestión pública para ganancias personales.

Colombia no ha sido la excepción, pero resulta preocupante que aunque la corrupción se ha mantenido constante en la agenda con políticas para su detrimento, este fenómeno sea cada vez más amenazante y más fuerte. Basta con mirar algunas de las más dicientes cifras sobre el tema: (i) En el índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, el país pasó del puesto 83 en 2015 al puesto 90 en 2016, (ii) En diciembre de 2016, la encuesta de Gallup e Invamer mostraba que el 85% de los colombianos siente que la corrupción está empeorando en el país, mientras que en el año 2008 ese porcentaje era del 36%, (iii) Según la Andi, los sectores que han sido más afectados por la corrupción a nivel nacional son salud (74,7%), aduanas (70,1%) e impuestos (58,6%).

Todo lo anterior, pese a la existencia de un marco jurídico amplio y esfuerzos ejecutivos sobre el tema, dentro de los cuales vale la pena resaltar:

- La Ley 734 de 2002, por medio de la cual se expidió el Código Único Disciplinario.

- La adhesión del Estado colombiano a la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción en 2005, mediante la Ley 970 de 2005.
- La Ley 850 de 2003 que reglamentó las veedurías ciudadanas.
- La Ley 909 de 2004 que reglamentó el empleo público y la carrera administrativa.
- El Estatuto Anticorrupción de 2011, expedido bajo Ley 1474 de 2011.
- La Creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública en 2011.
- La adición de Colombia a la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho en 2013.
- La adopción en marzo de 2014 de la Ley 1712 de 2014 “*por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional*”.
- La Ley 1778 de 2016 que establece sanciones a las personas jurídicas por actos de corrupción.

Los efectos nocivos de la ineficiencia de estos instrumentos para combatir la corrupción en el país han sido ampliamente estudiados por la literatura y los organismos internacionales.

Uno de los estudios más recientes del Fondo Monetario Internacional (2016), organización que por el impacto de la corrupción sobre la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico sostenible ha participado activamente en investigaciones sobre el tema, demuestra que la corrupción afecta el desarrollo económico, fundamentalmente en tres maneras.

En primer lugar, debilita la capacidad del Estado para aumentar los ingresos y desempeñar sus funciones básicas. En segundo lugar, la corrupción infla los costos en el proceso de contratación pública, y socava la cantidad y la calidad del gasto público, lo cual reduce los recursos disponibles para la inversión pública y otros gastos prioritarios, agravando las brechas de infraestructura y repercutiendo en el crecimiento. Tercero, debido a la disminución de los ingresos públicos, los países tienden a depender más de la financiación de los bancos centrales, lo que crea un sesgo de inflación en el país. (FMI, 2016).

Así mismo, estudios con un enfoque de metanálisis de Campos, Dimova y Saleh (2010) y Ugur (2014) muestran que la corrupción tiene un efecto negativo en el crecimiento del PIB. Esos estudios demuestran que la corrupción impide la realización de políticas presupuestarias y monetarias y debilita la supervisión financiera, lo que a su vez perjudica el crecimiento inclusivo.

Además de los efectos económicos de la corrupción, esa forma de capturar los bienes públicos es una manera inmoral de enriquecerse y

de frenar las posibilidades de bienestar de aquellos que son beneficiarios de la inversión del Estado. Por lo cual, este es un fenómeno que tiene amplios efectos en la vida social, que debe ser rechazado por la sociedad en su conjunto.

Como bien lo advierte el papa Francisco “El corrupto se cree un vencedor”, y eso explica por qué en nuestras sociedades, y en muchos medios de comunicación, la corrupción aparece como una de las realidades habituales de la vida y a los corruptos se les vuelve habitual también presumir de su “estatus” ganado por la corrupción y así subestimar a otras personas.

Es por ello, que además de tener claro que al reducir la corrupción los países pueden mejorar la estabilidad económica, fomentar el crecimiento y el desarrollo y ser más inclusivos; es imperativo reconocer la corrupción como una degradación moral y aumentar el castigo social a los corruptos. La pregunta es ¿cómo? ¿Qué mecanismos han sido eficientes?, y para ello resulta conveniente revisar la experiencia internacional y lo que la academia ha encontrado al respecto.

En esta búsqueda se encontraron 5 mecanismo útiles para la lucha contra la corrupción, que se recogen en el presente proyecto de ley:

### 1. Rendición de cuentas

Robert Klitgaard establece que la corrupción responde a una fórmula sencilla:

$$C = M + D - A$$

Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad - Rendición de Cuentas (*Accountability*).

Destaca que la rendición de cuentas cumple un papel fundamental en el fortalecimiento de políticas de transparencia, y que junto con la promoción del gobierno abierto son mecanismos que mejoran el uso de los recursos públicos, reducen las asimetrías de información entre ciudadanos y servidores públicos, justifican la toma de decisiones y, además, mejoran la calidad de los servicios y la atención que se otorga a los problemas públicos.

### 2. Mayor transparencia en la contratación pública

La OCDE muestra que un sistema de contratación pública exitoso incluye: 1) reglas y procedimientos claros, simples y que garanticen un acceso a las oportunidades de contratación; 2) instituciones efectivas que lleven a cabo procedimientos de contratación y planeen, concluyan, administren y monitoreen las contrataciones públicas; 3) herramientas electrónicas apropiadas, y 4) recursos humanos.

### 3. Mecanismo de delación en la denuncia de corrupción

De acuerdo con la OCDE, los delitos de cártel pueden estar relacionados con otras infracciones. Un ejemplo particularmente frecuente y nocivo de una situación de delitos múltiples es la aparición

simultánea de colusión (manipulación de ofertas) y corrupción en la contratación pública.

Si bien se estima que los cárteles elevan los precios un 20% o más por encima de los niveles competitivos (Connor, 2015, Froeb *et al.*, 1993), la corrupción puede agregar entre un 5 y un 25% al valor total del contrato (UE, 2014 y OCDE, 2014b).

Dado que la contratación pública es un mercado que asciende al 13-20% del PIB de los países desarrollados, en Colombia es del 15%, es evidente que la colusión y la corrupción representan un grave desperdicio de fondos públicos, lo que repercute negativamente en la calidad de la infraestructura pública y los servicios prestados por el Estado a sus ciudadanos.

Spagnolo (2012) muestra cómo las políticas de clemencia y otros esquemas que fomentan la denuncia de irregularidades—como las políticas de recompensa y protección—deben incentivarse en la lucha contra la corrupción como en la lucha contra los carteles, en el derecho de la competencia.

Ello, porque la corrupción y muchos otros tipos de delitos multiagentes dependen de un cierto nivel de confianza entre los infractores, que es precisamente lo que pretenden socavar los programas de delación al ofrecer incentivos para que los criminales traicionen a sus socios y cooperen con las autoridades (Bigoni *et al.*, 2015; Leslie, 2004).

Estas prácticas de colaboración premiada o “delación” rigen actualmente en México y Brasil. Las disposiciones penales individuales relacionadas con la corrupción se establecen en el código penal de cada país y siguen las recomendaciones formuladas por las Naciones Unidas en la Convención contra la Corrupción de 2003 y por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en 1997 en la Convención contra la Corrupción de 1997 Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

#### 4. Sanción social para la corrupción

Fedesarrollo muestra que la visión ortodoxa asume que el Estado actúa como regulador sobre el regulado, que evalúa los beneficios personales de la acción corrupta contra los costos esperados de la regulación y que en la actualidad lo que se ha buscado es involucrar a la sociedad civil para aumentar la capacidad de vigilancia del Estado: redes de informantes, líneas anticorrupción, grupos de transparencia, entre otros.

En este sentido, Fedesarrollo llama la atención y demuestra como una opción que, sin tener una expresión en las instituciones formales, ha tenido efectos económicos reales: **la sanción social**. Las sanciones sociales no pecuniarias afectan los costos percibidos por el regulado y la probabilidad de ser observado.

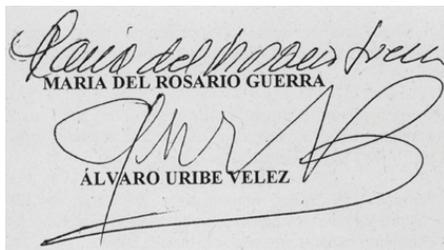
Teniendo en cuenta todo lo anterior, la iniciativa que presentamos ante el Congreso de la República pretende fortalecer de manera efectiva los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y control de gestión pública a través de:

- (i) Una exigencia rigurosa de registro de las actividades desempeñadas por los servidores públicos.
- (ii) Una prohibición expresa de los servidores públicos por aceptar beneficios de cualquier índole por un tercero.
- (iii) Un mayor seguimiento de los entes de control a la corrupción en los departamentos.
- (iv) Endurecer prohibiciones y sanciones para que exservidores públicos gestionen intereses privados.
- (v) Exigir que los recursos para pagar compromisos del Estado se paguen dentro de los 5 días siguientes a la recepción del recurso.
- (vi) Sanciones sociales como aparición en los “Muros de la corrupción”, trabajo social, inhabilidad para ser docente.
- (vii) Prioridad de investigación a la corrupción en los entes de control.
- (viii) Necesidad de aprobación en Consejo de Ministros a adiciones superiores al 10% en contratos de obra pública.
- (ix) Ampliar la inhabilidad de ser servidor público a aquellas personas, funcionarias o no, condenadas por delitos relacionados con corrupción, afecten o no el patrimonio del Estado.
- (x) Prohibir el otorgamiento de subrogados y beneficios penales a los condenados por corrupción. Además, se establece que la prescripción operará en los delitos relacionados con corrupción.

#### Fuentes:

- Klitgaard, R. “Adjusting to Reality” (1991). International Center for Economic Growth.
- Bergoglio, J. M. “Corrupción y Pecado” 2013. Biblioteca el Mundo.
- Fedesarrollo. (2014) “La corrupción y la ineficiencia en el gasto público local y su impacto en la pobreza en Colombia.
- The Global Competitiveness Report 2015-2016. Disponible en <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/>.
- IMF Survey: Fighting Corruption Critical for Growth and Macroeconomic Stability-IMF Paper.

- IMF Executive Board Reviews Efforts in Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism Disponible en <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2011/pnl174.htm>. 48 Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism—.
- Inclusion in Surveillance and Financial Stability Assessments—Guidance Note—Disponible en <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/121412a.pdf>. 49.
- IMF Executive Board Reviews the Fund's Strategy for Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism Disponible en <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14167.htm>.
- Brasil: virtud y defecto de la Ley Anticorrupción. Disponible en:
- Ley 18.846/2013 de Brasil.
- “Expanding Leniency to Fight Collusion and Corruption”. Disponible en <http://freepolicybriefs.org/2016/10/03/expanding-leniency-fight-collusion-corruptio>.



MARIA DEL ROSARIO GUERRA  
ÁLVARO URIBE VELEZ

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 25 del mes de julio del año 2017 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 16, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorables Senadores *María del Rosario Guerra, Álvaro Uribe Vélez*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2017.

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 16 de 2017 Senado, *por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y control de gestión pública*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *María del Rosario*

*Guerra de la Espriella y Álvaro Uribe Vélez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2017.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional de Colombia para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 20 DE 2017**  
**SENADO**

*por medio de la cual se reforma el Decreto número 1421 de 1993 en relación con la remuneración de los alcaldes locales y los ediles de Bogotá.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 72 del Decreto número 1421 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 72. Honorarios y seguros.** A los ediles se les reconocerán honorarios por su asistencia a sesiones plenarias y a las de las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos a los de aquellas. Por cada sesión a la que concurren, sus honorarios serán iguales a la remuneración, del alcalde local, **establecida en esta ley**, dividida por veinte (20). Los ediles tendrán derecho a los mismos seguros reconocidos por este decreto a los concejales.

En ningún caso los honorarios mensuales de los ediles podrán exceder la remuneración mensual del alcalde local.

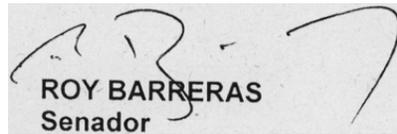
El pago de los honorarios y de las primas de seguros ordenados estará a cargo del respectivo fondo de desarrollo local.

**Parágrafo 1°. Para efectos de este artículo, la remuneración del alcalde local de las veinte localidades de Bogotá, Distrito Capital, comprende la asignación básica, los gastos de representación y la prima técnica, cuando a ella hubiere a lugar.**

**Parágrafo transitorio. A través de los fondos de desarrollo local, de conformidad con las competencias de las autoridades distritales, se deberán adoptar las previsiones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente ley.**

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

Cordialmente,



ROY BARRERAS  
Senador

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Consideraciones generales

A través de este proyecto de ley, que busca reformar el artículo 72 del Decreto número 1421 de 1993 –Estatuto Orgánico de Bogotá–, con el objetivo no solo de dar claridad sobre los elementos que conformarán los honorarios de los ediles, sino además se prevé que en los fondos de desarrollo local se hagan las apropiaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en esta ley y así garantizar el reconocimiento uniforme en todo Bogotá de los honorarios que deben percibir los ediles, esto sin perjuicio de las atribuciones constitucionales que tienen las autoridades distritales.

### Interpretaciones normativas contradictorias

El hecho de no contar con un criterio claro para determinar los honorarios de los miembros de las juntas administradoras locales, conforme a los elementos que integran la remuneración de los alcaldes locales, ha generado una serie de conceptos contradictorios en torno a cómo entender el concepto *remuneración del alcalde local*.

En este sentido, en 1994 la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, estableció:

*Los ediles no tienen vínculo con la Administración Distrital como empleados públicos ni como trabajadores oficiales, sino que ostentan la sola condición de servidores públicos en su carácter de miembros de una corporación administrativa de elección popular. De ahí que, a diferencia de lo que sucede con los Alcaldes Locales, que tienen el carácter de empleados públicos vinculados a la Administración mediante acto administrativo, no perciban como retribución un salario cuya naturaleza es, por su habitualidad, propósito y circunstancias, la de remunerar los servicios personales de los empleados, en su beneficio directo y principal.*

*De igual manera, carecen del derecho a que les sean reconocidos factores salariales tales como los que por concepto de asignación básica, gastos de representación y prima técnica, disfruta el Alcalde Local.*

Por su parte el Consejo de Estado en el Fallo 55 de 2001, estableció:

*Estima la Sala que la expresión “remuneración” que utiliza el artículo 72 del Decreto número 1421 de 1993, al establecer que a los ediles se les reconocerán honorarios por su asistencia a sesiones plenarias y a las de las Comisiones Permanentes que tengan lugar en día distinto a los de aquellas, y que por cada sesión a la que concurran, sus honorarios serán iguales a la remuneración del alcalde local dividida por veinte (20), debe ser entendida como aquella que se fija en la respectiva escala salarial para el cargo, atendiendo factores propios del empleo, tales como el nivel al cual pertenece, responsabilidades y naturaleza del mismo, independientemente, de factores inherentes a la persona que lo desempeña.*

En 2009, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, mediante Concepto número 2214400 de 24 de julio de 2009, estableció:

*“Frente a lo anterior, se tiene que efectivamente no existe disposición legal que autorice la inclusión del reconocimiento de la prima técnica en el pago de honorarios a los ediles de Bogotá, D. C. De otra parte debe precisarse que la prima técnica no es una prestación social, sino un emolumento o factor salarial, el cual se reconoce a aquellos servidores públicos que tengan una vinculación legal y reglamentaria con el Estado, y cumplen con los requisitos específicos que señala la ley.*

*Para el caso de los ediles, estos a pesar de ser servidores públicos, no tienen una vinculación legal y reglamentaria con el Estado y por lo tanto tal y como lo señala el Decreto-ley 1421 de 1993 y la Ley 617 de 2000, únicamente los del Distrito Capital devengan honorarios y no elementos salariales y prestacionales, razón por la cual, no es posible tramitar ninguna reglamentación que reconozca la prima técnica a los miembros de las Juntas Administradoras Locales o ediles”.*

Así las cosas, sin discutir la naturaleza jurídica del cargo que desempeñan los ediles como servidores públicos, que no tienen vinculación laboral con la Administración Distrital, se debe establecer un criterio específico de cuáles son los elementos de la remuneración del alcalde local que harán parte de sus honorarios, para que no haya unas asignaciones discriminatorias en las diferentes localidades de la ciudad, bajo el principio básico del derecho laboral, que se aplica por analogía en este caso de que “a igual trabajo igual salario”.

### Conclusión

Las juntas administradoras locales nacieron con la Constitución de 1991. Están integradas por ediles elegidos mediante votación popular que se realiza el mismo día de elección de alcalde y concejales de Bogotá. Hay una junta administradora local por cada localidad y tienen entre 7 y 11 ediles de acuerdo con el tamaño de su población, lo que permite que estas corporaciones colegiales sean el

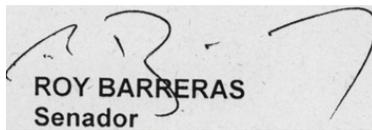
más cercano instrumento de comunicación entre la ciudadanía y la Administración Distrital.

Entre las atribuciones de las juntas administradoras locales figura la presentación de proyectos de inversión para la elaboración de los planes de inversión; aprobar el presupuesto anual del Fondo de Desarrollo Local; presentar al concejo proyectos de acuerdo relacionados con su localidad; adoptar el Plan de Desarrollo Local<sup>1</sup>.

También tienen competencias en materia de preservación del espacio público, la vigilancia de la ejecución de contratos en la localidad, la promoción de campañas para la protección y recuperación de los recursos naturales y el medio ambiente en sus zonas.

Es así como las funciones que desempeñan los ediles al interior de las juntas administradoras locales tienen un importante efecto en la ciudadanía y no resulta conveniente que entre una y otra localidad haya un tratamiento diferenciado para los ediles, aun cuando las funciones que desempeñan, en todos los casos son las mismas y las problemáticas en una ciudad tan diversa como Bogotá requieren de un trabajo y gestión eficientes, con la remuneración adecuada y, sobre todo, en condiciones de equidad.

Cordialmente,



ROY BARRERAS  
Senador

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 26 del mes de julio del año 2017 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 20, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Roy Barreras*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017.

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 20 de 2017 Senado, *por medio de la cual se reforma el Decreto número 1421 de*

*1993 en relación con la remuneración de los alcaldes locales y los ediles de Bogotá*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Roy Barreras Montealegre*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional de Colombia para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efrain José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## CONTENIDO

Gaceta número 601 - Jueves, 27 de julio de 2017	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	Págs.
Proyecto de Acto legislativo número 01 de 2017 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia. ....	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 13 de 2017 Senado, por la cual se establecen medidas de protección y uso de las playas marinas y terrenos de bajamar y se dictan otras disposiciones, Ley de Costas. ....	3
Proyecto de ley número 15 de 2017 Senado, por medio del cual se declara el Juego al Turmequé (Tejo), como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, y se dictan otras disposiciones. ....	10
Proyecto de ley número 16 de 2017 Senado, por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y control de gestión pública. ....	17
Proyecto de ley número 20 de 2017 Senado, por medio de la cual se reforma el Decreto número 1421 de 1993 en relación con la remuneración de los alcaldes locales y los ediles de Bogotá. ....	22

<sup>1</sup> Decreto número 1421 de 1993.