



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° 870

Bogotá, D. C., viernes, 29 de septiembre de 2017

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

LEYES SANCIONADAS

LEY 1869 DE 2017

(septiembre 21)

por medio de la cual se prorroga y modifica la Ley 426 de 1998 que autoriza la emisión de estampillas para Universidad de Caldas, Universidad Nacional sede Manizales y Universidad Tecnológica de Pereira.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Prorrogar y ampliar la emisión de la estampilla autorizada por la Ley 426 de 1998, hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos corrientes (\$300.000.000, 000) para cada departamento y hasta el 31 de diciembre del año 2037.

Artículo 2°. El destino de los recursos aprobados en la presente prórroga son los mismos contemplados por la Ley 426 de 1998.

Artículo 3°. Autorícese a las Asambleas Departamentales de Caldas y Risaralda para ordenar la emisión de la estampilla en cada uno de sus departamentos y municipios de acuerdo con las normas vigentes.

Facúltese a los Concejos Municipales de los departamentos de Caldas y Risaralda para que, previa autorización de las asambleas departamentales hagan obligatorio el uso de la estampilla que por esta ley se prorroga y se amplía el monto y el plazo.

Parágrafo 1°. Ordenar el uso de la estampilla y/o recibo oficial de caja seriado “Universidad Tecnológica de Pereira, hacia el Tercer Milenio”, en todos los contratos que celebren la Gobernación de Risaralda y el municipio de Pereira en su Administración Central, con un porcentaje de aplicación del 1% del valor del contrato.

Parágrafo 2°. La emisión de la estampilla será adoptada y reglamentada en un plazo de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente prórroga de la Ley 426 de 1998, por las Asambleas Departamentales a que se refiere la presente ley.

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

El Presidente del Honorable Senado de la República,

Efraín Cepeda Sarabia.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

Rodrigo Lara Restrepo.

El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 21 de septiembre de 2017.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural de la República de Colombia, delegatorio de funciones presidenciales mediante Decreto número 1524 de 2017,

AURELIO IRAGORRI VALENCIA

El Ministro del Interior,

Guillermo Abel Rivera Flórez.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Mauricio Cárdenas Santamaría.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 029 DE 2017 CÁMARA

por el cual se crea un mecanismo de visa o permiso de ingreso humanitario para extranjeros y se dictan otras disposiciones.

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congressional

Autor: La presente iniciativa es presentada a consideración del Congreso de la República por la honorable **Representante María Fernanda Cabal Molina**.

El presente proyecto de ley fue radicado en la secretaría del Senado de la República el día veintiséis (26) de julio de 2017, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 613 de fecha treinta y uno (31) de julio de 2017.

El día 9 de agosto se recibió comunicación por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes asignándonos como ponentes del proyecto de ley.

I. JUSTIFICACIÓN

Teniendo en cuenta la grave crisis social, política y humanitaria que se evidencia en Venezuela, muchos de sus nacionales han considerado como única opción viable para ellos y sus familias la de emigrar con el fin de sobrevivir y buscar un mejor futuro para ellos y sus familias. Es preciso entonces que Colombia ante esta situación ofrezca alternativas óptimas para estos ciudadanos, y no solo para ellos sino para cualquier extranjero que estando en las mismas condiciones de urgencia, reciban un trato digno y de alguna manera recíproco como el que recibieron miles de colombianos cuando con ocasión del conflicto consideraron como opción emigrar de nuestro territorio y fueron acogidos por otros Estados, pudiendo desempeñar una actividad económica que les permitiera tener ingresos para sus familias y satisfacer sus necesidades básicas.

Gran cantidad de ciudadanos venezolanos están implorando a las autoridades migratorias colombianas la regularización de su situación a fin de poder ejercer una actividad lícita laboral y de poder acceder a los servicios básicos de salud, transporte y alimentación. Así mismo, aquellos que por su condición o por su estatus en el país vecino bien sea por ser un activista en las manifestaciones pacíficas que luego recibe amenazas, es espiado, perseguido, amenazado y de alguna manera es obligado a dejar su territorio nacional por cuanto interfieren hasta el punto en que sistemáticamente impiden el acceso a empleo, estudios o en la participación en actividades

culturales o sociales, como principal manifestación democrática.

Muchos de esos manifestantes pacíficos, en las protestas más recientes, han sido detenidos y encarcelados, según refiere la Organización no Gubernamental Foro Penal, los cuales ascienden a 1141 detenidos, 452 han sido presentados ante tribunales militares y 438 son presos políticos.

Así mismo, las personas que desarrollan una actividad libre de información, donde se manifiestan ideas u opiniones son perseguidas y consideradas como enemigas del Gobierno, hasta el punto de atentar contra su dignidad personal, integridad, libertad, etc.

También podemos considerar aquellas personas que, aun haciendo parte del Gobierno no comparten cierto tipo de prácticas, o que, habiendo participado de ciertos actos, toman la decisión de hacerse a un lado y por ello son perseguidos tildándolos de traidores, en particular los jueces, fiscales, miembros del Gobierno y miembros de la fuerza pública (estos últimos solo si pueden garantizar que no han cometido delitos contra los derechos humanos o de lesa humanidad).

Todas estas personas, y cualquier otra que pueda demostrar que sus razones para emigrar son con ocasión de la crisis humanitaria, en especial en la actualidad la amplia y notoriamente reconocida por la comunidad internacional crisis en Venezuela (ver informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹ y el informe del Secretario General de la OEA 2017² sobre Venezuela) podrán ser beneficiarios de los derechos consagrados en la presente iniciativa.

Debido a esta situación suscitada al interior de países latinoamericanos que golpea a todo el continente se han generado por parte de los países alternativas de protección como Perú que generó un modelo para América Latina ante la crisis humanitaria sobrevenida que dejan en estado de indefensión a miles de personas que resultan víctimas.

Así mismo, este es un marco jurídico omnicompreensivo, que abarcará a futuro a cualquier extranjero que en condiciones de crisis humanitaria solicite bajo la figura de igualdad de trato, protección del Estado colombiano para sí y su familia hasta que las condiciones de crisis cesen y estén dadas las condiciones para su retorno a su país de origen.

¹ <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/InformeAnual2016cap4B.Venezuela-es.pdf>

² <http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-VZ-Spanish-signed-final.pdf>

II. MARCO NORMATIVO

NORMAS INTERNACIONALES QUE FORMAN PARTE DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD COLOMBIANO

- Convención ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su protocolo de 1967³
- Declaración de Cartagena sobre Refugiados, de 1984⁴.
- **LEYES NACIONALES**
- Ley 35 de 1961, “*por la cual se aprueba la Convención sobre Estatuto de los Refugiados*”.
- Ley 65 de 1979, “*por medio de la cual se aprueba el ‘Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados’*”, firmado el 31 de enero de 1967 y se autoriza al Gobierno nacional para adherir al mismo.
- Decreto 1067 de 2015, “*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores*”.
- Decreto 2840 de 2013 *por el cual se establece el Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado y otras disposiciones.*

“**Artículo 1°. Definición.** A efectos del presente decreto, el término refugiado se aplicará a toda persona que reúna las siguientes condiciones:

c) *Que haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país de su nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual*⁵.

III. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es de precisar que el presente proyecto de ley no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco fiscal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación, en la medida en que solo busca la modificación de las normas dentro de la institucionalidad de la política migratoria existente, así mismo la creación de un mecanismo excepcional y humanitario para aquellas personas que provienen de un país en crisis y que pudiendo

³ <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>

⁴ <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>

⁵ <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9437.pdf>

estar incursos o no en la condición de asilo o refugio, podrán ser beneficiarios de una categoría especial de visa que les permita desarrollar una actividad económica en el territorio nacional.

IV. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La iniciativa está compuesta de tres títulos, un título preliminar que contiene los principios que regularán las acciones derivadas de la ley en favor de los extranjeros beneficiarios de esta ley.

Este título preliminar consta de doce (12) artículos que contiene los principios generales de la iniciativa.

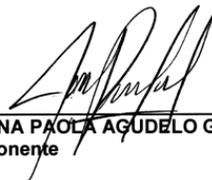
El título I consta de ocho (8) artículos, del artículo trece (13) al veinte (20) se establece la legislación propia de la visa humanitaria, beneficiarios, sus alcances y causales de terminación.

El título II consta de tres (3) artículos, del artículo veintiuno (21) al veintitrés (23) donde se incluyen las disposiciones finales como el deber de protección de todas las autoridades, la regularización migratoria y por último vigencia y derogatoria.

V. PROPOSICIÓN INFORME DE PONENCIA

Por las anteriores consideraciones proponemos a la honorable Comisión Segunda de la Cámara de Representantes darle primer debate al **Proyecto de ley número 029 de 2017 Cámara**, por el cual se crea un mecanismo de visa o permiso de ingreso humanitario para extranjeros y se dictan otras disposiciones.

De la honorable Congressista,
Cordialmente,



ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 029 DE 2017 CÁMARA

por el cual se crea un mecanismo de visa o permiso de ingreso humanitario para extranjeros y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO PRELIMINAR

PRINCIPIOS

Artículo 1°. *Principio de respeto a los derechos fundamentales.* En atención al respeto de la dignidad de toda persona de conformidad con la Constitución Política de Colombia, el Estado garantizará al extranjero el respeto por sus derechos fundamentales conforme a lo previsto en el marco normativo vigente.

Artículo 2°. *Principio de soberanía.* El Estado ejerce soberanía sobre la integridad de su territorio. Los extranjeros que se encuentran en el mismo están sometidos al imperio de la constitución y la ley colombiana.

Artículo 3°. *Principio de reconocimiento del aporte de los migrantes en el desarrollo del país y del principio de libre tránsito.* El Estado reconoce el aporte de los migrantes internacionales a la cultura, economía, ciencia y diversas facetas del desarrollo de las naciones. Promoverá una migración segura, defenderá la libertad de tránsito internacional, evitando cualquier amenaza contra sus vidas, integridad, dignidad y bienes. Sin perjuicio de la facultad del Estado de decidir libre y soberanamente quiénes, en su calidad de extranjeros, tienen derecho a acceder al territorio colombiano.

Artículo 4°. *Principio de integración del migrante.* El Estado promoverá la integración del extranjero residente en Colombia y de su familia a la sociedad y cultura colombianas.

Artículo 5°. *Principio de unidad migratoria familiar.* El Estado garantizará y velará por la unidad familiar de los extranjeros residentes en Colombia.

Artículo 6°. *Principio de interés superior del niño y adolescente.* En toda medida migratoria que adopte el Estado colombiano a través de cualquiera de sus instituciones y que concierna o afecte a un niño y/o adolescente, así como en la acción de la sociedad, se considerará el principio del interés superior del niño y adolescente y el respeto a sus derechos.

Artículo 7°. *Principio de no criminalización de la migración irregular.* El Estado formulará y ejecutará su política migratoria bajo el principio de no criminalización de la migración irregular, sin perjuicio de su facultad de deportar o extraditar según el caso al inmigrante irregular.

Artículo 8°. *Principio de no discriminación.* El Estado promoverá la abolición de todo tipo de discriminación y la eliminación de todo tipo de prejuicio en materia migratoria y rechazará de manera especial la xenofobia y el racismo.

Artículo 9°. *Principio de Integralidad.* El Estado promoverá el tratamiento integral del fenómeno migratorio en consideración a su complejidad e impactos transversales, que requieren una respuesta intersectorial, multidimensional y de corresponsabilidades.

Artículo 10. *Principio de Unidad de Acción.* El Estado colombiano actuará en materia migratoria bajo el principio de unidad de acción administrativa en los procedimientos de otorgamiento de visas, permisos de ingreso al territorio, expulsión, inadmisión, deportación, calidad migratoria y demás que correspondan.

Artículo 11. *Principio de reciprocidad.* El Estado promoverá la reciprocidad como un principio del derecho internacional universalmente aceptado, que implica la correspondencia en que el trato con otros Estados, en el curso de las relaciones internacionales, es aplicable de manera proporcional, sin que necesariamente tenga que ser idéntico en su alcance.

Artículo 12. *Principio de formalización migratoria.* El Estado promoverá las medidas necesarias para la regularización de estadia de los extranjeros que deseen ingresar y permanecer en el territorio nacional. Favorecerá la regularización migratoria como acción permanente que facilite la protección de la persona humana y prevenga o corrija situaciones de vulneración o afectación a la dignidad, así como de sus derechos y libertades.

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 13. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto la creación de un mecanismo humanitario y extraordinario para aquellos extranjeros que proviniendo de un país que se encuentre atravesando por una situación de crisis humanitaria, donde se evidencie riesgo o vulnerabilidad contra su vida o integridad, aun cuando no se cumplan las condiciones para las figuras de refugio o asilo. Para este efecto se crea un visado especial o permiso de ingreso al país, según sea el caso, con este carácter, que les permitirá el ingreso y salida del territorio colombiano y el establecimiento en condiciones dignas en el país por el tiempo que dure la situación irregular en su país.

Artículo 14. *Ámbito de aplicación.* La presente ley es de aplicación en el territorio nacional y se aplicará también en las Oficinas Consulares de Colombia en el exterior, de conformidad con la Constitución Política de Colombia, la costumbre internacional, los Tratados y Convenios Internacionales de los cuales Colombia es parte y las leyes y demás normas internas.

Las autoridades migratorias, incluidos los cónsules o encargados de funciones consulares de Colombia en el exterior, deberán darle estricto cumplimiento.

Artículo 15. *Finalidad.* La presente ley tiene como finalidad contribuir a la inserción de los migrantes en el territorio colombiano.

Artículo 16. *Visa o permiso de ingreso humanitario.* Créase una visa y un permiso de ingreso humanitario que podrá ser otorgado al extranjero y su núcleo familiar, que se hallen en una de las siguientes condiciones: i) se encuentren o pretendan ingresar al territorio nacional sin reunir los requisitos para acceder a la condición de asilado o refugiado; ii) se encuentren en situación de gran vulnerabilidad o peligro de vida, si se regresa al Estado del cual salió o pretende salir; iii) requiere protección en atención a una grave amenaza o acto de violación o afectación de sus derechos fundamentales en el territorio del cual es nacional; iv) hayan migrado por motivos de desastres naturales y medioambientales; v) han sido víctimas de trata o tráfico de personas; vi) niñas, niños y adolescentes no acompañados; vii) apátridas.

También se aplica para personas que se encuentren fuera del territorio nacional en situaciones excepcionales de crisis humanitaria, que soliciten venir a Colombia y obtener protección. En ejercicio de esta visa se les permitirá, de conformidad con la reglamentación que sobre el particular expida el Ministerio de Relaciones Exteriores, realizar actividades lucrativas de manera subordinada, autónoma o por cuenta propia. Así mismo, se les

permitirá acceder a los servicios básicos de salud, educación, seguridad social, al beneficiario de esta visa y su familia, o de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de la Protección Social.

Será otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores o por Migración Colombia según sea el caso.

El plazo del permiso humanitario de ingreso al país es de 90 días prorrogables por 90 más, durante el cual el extranjero deberá tramitar la visa humanitaria ante el Ministerio de relaciones exteriores. La visa humanitaria será expedida para un plazo de permanencia de trescientos sesenta y cinco días (365) días, pudiendo prorrogarse durante todo el tiempo que persistan las condiciones de vulnerabilidad por las cuales se otorgó la calidad migratoria.

Parágrafo. Entiéndase por núcleo familiar padres e hijos, no mayores de 25 años o hijos mayores de 25 años que estén bajo dependencia económica de los padres o se encuentren en situación de discapacidad. Se dará especial protección a personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, mujeres embarazadas y niños.

Artículo 17. *Extensión de plazo por trámite en curso.* El extranjero que tramite la prórroga de una Calidad Migratoria o un cambio de Calidad Migratoria, dentro del plazo previsto, mantiene la condición previamente obtenida, aun cuando culmine su vigencia. Esta extensión es automática y opera hasta que el Ministerio de Relaciones Exteriores o Migración Colombia, según corresponda resuelvan el trámite y notifiquen al administrado o transcurra el plazo máximo de calificación previa, prevista para el procedimiento administrativo.

Artículo 18. *Casos de cancelación de la Visa Humanitaria.* El Ministerio de Relaciones Exteriores, en el ámbito de su competencia puede disponer la cancelación de la Visa Humanitaria en los siguientes casos:

- a) A solicitud de parte.
- b) Por fallecimiento o declaratoria judicial de muerte presunta por desaparecimiento.
- c) Por nacionalización.
- d) Por aplicación de una medida que implique la Salida Obligatoria del país y su Expulsión o deportación, luego del procedimiento correspondiente.
- e) Por cambio de Calidad Migratoria.

Artículo 19. *Otorgamiento de documento de viaje.* Al extranjero procedente de un Estado que se encuentre en cualquiera de las situaciones señaladas en la presente norma, que haya solicitado la renovación de su pasaporte a las autoridades de ese Estado y que vencido el mismo no le haya sido entregada la correspondiente libreta, el Estado colombiano le podrá otorgar un documento de viaje internacional que le facilite su tránsito internacional o en el que se le imponga la correspondiente visa.

Artículo 20. *Facultades a los cónsules para autenticar.* Los funcionarios consulares acreditados en

los Estados a que se refiere la presente ley que también sean miembros de la convención de la apostille, teniendo en cuenta que el objeto y fin de la misma es facilitar los procedimientos de autenticaciones y validez de documentos provenientes del exterior en los eventos en que en el señalado Estado se demore, a juicio del citado funcionario, el trámite de apostille por un periodo superior al habitual, podrá realizar el procedimiento de autenticación previo el cumplimiento establecido en las normas colombianas.

Parágrafo. Los notarios podrán imprimir y autenticar como copia auténtica, la cual tendrá el mismo valor que el original, los documentos no negociables que sean autenticados y remitidos directamente del correo oficial de la misión diplomática o consular acreditada en los Estados a que se refiere la presente ley; para efectos de verificación esta se realizará a través de la página del Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad que deberá adoptar los mecanismos para facilitar esta verificación.

TÍTULO II

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Artículo 21. *Regularización migratoria.* Los extranjeros que encontrándose en condiciones de vulnerabilidad hubiesen sido sancionados con anterioridad a la vigencia de esta norma, cuya sanción haya superado el término de 5 años desde que se hizo efectiva, podrán solicitar al Ministerio de Relaciones Exteriores o a Migración Colombia según sea el caso, el levantamiento del impedimento de ingreso al país, siempre que las causales de sanción se hubieran originado en una situación migratoria irregular por exceso de permanencia, el ingreso sin realizar los controles migratorios o por no haber dispuesto de recursos económicos suficientes. Por Resolución expedida por el Ministro de Relaciones Exteriores se aprobarán los requisitos y procedimientos para tal fin.

Artículo 22. *Jornada de regularización.* Teniendo en cuenta que esta es una jornada humanitaria, se concederá un término no superior a dos años para que el extranjero que se encuentre en la situación descrita en el artículo anterior regularice su situación en Colombia en los términos establecidos en la presente ley.

Artículo 23. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De la honorable Representante,



ANA PAOLA AGÜELO GARCÍA
Ponente

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 034 DE 2017
CÁMARA**

por medio del cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Bogotá, D. C., 26 septiembre de 2017

Honorable Representante

LEÓN DARÍO RAMÍREZ VALENCIA

Vicepresidente Comisión Tercera Cámara de Representantes

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, procedo a presentar ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 034 de 2017 Cámara**, por medio del cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes

El proyecto de ley es de autoría del Senador indígena Marco Aníbal Avirama y fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 25 de agosto de 2015, para esa ocasión fui designado ponente y la iniciativa fue aprobada en primer debate el 6 de octubre del mismo año, en Plenaria de la Cámara de Representantes fue aprobada el 2 de agosto de 2016, en el Senado de la República fue designado ponente el honorable Senador Fernando Nicolás Araújo y la Comisión Tercera del Senado aprobó en tercer debate el proyecto de ley el día 7 de junio de 2017, para cuarto debate incluyeron como ponentes a los honorable Senadores Antonio Navarro Wolff y Juan Manuel Corzo; sin embargo, no se alcanzó a surtir el debate y aprobación en cuarto debate, y conforme al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 fue archivado por tránsito de legislatura.

Nuevamente el Senador Avirama somete a consideración de los honorables congresistas la presente iniciativa, la cual tengo plena certeza que contribuirá en gran medida a la materialización del derecho a la igualdad de la comunidad raizal.

El Senador Avirama resalta que el gobernador Ronald Housni Jaller manifestó su beneplácito a la presente iniciativa y expresó que la Gobernación asumiría el valor que resulte de la aplicación de la ley una vez sea promulgada.

Articulado

El texto del proyecto de ley está compuesto por cuatro (4) artículos.

El primer artículo adiciona un inciso al artículo 184 de la Ley 223 de 1995, que establece que con cargo al Presupuesto General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará anualmente al departamento Archipiélago de San

Andrés, Providencia y Santa Catalina, las cantidades que equivalgan a lo que dichos entes recauden por concepto de impuesto predial unificado y sobretasas legales correspondientes a los predios de propiedad de los miembros de la comunidad raizal, para lo cual tendrán en cuenta el avalúo que de los predios realice el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y de acuerdo con la tarifa que establezca la asamblea departamental y el concejo municipal de los entes territoriales.

El segundo establece que para el cobro de este gravamen ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina realizará el mismo trámite establecido para la compensación del predial a los resguardos indígenas y/o a los territorios colectivos de comunidades negras.

El tercero establece que los recursos recibidos mantendrán la misma destinación a ellos asignados en la ley.

El cuarto y último es el de la vigencia.

Objeto del proyecto

El proyecto tiene por objeto establecer una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante la asunción de la obligación del pago de este impuesto a cargo del Estado colombiano, de conformidad con el trámite establecido para la compensación del predial a los resguardos indígenas y/o a los territorios colectivos de comunidades negras.

Los raizales conforman la diversidad étnica y cultural de la Nación

El pueblo raizal, asentado históricamente en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, es uno de los grupos étnicos reconocidos en la carta Política de 1991, con un territorio y unas tradiciones socioculturales que le dan identidad.

Con un poblamiento diverso a partir del siglo XVII, compuesto por el elemento africano esclavizado, el británico colonial y el indígena caribe, el territorio del Archipiélago se convierte en el espacio territorial del Pueblo Raizal, incluyendo las áreas terrestres y las marinas.

La abolición de la esclavitud en las islas desde 1834 trajo consigo una manera particular de apropiación del territorio por familias, y así se mantuvo en las generaciones venideras, constituyéndose en un pueblo libre que sustenta las bases de su existencia sobre su territorio, sus propias expresiones religiosas, la lengua creole y el conjunto de prácticas culturales ligadas a su formación identitaria particular¹.

Una realidad de poca presión poblacional se mantiene hasta la primera década del siglo XX cuando se crea la Intendencia Especial de San

¹ Estudio para la identificación del estado de los derechos territoriales del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Convenio 637 de 2012 Inocoder-ACDI/VOCA.

Andrés y Providencia mediante la Ley 52 de 1912, que es señalada como una de las primeras causas de la pérdida de la propiedad y tenencia de la tierra de los Raizales, por cuanto *“establece una política de poblamiento del archipiélago, con el fin de afianzar la presencia nacional colombiana en el territorio. Este periodo marca la avanzada de funcionarios del orden nacional hacia las islas, la llegada de misiones católicas para manejar las instituciones educativas, con el propósito de evangelizar a la población nativa...”*. Cuarenta años después, la declaración del Archipiélago como Puerto Libre impulsa las migraciones masivas y profundiza la pérdida del territorio de los raizales, quienes *“pasaron de ser los dueños de los medios de producción (la tierra) a convertirse en empleados marginales del comercio y el turismo, que ha estado tradicionalmente en manos de los migrantes... Posteriormente, el Incendio de los archivos de Notaría e Instrumentos Públicos en 1965 y la declaración del territorio como baldío y en consecuencia como adjudicable (1968-1972) dejó sin bases los títulos heredados desde la Colonia y la emancipación de los esclavizados, cambió la forma tradicional de titularidad de la tierra y se abrió el espacio para la apropiación del territorio ancestral a los nuevos pobladores del territorio, que de por sí se convertían en la mayoría dentro del territorio de la isla de San Andrés”*².

Factores tales como las reducidas oportunidades de trabajo (construcción, sector comercial y hotelero), el significativo incremento de los precios, la reducción en el margen de ganancia del trabajo agrícola, el incremento en el valor de la tierra y las nuevas necesidades de consumo que se crearon con el puerto libre, obligaron a los raizales a arrendar las tierras y en otros casos a vender. Algunos analistas añaden que a otros les fue arrebatada por gente inescrupulosa, aprovechando que el raizal no entendía el castellano y desconocía los procedimientos contractuales y los trámites legales que tenían como garantía su tierra.

El Constituyente del 91, en el decir de la Corte Constitucional, consciente de la importancia del archipiélago y de los peligros que amenazan la soberanía sobre él, reconoce esta especial situación y es así como en el artículo 310 de la nueva Carta Política prevé un tratamiento especial para el Archipiélago que está orientado a la protección de los raizales, quienes por efecto de la inmigración, la sobreexplotación económica del turismo, la pérdida ambiental, habían devenido en una población minoritaria y su pervivencia como grupo étnico diferenciado se veía amenazada³.

El mismo año 1991, el Congreso de la República ratifica el Convenio 169 de la OIT mediante la Ley 21, el cual señala que este es aplicable a los pueblos tribales y a los pueblos indígenas en países independientes, agregando que la conciencia de su identidad es el criterio fundamental para determinar los grupos a los cuales se aplica dicho convenio⁴.

Posteriores desarrollos jurisprudenciales del máximo tribunal constitucional reconocen los elementos que conforman la identidad de los raizales: *“la cultura de las personas raizales de las Islas de Providencia, al ser diferente por sus características de tipo lingüístico, de religión y de costumbres, al resto de la Nación, ostenta una especial condición que nos permite incluirla dentro de la concepción de diversidad étnica y cultural, situación que la hace acreedora de la especial protección del Estado”*⁵.

Igualmente, la alta corte se pronunció admitiendo que *“el territorio propio de la comunidad nativa del archipiélago lo constituyen las islas, cayos e islotes comprendidos dentro de dicha entidad territorial”*, y que *“El eventual repliegue de la población raizal en ciertas zonas de las islas no es más que el síntoma de la necesidad de brindar una real protección a los derechos culturales de los raizales”*⁶.

En reciente fallo, la misma corte ha protegido el derecho a la consulta previa de la comunidad raizal por la afectación grave a su integridad étnica y cultural derivada de la construcción del proyecto “Spa-Providencia”, al haberse omitido el respectivo proceso de consulta a los raizales que habitan en la isla.⁷

A raíz del fallo de la Corte de La Haya en 2012, que significó para Colombia perder más de 75.000 kilómetros cuadrados de mar, los raizales se ven afectados en el ejercicio de sus derechos territoriales, en especial en lo relacionado con las actividades de pesca y movilidad por el mar, y siguen viviendo el abandono y el deterioro de sus condiciones de vida, lo que obligó a incluir en la Ley 1607 de 2012 *“Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”* un capítulo especial *“para establecer normas*

económico establezca el legislador.

Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada Cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago. Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas.

² Estudio Diagnóstico de la Tenencia de la Tierra del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Incoder. Mayo de 2015.

³ C. P., artículo 310. El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento

⁴ Convenio 169 de la OIT, artículo 1. 2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-174/98.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-053/99.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-800 de 2014.

especiales para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santo Catalina, dado que a raíz de los efectos del fallo de La Haya se ha generado un efecto negativo en las condiciones económicas y sociales en la Isla, que pueden llegar a ser permanentes, y que exigen del Estado una acción de intervención para contrarrestarlo". Se trata fundamentalmente de medidas de promoción de nuevas formas de actividad económica para la sustitución de los antiguos medios de subsistencia de los residentes, y de mecanismos especiales de gasto para la realización de programas y proyectos de inversión que permitan actuar oportunamente frente a la crítica situación que vive el Archipiélago y se prolonga hasta hoy.

A lo largo del siguiente año se expiden siete decretos que desarrollan dicha ley, adoptando distintos componentes del "*Programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina*" en siete fases, en la última de las cuales se definen los programas estratégicos a realizarse en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en materia de promoción de los derechos de la población raizal, que incluye la formulación de un Estatuto Raizal con enfoque de derechos para San Andrés, Providencia y Santa Catalina, previa consulta y concertación con la comunidad raizal⁸.

Compensación del impuesto predial es una medida afirmativa para la protección del territorio de los raizales

La difícil situación que atraviesan los habitantes de las islas y en especial su comunidad raizal exige fórmulas vigorosas que pongan freno al despojo sistemático inmobiliario del que vienen siendo objeto los raizales, debido a la imposibilidad recurrente de pagar el impuesto predial sobre sus tierras por cuenta de las afugias económicas que padecen ante la falta de empleo e ingresos, entre otros factores asociados que hemos enunciado antes.

Con la expedición de la Ley 44 de 1990, se introducen modificaciones al ya existente impuesto sobre la propiedad raíz y se fusionan los impuestos de parques y arborización, estratificación económica y la sobretasa del levantamiento catastral, denominándose impuesto predial unificado, como un gravamen de orden municipal que constituye la segunda fuente de ingreso de los municipios en Colombia.

⁸ Esta estrategia es incorporada en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país": Artículo 131. *Estatuto del Pueblo Raizal y reserva de biósfera Seaflower*. En el marco de la aplicación del Convenio 169 de la OIT, la Ley 21 de 1991 y la Declaración de la Reserva de Biósfera Seaflower de la Unesco, el Gobierno nacional, en conjunto con una comisión de ambas Cámaras del Congreso de la República, presentará a consideración del legislativo, cumplidos los trámites de consulta previa e informada con el pueblo raizal, un proyecto de Estatuto del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Esta norma, modificada por la Ley 223 de 1995, establece en su artículo 184, con la denominación de *Compensación o resguardos indígenas* que

"Con cargo al Presupuesto Nacional, la Nación girará anualmente, a los municipios en donde existan resguardos indígenas, las cantidades que equivalgan a lo que tales municipios dejen de recaudar según certificación del respectivo tesorero municipal, por concepto del impuesto predial unificado, o no hayan recaudado por el impuesto y las sobretasas legales.

Parágrafo. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi formará los catastros de los resguardos indígenas en el término de un año a partir de la vigencia de esta ley, únicamente para los efectos de la compensación de la Nación a los municipios".

Se considera una compensación debido a que el Estado asume el pago del valor equivalente a este impuesto para evitar que los entes municipales vean disminuidos sus ingresos y en consecuencia reducida su capacidad de cumplir con sus planes de desarrollo.

En aplicación de los principios de Generalidad, Capacidad Económica e igualdad, en la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, recientemente aprobada como Ley 1753 de 2015, se estableció esta misma medida en el artículo 255, denominada "*Compensación a territorios colectivos de comunidades negras*". En consecuencia, a partir de 2017, los 60 municipios del país en donde hay territorios colectivos de comunidades negras recibirán recursos por concepto del impuesto predial⁹.

De acuerdo con los datos disponibles para el 2008, analizando la variable *número de predios*, de los 13.406 predios inventariados por el Instituto Geográfico en la isla de San Andrés, el 47,47% pertenece a los raizales, y para las islas de Providencia y Santa Catalina, de los 3.504 predios inventariados, el 76,03% pertenece a los raizales.

Según los resultados del reciente estudio de tenencia de la tierra en el Archipiélago a 2015,

⁹ Artículo 255. *Compensación a territorios colectivos de comunidades negras*. Con cargo al Presupuesto General de la Nación, a partir de la vigencia fiscal de 2017, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará anualmente a los municipios en donde existan territorios colectivos de comunidades negras al momento de entrar en vigencia la presente ley, las cantidades que equivalgan a lo que tales municipios dejen de recaudar por concepto del impuesto predial unificado, según certificación del respectivo tesorero municipal. Para efectos de dar cumplimiento a lo aquí dispuesto, la tarifa aplicable para los territorios colectivos de comunidades negras será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). El Gobierno nacional definirá el esquema mediante el cual se iniciarán progresivamente los giros a las entidades territoriales previo estudio de las condiciones financieras y de entorno de desarrollo de cada municipio.

realizado por Inocoder, con base en el catastro y demás fuentes, en la actualidad la población Raizal conserva, a título de propiedad formalizada u ocupación histórica, cerca del 52% de la tenencia de la tierra del área total de la Isla de San Andrés y cerca del 75% del territorio del área total de la Isla de Providencia¹⁰¹⁰.

Igualdad formal de la iniciativa

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se estableció una medida denominada “Compensación a territorios colectivos de comunidades negras”, según Simón Gaviria, director del DNP en el momento, tal artículo corresponde a una acción de igualdad de derechos entre grupos étnicos, ya que desde 1990 existe una ley similar que se aplica a favor de los municipios donde existen resguardos indígenas.

De acuerdo al Departamento Nacional de Planeación la medida es una herramienta para disminuir las brechas sociales y económicas en regiones donde existen minorías étnicas, donde se registra un alto índice de pobreza.

El concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público menciona un impacto fiscal de

5.000 millones de pesos, y poco significativo frente al impacto de 48.000 millones de pesos generado cuando el beneficio se extendió a las comunidades negras.

CONSIDERACIONES FRENTE A LOS TERRITORIOS COLECTIVOS Y EL USO DEL SUELO

Sobre el concepto de *Territorios Colectivos* es pertinente revisar el Bloque de constitucionalidad para referir el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989, ratificado en Colombia por la Ley 21 de 1991, particularmente los artículos 13 y 14, que establecen:

“Artículo 13.

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

La utilización del término ‘tierras’ en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 14.

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión

sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.
3. Deberá instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados”.

Artículo que ampliamente ha desarrollado la Corte Constitucional, como lo recoge la sentencia C-389 de 2016, así:

“De lo expuesto, cabe concluir que la especial relación de los indígenas con su territorio, y la pertenencia mutua de los pueblos a sus tierras y de estas a esos pueblos, es el fundamento esencial del derecho al territorio colectivo, previo a cualquier reconocimiento estatal es esa la razón por la cual ha explicado la Corte Constitucional en armonía con la Corte IDH, que la posesión ancestral del territorio, antes que los títulos que conceden los estados, constituye el fundamento del derecho, que la tardanza en la titulación comporta una violación al derecho (preexistente a esos procedimientos) y que, por otra parte, estas reglas deben aplicarse con especial precaución frente a comunidades que han sido víctimas de despojo y desplazamiento, es decir, cuya posesión ancestral se ha visto suspendida por motivos ajenos a su voluntad.

En la misma dirección, ha sostenido esta Corte que el concepto de territorio colectivo no se agota en conceptos propios del derecho civil el reconocimiento estatal de los territorios y la delimitación de su área constituyen mecanismos de protección relevantes de las tierras indígenas. Sin embargo, el territorio colectivo no es un concepto espacial sino uno cultural (el ámbito de vida de la comunidad). Y, en consecuencia, puede tener un efecto expansivo, destinado a la inclusión de los espacios de relevancia social, cultural y religiosa para las comunidades”.

De acuerdo a lo anterior, se colige que el ordenamiento jurídico de Colombia reconoce el *Territorio Colectivo* como derecho fundamental a la propiedad colectiva del territorio por parte de las comunidades indígenas, en primera medida, y otros grupos étnicos ancestrales, en segunda medida, el cual tiene un carácter *imprescriptible, inalienable e inembargable del territorio*; y la ancestralidad de la posesión, como “*título*” de propiedad. Además, (...) el concepto de territorio no se restringe a

¹⁰ Estudio Diagnóstico de la Tenencia de la Tierra del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Inocoder. Mayo de 2015.

la ubicación geográfica de una comunidad o un resguardo indígena, sino que se asocia al concepto de ámbito cultural de la comunidad.

Por otra parte, al ser la compensación del impuesto predial un beneficio que se causa por la calidad personal de pertenecer a un grupo étnico ancestral, que para el caso son los raizales, y que este, a su vez, ejerza el derecho de propiedad sobre un inmueble, a la ley en estudio no le interesa la condición del uso que ostente el suelo o el bien.

En conclusión, el concepto de *Territorio Colectivo* tiene arraigo constitucional y es considerado como un Derecho Fundamental del que son titulares las comunidades ancestrales reconocidas como tal bien sea por la costumbre cultural o bien por el reconocimiento de estas por parte del Estado. En tal sentido, el proyecto de ley no colige tal reconocimiento para un determinado territorio, sino, por el contrario, establece una medida compensatoria en favor del pueblo raizal de Colombia. Por otro lado, el uso o destinación del suelo no es relevante para el articulado propuesto, toda vez que es de la competencia de las entidades gubernamentales y territoriales, armonizar sus reglamentos o realidades normativas a fin de garantizar los efectos legales que producirá la nueva norma.

Modificaciones para primer debate

El artículo primero quedara así:

Artículo 1°. Adiciónese al artículo 184 de la Ley 223 de 1995 el siguiente inciso:

Con cargo al Presupuesto General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará anualmente al departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las cantidades que equivalgan a lo que dichos entes recauden por concepto de impuesto predial unificado y sobretasas legales correspondientes a los predios de propiedad de los miembros de la comunidad raizal, *de los estratos 1, 2 y 3*, para lo cual tendrán en cuenta el avalúo que de los predios realice el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y de acuerdo con la tarifa que establezca la Asamblea Departamental y el Concejo Municipal de los entes territoriales.

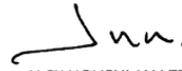
CONCLUSIÓN

Reconociendo el derecho a la igualdad y en desarrollo del mismo principio de igualdad, las normas vigentes asimilan los derechos de las etnias de nuestro territorio nacional bien sean indígenas, afrodescendientes o raizales, por ello tengo la firme convicción de que este proyecto de ley al establecer una compensación tributaria predial en cabeza de la nación, sobre las tierras que le han sido reconocidas como propias a los raizales, es viable, justo, oportuno, necesario y pertinente para afrontar los riesgos que siguen amenazando la territorialidad raizal, desarrollar las estrategias de protección y garantía del ejercicio de sus derechos territoriales a cargo del Estado, y en consecuencia, prevenir la pérdida de una de las expresiones multiculturales que conforman los cimientos de la nación colombiana tal como lo contempla nuestra Constitución Nacional.

PROPOSICIÓN

Apruébese en primer debate el **Proyecto de ley número 34 de 2017 Cámara**, por medio del cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

A consideración de los honorables Congressistas,



JACK HOUSNI JALLER

Representante a la Cámara Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

PROYECTO DE LEY NÚMERO 34 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al artículo 184 de la Ley 223 de 1995, el siguiente inciso:

Con cargo al Presupuesto General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará anualmente al departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina las cantidades que equivalgan a lo que dichos entes recauden por concepto de impuesto predial unificado y sobretasas legales correspondientes a los predios de propiedad de los miembros de la comunidad raizal, de los estratos 1, 2 y 3, para lo cual tendrán en cuenta el avalúo que de los predios realice el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y de acuerdo con la tarifa que establezca la Asamblea Departamental y el Concejo Municipal de los entes territoriales.

Artículo 2°. Para el cobro de este gravamen ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina realizará el mismo trámite establecido para la compensación del predial a los resguardos indígenas y/o a los territorios colectivos de comunidades negras.

Artículo 3°. Los recursos recibidos mantendrán la misma destinación a ellos asignados en la ley.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

A consideración de los honorables Congressistas,



JACK HOUSNI JALLER

Representante a la Cámara Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

CÁMARA DE REPRESENTANTES -
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 27 de septiembre de 2017.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 034 de 2017 Cámara**, por medio del cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, presentado por el honorable Representante Jack Housni Jaller, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 104 DE 2017 CÁMARA**

por medio de la cual se convierte en política de Estado el Fondo Álvaro Ulcué Chocué para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades indígenas, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 27 de septiembre de 2017.

Honorable Representante.

WÍLMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA

Presidente.

JAÍR JOSÉ EBRATT DÍAZ

Secretario.

Comisión Sexta Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad, Bogotá

Asunto: Informe de ponencia para primer debate en Cámara al **Proyecto de ley número 104 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se convierte en política de Estado el Fondo Álvaro Ulcué Chocué para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades indígenas, y se dictan otras disposiciones.

Respetados señores Presidente y Secretario:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia

para Primer Debate en Cámara al **Proyecto de ley número 104 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se convierte en política de Estado el Fondo Álvaro Ulcué Chocué para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades indígenas, y se dictan otras disposiciones.

El presente Informe está compuesto por cinco (5) partes, de la siguiente manera:

- I. ANTECEDENTES
- II. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY
- III. CONSIDERACIONES GENERALES
- IV. PROPOSICIÓN
- IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES
- VI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA

I. ANTECEDENTES

El **Proyecto de ley número 104 de 2017 Cámara**, es de autoría del honorable Representante a la Cámara, Germán Bernardo Carlosama López. Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General del Senado de la República, el 17 de agosto de 2017, y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 720 de 2017.

Una vez repartido el proyecto de ley para conocimiento de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, fueron designados como ponentes de esta iniciativa para Primer Debate los Honorables Representantes a Cámara:

II. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

Artículo 1º. Naturaleza. Créase el Fondo Álvaro Ulcué Chocué para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades indígenas, como fondo vinculado al Ministerio de Educación Nacional, administrado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex).

Artículo 2º. Objeto. El Fondo Álvaro Ulcué Chocué tiene por objeto otorgar créditos de carácter condonable en las comunidades indígenas del país para realizar estudios de educación superior a nivel de pregrado (técnico, tecnológico y universitario) y para posgrado a nivel semipresencial, presencial (especialización, maestría y doctorado).

Artículo 3º. El Gobierno nacional reglamentará en concertación con las organizaciones con asiento en la Mesa Permanente de Concertación (MPC), las condiciones de acceso a los créditos del Fondo y garantizará anualmente los recursos para el mantenimiento del mismo.

Parágrafo transitorio. La reglamentación del Fondo se dará dentro de los seis meses siguientes a la sanción de la ley.

Artículo 4º. Vigencia. El presente proyecto de ley regirá desde su fecha de promulgación

y derogará todas las disposiciones que le sean contrarias.

III. CONSIDERACIONES GENERALES

Las comunidades indígenas en Colombia se encuentran en veinticinco (25) departamentos con de cerca de ciento dos (102) comunidades indígenas. Conforme al Censo Nacional de 2005, en nuestro país habitan 1.392.623 indígenas (El 50.4% son hombres y el 49.6% son mujeres), constituyendo el 3, 43% de la población nacional, y habitando en su mayoría en el área rural (78,4%).

Los departamentos con más población indígena del país son Guajira (20.18%), Cauca (17.98%), Nariño (11.22%), Córdoba (10.96%) y Sucre (6.01%). En cuanto a su territorialidad, la mayor parte (67.7%) habita en áreas de resguardo, y los demás (32.3% restantes) habitan en otro tipo de asentamientos rurales, muchas de las cuales se denominan parcialidades, o en sectores urbanos. Teniendo el departamento del Guainía el 85% de su población indígena, correspondiendo al 2.53% de la totalidad de las comunidades indígenas en Colombia.

Los diversos pueblos y culturas históricamente subvalorados, excluidos, invisibilidades y discriminados, han ido insertándose lentamente dentro de los sistemas social, cultural, político y económico de nuestro país. Sin embargo, los límites de orden legal y cultural de la sociedad mayoritaria han impedido la valoración, aceptación, reconocimiento y protección real y plena de dicha diversidad étnica y cultural que, a la vez, es una riqueza material e inmaterial.

Adicional a lo anterior, la Corte Constitucional Colombiana ha advertido que al menos treinta y cinco (35) grupos indígenas se encuentran en peligro de extinción a causa del conflicto armado y el desplazamiento (Auto 004 de 2009 y Auto 382 de 2010). Por tanto, la protección a estas comunidades vulnerables, presente en la legislación colombiana, debe ser garantizada, más aún ante un posible y próximo escenario de posconflicto; dicha protección incluye la garantía al derecho a la educación, siendo este clave para el goce pleno de todos los derechos económicos, sociales y culturales, y para la participación política.

Sin embargo, la falta de recursos económicos impide a los miembros de las comunidades indígenas el acceso a la educación y provoca la deserción de los estudiantes indígenas de las Instituciones de Educación Superior, pues al no contar oportunamente con dichos recursos se han enfrentado múltiples dificultades para el desarrollo de las actividades académicas, así como para solventar gastos de mantenimiento en la ciudad, como arriendo, alimentación, transporte y otros.

El difícil acceso de jóvenes indígenas a la educación superior limita el intercambio recíproco de conocimientos a las comunidades y la sociedad en general y debilita el proceso de desarrollo integral en igualdad de condiciones del pueblo colombiano.

Conforme a lo anterior y en relación con el derecho a la educación de las comunidades indígenas, el Fondo Álvaro Ulcué Chocué tuvo su origen en la Ley de Presupuesto para la vigencia fiscal de 1990, y fue creado con el objetivo de facilitar el ingreso de los indígenas del país a programas de educación presencial, semipresencial y a distancia para pregrado y posgrado, o técnico y tecnológico. Este fue reglamentado mediante el convenio de Cooperación Interinstitucional, suscrito entre el Ministerio del Interior y el Ictex.

Hasta el momento, es la única política pública que ofrece el gobierno a las comunidades indígenas con relación al derecho a la educación superior en materia de financiamiento; sin embargo, las mismas políticas educativas han hecho que, en la practicidad, el derecho se vulnere al negar la posibilidad de acceso a nuevos beneficiarios, y que no se garantice adecuadamente a quienes ya han obtenido el beneficio, debido a que poco a poco el Fondo se ha liquidado.

Debido a la imposición de las políticas de los diferentes Gobiernos y los Ministerios encargados de la ejecución y transferencia de los recursos de este Fondo, son pocos los periodos en los cuales se han abierto convocatorias; lo anterior ha hecho que no exista ningún tipo de garantía para solventar las necesidades básicas en las diferentes instituciones de educación superior, para quienes ya se encuentran estudiando; y menos para aquellos jóvenes indígenas que apenas aspiran acceder a la educación superior. Además, existen constantes dificultades para que los beneficiarios accedan al desembolso cada semestre.

Por todo lo anterior, el presente proyecto pretende constituir, mediante la decisión del legislativo, al Fondo Álvaro Ulcué Chocué como una política permanente del Estado colombiano y no ya como un fondo en riesgo de liquidación, permitiendo el fortalecimiento del marco institucional para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las comunidades indígenas, junto con la materialización del Estado Social de Derecho, específicamente en lo que hace referencia al financiamiento, acceso y condonación de créditos educativos a integrantes de comunidades indígenas para programas de pregrado y posgrado en instituciones de Educación Superior que estén registradas ante el Ministerio de Educación Nacional a través del (SNIES), Sistema Nacional de Información de Instituciones de Educación Superior.

Lo anterior contribuirá al mejoramiento de las condiciones de bienestar de los estudiantes de comunidades indígenas; además permitirá el desarrollo de acciones de promoción y desarrollo integral de las comunidades, garantizando formación, capacitación, investigación propia y bienestar social para las mismas, de conformidad con la Constitución Política, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales ratificados por Colombia.

Para contribuir al cumplimiento de los fines mencionados anteriormente y a la conversión del fondo en una política de Estado, en el texto del articulado del Proyecto se unifican los criterios de otorgamiento de los beneficios a los miembros de las comunidades indígenas para que estos no varíen cada anualidad o conforme a los criterios del gobierno de turno.

El fondo garantiza la estabilidad de permanencia en un centro educativo superior, comprometiendo a cada uno de los beneficiarios a que regresen a sus comunidades para prestar en ellas sus servicios, difundiendo conocimientos entre los miembros de la parcialidad una vez culminen sus estudios. Igualmente, el fondo ha sido destinado a cubrir los gastos de bienestar universitario en transporte, alimentación y sostenimiento para los estudiantes indígenas del país.

Por último, los gobiernos deben desarrollar políticas nacionales que amplíen y mejoren

progresivamente el sistema educativo, e introducir gradualmente la educación gratis en todos los niveles. Todos los estados deben respetar el derecho a la libertad educativa. Por tanto, es fundamental la creación de la presente ley, pues por medio de ella se garantizará el derecho al acceso a la educación superior en donde se genera bienestar y sostenimiento para el goce y acceso a la educación superior.

IV. PROPOSICIÓN

Solicitamos a los honorables Representantes a la Cámara debatir y aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 104 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se convierte en política de Estado el Fondo Álvaro Ulcué Chocué para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades indígenas, y se dictan otras disposiciones.

Conforme a las consideraciones anteriormente expuestas, y de acuerdo con el texto propuesto.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto radicado	Texto propuesto para el primer debate
<p>Artículo 1°. Naturaleza. Créase el Fondo Álvaro Ulcué Chocué para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades indígenas, como fondo vinculado al Ministerio de Educación Nacional, administrado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex).</p>	<p>Artículo 1°. Naturaleza. Créase Conviértase el Fondo Álvaro Ulcué Chocué en política pública de Estado para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades indígenas, y como fondo vinculado al Ministerio de Educación Nacional, administrado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex).</p>
<p>Artículo 2°. Objeto. El Fondo Álvaro Ulcué Chocué tiene por objeto otorgar créditos de carácter condonable en las comunidades indígenas del país para realizar estudios de educación superior a nivel de pregrado (técnico, tecnológico y universitario) y para posgrado a nivel semipresencial, presencial (especialización, maestría y doctorado).</p>	<p>Artículo 3°. El Gobierno nacional reglamentará en concertación con las organizaciones con asiento en la Mesa Permanente de Concertación (MPC), los cabildos universitarios y la Red CIU, las condiciones de acceso a los créditos del Fondo y garantizará anualmente los recursos para el mantenimiento del mismo.</p>
<p>Artículo 3°. El Gobierno nacional reglamentará en concertación con las organizaciones con asiento en la Mesa Permanente de Concertación (MPC), las condiciones de acceso a los créditos del Fondo y garantizará anualmente los recursos para el mantenimiento del mismo.</p>	<p>Parágrafo transitorio. Durante el proceso de reglamentación del Fondo Álvaro Ulcué se garantizará de manera ininterrumpida los procesos de convocatoria y asignación de recursos para los mismos, por cuenta del Icetex.</p>
<p>Parágrafo transitorio. La reglamentación del Fondo se dará dentro de los seis meses siguientes a la sanción de la ley.</p>	
<p>Artículo 4°. Vigencia. El presente proyecto de ley regirá desde su fecha de promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	

VI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 104 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se convierte en política de Estado el Fondo Álvaro Ulcué Chocué para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades indígenas, y se dictan otras disposiciones

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Naturaleza. Conviértase el Fondo Álvaro Ulcué Chocué en política pública de Estado para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades indígenas, y como fondo vinculado al Ministerio de Educación

Nacional, administrado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex).

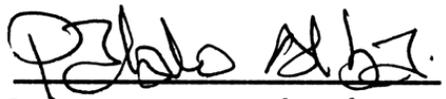
Artículo 2°. *Objeto.* El Fondo Álvaro Ulcué Chocué tiene por objeto otorgar créditos de carácter condonable en las comunidades indígenas del país para realizar estudios de educación superior a nivel de pregrado (técnico, tecnológico y universitario) y para posgrado a nivel semipresencial, presencial (especialización, maestría y doctorado).

Artículo 3°. El Gobierno nacional reglamentará en concertación con las organizaciones con asiento en la Mesa Permanente de Concertación (MPC), los cabildos universitarios y la Red CIU, las condiciones de acceso a los créditos del Fondo y garantizará anualmente los recursos para el mantenimiento del mismo.

Parágrafo transitorio. La reglamentación del Fondo se dará dentro de los seis meses siguientes a la sanción de la ley.

Parágrafo transitorio. Durante el proceso de reglamentación del Fondo Álvaro Ulcué se garantizará de manera ininterrumpida los procesos de convocatoria y asignación de recursos para los mismos, por cuenta del Icetex.

Artículo 4°. Vigencia. El presente proyecto de ley regirá desde su fecha de promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



Representante a la Cámara.
Pablo Eladio Alba Medina.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE

Bogotá, D. C., 27 de septiembre de 2017

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 104 de 2017 Cámara**, por medio del cual se convierte en política de Estado el Fondo Álvaro Ulcué Chocué para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades indígenas, y se dictan otras disposiciones.

Dicha ponencia fue presentada por el honorable Representante Pablo Eladio Alba Medina.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 373/ del 27 de septiembre de 2017, se solicita

la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ
Secretario

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 107 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se declara patrimonio de la Nación el 'Inti Raymi' que se celebra cada 21 de junio como el fin y comienzo de año del pueblo Pasto y Quillasinga en el departamento de Nariño y Putumayo.

Bogotá, D. C., 27 de septiembre de 2017

Honorable Representante

EFRAÍN ANTONIO TORRES MONSALVO

Presidente

Comisión Segunda Constitucional

Honorable Representante

BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ

Secretario

Comisión Segunda Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad, Bogotá

Asunto: Informe de ponencia para primer debate en Cámara al **Proyecto de ley número 107 de 2017 Cámara**, por medio del cual se declara patrimonio de la Nación el 'Inti Raymi' que se celebra cada 21 de junio como el fin y comienzo de año del pueblo Pasto y Quillasinga en el departamento de Nariño y Putumayo.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate en Cámara al **Proyecto de ley número 107 de 2017 Cámara**, por medio del cual se declara patrimonio de la Nación el 'Inti Raymi' que se celebra cada 21 de junio como el fin y comienzo de año del pueblo Pasto y Quillasinga en el departamento de Nariño y Putumayo.

El presente Informe está compuesto por seis (6) apartes, de la siguiente manera:

I. ANTECEDENTES

II. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

III. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

V. PROPOSICIÓN

VI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA

I. ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 107 de 2017 Cámara es de autoría del honorable Representante Germán Bernardo Carlosama López. Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el 17 de agosto de 2017, y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 720 de 2017.

Una vez repartido el proyecto de ley para conocimiento de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, fueron designados como ponentes de esta iniciativa para Primer Debate la honorable Representante: Vanessa Alexandra Mendoza Bustos.

II. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley consta de nueve (9) artículos, entre ellos el de la vigencia.

Artículo 1º. Objeto. Declarar patrimonio cultural de la Nación el ‘Inty Raymi’ celebración que se da el día 21 de junio, conmemorando el fin y el comienzo de año del pueblo Pastos y Quillasingas en los departamentos de Nariño y Putumayo.

Artículo 2º. El Gobierno nacional podrá crear un fondo cultural con el nombre ‘Inty Raymi Pastos y Quillasingas’, dscrito al Ministerio de Cultura, que asigne anualmente la apropiación presupuestal necesaria, para preservar y garantizar la realización de su celebración el día 21 de junio de cada año.

Artículo 3º. Vigencia

III. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

En consideración y homenaje a la lucha de nuestros mayores, nuestras autoridades, nuestras comunidades del pueblo pastos, del pueblo Quillasinga y de los demás pueblos que hacen parte de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), así como a los pueblos integrados en otras organizaciones indígenas del orden nacional y regional, protegidos y reconocidos constitucional y jurisprudencialmente por el Estado colombiano y a nivel internacional bajo el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Colombia mediante Ley 21 de 1991; defendemos esta ley como un medio para conservar la cultura, usos y costumbres milenarias de los pueblos originarios de la región Andina.

En consonancia con la Constitución Política de Colombia, que establece en su artículo 7º que: “*El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana*”. Que igualmente establece en su artículo 8º que “*Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación*”. Además del artículo 72 de la Constitución Nacional, el cual declara que el Estado está obligado a proteger el patrimonio cultural de la nación que se encuentra bajo su protección, teniendo como objetivos principales la

conservación, protección, rehabilitación, reparación y divulgación del patrimonio cultural.

De igual manera, la Ley 397 de 1997, en su artículo 4º, a propósito del patrimonio cultural de la Nación define “*el patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico (...) y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular*”.

Cabe resaltar que el honorable Senado de la República promulgó la Ley 1550 del 5 de julio del 2012, “*por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Carnaval del Perdón y la Reconciliación del Valle de Sibundoy, Putumayo*”. Dicho antecedente reconoce la tradición y cultura del pueblo indígena Kanmsá y la preservación de la diversidad étnica y cultural de las costumbres de nuestros pueblos milenarios. Por ello, se considera que, en armonía con los avances realizados en este campo, es legítima la disposición según la cual se reconozca la fiesta del Inti Raymi de cada 21 de junio, como patrimonio de la Nación.

De igual manera, siendo como ya se dijo, una obligación por parte del Gobierno nacional preservar el patrimonio cultural, la identidad, los usos y costumbres de las comunidades indígenas, es igualmente indispensable la creación de un fondo cultural denominado “Inty Raymi, Pastos y Quillasingas”, adscrito al Ministerio de Cultura, que asigne anualmente la apropiación presupuestal necesaria para la preservación y continuidad de esta fiesta como garantía para su conservación y celebración el 21 de junio de cada año.

IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene por objeto declarar patrimonio de la Nación el Inti Raymi (*Fiesta del Sol* en Quechua), la cual conmemora la fiesta del solsticio de invierno en los Andes cada 21 de junio y representa el fin y el comienzo del año solar dentro de la cosmogonía de los pueblos Pasto y Quillasinga; celebración de especial importancia en los departamentos del suroccidente del país, en especial Nariño y Putumayo, de cultura predominantemente Andina. De igual manera se busca garantizar la asignación de un presupuesto anual a través del Ministerio de Cultura para promover dicha conmemoración y promover el reconocimiento de la cultura y tradiciones de los pueblos indígenas del suroccidente del país.

El Inty Raymi

El Inti Raymi, que en quechua traduce *Fiesta del Sol*, se conmemora en honor a Inti (deidad incaica y Andina que representa al sol), cada 21 de junio; astronómicamente, esta fecha coincide con el solsticio de invierno en el hemisferio sur. Inti sale más temprano y se oculta más tarde siendo así el día

más largo del año y el inicio del año nuevo solar. Para las comunidades Andinas esto significaba obtener el favor del sol para garantizar la fertilidad de la tierra y las cosechas de cada año. Esta fiesta era celebrada antes de la invasión española, que significó la prohibición y persecución contra las celebraciones tradicionales de los pueblos indígenas. En épocas recientes, estas tradiciones fueron retomadas y ahora se celebran en nuestras comunidades indígenas, cuyos miembros se agrupan para ofrendar y festejar.

Las comunidades indígenas de Nariño preservan esta antigua tradición y cada año, comparten dicha celebración con los visitantes a través de rituales de limpieza y sanación, baños de limpieza en aguas sagradas, la medicina natural *yagé* y la comunicación de la sabiduría ancestral que se ha mantenido de generación en generación en los rituales de agradecimiento al Sol, a la Pachamama (madre tierra) y al agua. Dichos rituales están a cargo de taitas sabedores de varias comunidades, que acompañan sus cantos sagrados con música y sonidos Andinos y que buscan reflejar el vínculo espiritual y el respeto hacia Inti y la Pachamama. Se realizan procesiones y visitas a lugares sagrados y al territorio de asiento de las comunidades indígenas.

De igual manera el Inti Raymi expresa el legado incaico que comparten las comunidades del sur de Colombia con el resto de la región andina suramericana; una fiesta ancestral, un legado cultural incaico que de generación en generación se ha celebrado para dar honores, ofrendas y agradecimientos al astro Sol, que para nosotros, los pueblos autóctonos, representa al Dios Todo Poderoso quien nos permite la luz, el calor y en unión a la Pachamama, la fertilidad de la tierra, la siembra y la cosecha durante el resto del año.

El 21 de junio se completa en ciclo en que la Pachamama termina de girar alrededor del Sol y es para nosotros los indígenas Pastos, Quillasingas, Ingas y Yanaconas, el día indicado para dar gracias a Inti con una gran celebración. Se podría decir que el Inti Raymi, al ser la conclusión del año en el calendario Andino, es comparable con lo que para la cultura occidental sería el 31 de diciembre. Esta fiesta cósmica, se ha rescatado, en parte, gracias al esfuerzo conjunto de los pueblos autóctonos de la región Andina colombiana y ecuatoriana en pos del fortalecimiento cultural de la herencia inmaterial de nuestros pueblos, amenazada por su pérdida progresiva en tiempos en que la globalización supone la homogenización cultural y la desaparición de la herencia ancestral de los pueblos indígenas.

Es este aspecto, donde nuestras comunidades del pueblo de los pastos, a través de la Asociación Shaquiñan, han promulgado en conjunto con autoridades, líderes y comunidades el rescate de la cultura milenaria de nuestro pueblo a través de la celebración del Inti Raymi; a cada uno de los resguardos que reciben el nombramiento como fiesteros les es otorgado, según la costumbre, el tradicional castillo, dotado de todos los productos que la madre tierra nos brinda, iniciando de esta

manera con las festividades, dos días antes del día de a la festividad principal, el 21 de junio.

La fiesta se rota a dos o tres resguardos de acuerdo a las cuatro puntas del Sol de los Pastos, y siguiendo esta tradición, el encargo de celebrar la fiesta cósmica se pasa de un resguardo a otro cada año. La celebración cuenta con abundante comida consistente en platos típicos, el ya mencionado castillo tradicional, los rituales ancestrales y la danza circular en que lo participantes bailan alrededor del Sol formando el churo cósmico que caracteriza a nuestro pueblo.

El pueblo de los Pastos

El pueblo de los Pastos está asentado en el departamento de Nariño, suroccidente colombiano; su población es de alrededor de ciento treinta mil personas, habita en su mayoría en resguardos coloniales como Aldana, Carlosama, Córdoba, Colimba, Chiles, Mayasquer, Panan, Cumbal, Chiles, Potosí, Guachucal, Muellamues, Ipiales, San Juan, Yaramal, Mallama, Guachávez, Túquerres y Yascual. También se encuentran en resguardos constituidos por el Incora y en predios de propiedad individual. Están ubicados en el Altiplano de Túquerres, Ipiales, en el departamento de Nariño, en límites con la República del Ecuador, a donde se extienden sus asentamientos y otros en proceso de Constitución.

Los más antiguos registros sobre el pueblo de los Pastos se remontan a la obra del cronista español Pedro Cieza de León, quien en su obra de 1545, 'Crónicas del Perú', lo ubica en los pueblos de Ascual, Mallama, Tucurrés, Sapuys, Iles, Gualmatal, Funes, Chapal, Males y Piales, Pupiales, Turca, Cumba, Guaca y Tuza. De igual manera, los estudios posteriores de Rivet y Vernau (1912), Ana María Groot de Mahecha (1991) y Doumer Mamian Gúzman (1996), dejaron por sentado el área de asentamiento de los Pastos en las mencionadas localidades del departamento de Nariño, desde las proximidades de la Ciudad de San Juan de Pasto, hasta la provincia de Carchi en el Ecuador. De esta manera queda claro el profundo arraigo de nuestro pueblo con el territorio del Nudo de los Pastos y su vínculo con las demás culturas Andinas con quienes comparte la veneración por Inti y la Pachamama, venerados en la festividad del Inti Raymi.

El pueblo Quillasinga

Los Quillasingas constituyen otro de los pueblos indígenas norandinos que habitan el departamento de Nariño y sus inmediaciones, históricamente ligados con los Pastos, comparten el compromiso por la preservación y fortalecimiento de la herencia inmaterial heredados de sus mayores, incluida la celebración del Inti Raymi. Según el estudio realizado por la profesora Julia Herrera, sus miembros continúan habitando sus territorios ancestrales en los poblados de Anganoy, Buesaquillo, Cabrera, Catambuco, Cujacal, Dolores, Genoy, Gualmatán, Jongovito, La Laguna, Mapachico, Mocondino, Obonuco, Puerres, Pejendino, San Fernando y

Tescual. De la misma manera que los Pastos se encuentran ubicados en la región Andina, pero se extienden más allá por el Piedemonte Amazónico hasta el alto y bajo Putumayo.

Al igual que los Pastos conmemoran el Inti Raymi como una festividad asociada a la fertilidad de la tierra y las buenas cosechas como regalos de Inti, el Sol. Para celebrar este rito, la comunidad realiza dos arcos: uno de flores y el otro de productos que Dios y la naturaleza les ha brindado en ese periodo de cultivo y cosechas; el otro es de papelillo y pólvora (castillo), el primero lo realizan las mujeres y el segundo los jóvenes. Para este especial evento preparan chicha que es la bebida principal y comida (boda: cuy, gallina, papa, mote), para todos los miembros de la comunidad.

V. PROPOSICIÓN

Solicitamos a los honorables Representantes a la Cámara debatir y aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 107 de 2017 Cámara**, por medio del cual se declara patrimonio de la Nación el 'Inti Raymi' que se celebra cada 21 de junio como el fin y comienzo de año del pueblo Pasto y Quillasinga en el departamento de Nariño y Putumayo; conforme a las consideraciones anteriormente expuestas, y de acuerdo con el texto propuesto.



HR. VANESSA ALEXANDRA MENDOZA BUSTOS
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL
COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES.

VI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 107 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se declara patrimonio de la Nación el 'Inti Raymi' que se celebra cada 21 de junio como el fin y comienzo de año del pueblo Pasto y Quillasinga en el departamento de Nariño y Putumayo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Declárese patrimonio cultural de la Nación el 'Inti Raymi' que se celebra cada 21 de junio, como el fin y comienzo de año del pueblo Pastos y Quillasingas en el departamento de Nariño y Putumayo.

Artículo 2°. El Gobierno nacional podrá crear un Fondo cultural denominado Inti Raymi Pastos y Quillasingas, adscrita al Ministerio de Cultura, que asignará anualmente la apropiación presupuestal necesaria, el cual preservará y garantizará la realización de su celebración del 21 de junio de cada año.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



HR. VANESSA ALEXANDRA MENDOZA BUSTOS
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL
COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES.
COORDINADOR PONENTE

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 077 DE 2016 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012.

Doctor

CARLOS ARTURO CORREA MOJICA

Presidente

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 077 de 2016 Cámara**, por la cual se modifica el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación como ponentes, hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, por medio del presente rendimos informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 077 de 2016 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, con el fin de que se ponga a consideración, para discusión de la Honorable Cámara de Representantes.

El contenido de la ponencia se desarrolla en los siguientes acápite:

- I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY
- II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA
- III. PLIEGO DE MODIFICACIONES
- IV. PROPOSICIÓN

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa, tiene como finalidad modificar el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, *(por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios)*, estableciendo que el procedimiento de elección de los personeros distritales y municipales se desarrolle a través de un proceso de convocatoria pública reglamentada por la ley, tal y como preceptúa el artículo 126 de la Constitución Política, preservando los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, tal como se explicó en la exposición de motivos del proyecto de ley.

II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

- El proyecto de ley fue presentado el 10 de agosto de 2016 ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes.
- El texto del proyecto de ley y la exposición de motivos fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 610 de 2016.
- Para ponencia en primer debate del proyecto de ley, la mesa directiva de la Honorable Cámara de Representantes designó al honorable Representante Miguel Ángel Pinto Hernández.
- El día 18 de abril de 2017, en primer debate fue aprobado con modificaciones el presente proyecto de ley de la misma fecha.
- Para la ponencia en segundo debate, la mesa directiva designó a los suscritos.

III. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con el objetivo de fortalecer, garantizar que el plazo para el procedimiento de elección de

los Personeros Municipales y Distritales resulte equivalente a la enorme responsabilidad que esta elección conlleva, y que los profesionales elegidos sean quienes tengan el mejor perfil para desempeñar dicho cargo de manera eficiente, la ponencia propone dos cambios al texto aprobado en primer debate. El primero, referido al plazo para que los Concejos realicen la respectiva elección, proponiendo que la misma se desarrolle dentro de los dos primeros meses del primer año del periodo constitucional del nuevo concejo. El segundo cambio propuesto, se sintetiza en que en adelante los personeros de los Municipios de Sexta Categoría deberán ser Abogados Titulados, a efectos de garantizar que la función legal y constitucionalmente encomendada a estos funcionarios sea desarrollada por profesionales.

En virtud de lo anteriormente expuesto, el pliego de modificaciones se sintetiza así:

<p>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES</p>	<p>TEXTO PROPUESTO POR LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES</p>
<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 que modificó el artículo 170 de la Ley 136 de 1994, el cual quedara así:</p> <p>Artículo 170. Elección. Los Concejos Municipales o Distritales según el caso, elegirán personeros para periodos institucionales de cuatro (4) años, dentro de los diez (10) primeros días del mes de enero del año en que inicia su periodo constitucional, previa convocatoria pública, de conformidad con la ley vigente. Los personeros, así elegidos, iniciarán su periodo el primero de marzo siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de febrero del cuarto año.</p> <p>Los Personeros Distritales y Municipales serán elegidos por los Concejos Municipales y Distritales, mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género.</p> <p>Para ser elegido personero Municipal se requiere: En los municipios de categoría especial, primera y segunda títulos de abogado y de posgrado. En los municipios de tercera, cuarta y quinta categorías, título de abogado. En las demás categorías podrán participar en la convocatoria pública egresados de facultades de derecho, sin embargo, se dará prelación al título de abogado.</p>	<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 que modificó el artículo 170 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 170. Elección. Los Concejos Municipales y Distritales según el caso, elegirán personeros para periodos institucionales de cuatro (4) años, dentro de los primeros dos (2) meses del año en que inicia su respectivo periodo constitucional, previa convocatoria pública, de conformidad con la ley vigente. Los personeros así elegidos, iniciarán su periodo el primero de marzo siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de febrero del cuarto año.</p> <p>Los Personeros Distritales y Municipales serán elegidos por los Concejos Municipales y Distritales, mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género.</p> <p>Para ser elegido personero municipal se requiere: En los municipios de categorías especial, primera y segunda títulos de abogado y de posgrado. En los municipios de tercera, cuarta, quinta y sexta categorías, título de abogado.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO POR LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES
<p>Para optar al título de abogado, los egresados de las facultades de Derecho, podrán prestar el servicio de práctica jurídica (judicatura) en las personerías municipales o distritales, previa designación de deberá hacer el respectivo decano.</p> <p>Igualmente, para optar al título profesional de carreras afines a la Administración Pública, se podrá realizar en las personerías municipales o distritales prácticas profesionales o laborales previa designación de su respectivo decano.</p> <p>Artículo 2º. La presente ley rige desde la fecha de su sanción.</p>	<p>Para optar al título de abogado, los egresados de las facultades de Derecho, podrán prestar el servicio de práctica jurídica (judicatura) en las personerías municipales o distritales, previa designación que deberá hacer el respectivo decano.</p> <p>Igualmente, para optar al título profesional de carreras afines a la Administración Pública, se podrá realizar en las personerías municipales o distritales prácticas profesionales o laborales previa designación de su respectivo decano.</p> <p>Artículo 2º. La presente ley rige a partir de su sanción.</p>

IV. PROPOSICIÓN

Por lo anterior, solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes, debatir y aprobar en segundo debate el **Proyecto de ley número 077 de 2016 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, con las modificaciones propuestas por la ponencia.

Cordialmente,


MIGUEL ÁNGEL PINTO H.
Representante a la Cámara


JOSÉ EDILBERTO CAICEDO S.
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 077 DE 2016 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 que modificó el artículo 170 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 170. Elección. Los Concejos Municipales y Distritales según el caso, elegirán personeros para periodos institucionales de cuatro (4) años, dentro de los primeros dos (2) meses del año en que inicia su respectivo periodo constitucional, previa convocatoria pública, de conformidad con la ley vigente. Los personeros así elegidos, iniciarán su periodo el primero de marzo siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de febrero del cuarto año.

Los Personeros Distritales y Municipales serán elegidos por los Concejos Municipales y Distritales, mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia,

publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género.

Para ser elegido personero municipal se requiere: En los municipios de categorías especial, primera y segunda títulos de abogado y de posgrado. En los municipios de tercera, cuarta, quinta y sexta categorías, título de abogado.

Para optar al título de abogado, los egresados de las facultades de Derecho, podrán prestar el servicio de práctica jurídica (judicatura) en las personerías municipales o distritales, previa designación que deberá hacer el respectivo decano.

Igualmente, para optar al título profesional de carreras afines a la Administración Pública, se podrá realizar en las personerías municipales o distritales prácticas profesionales o laborales previa designación de su respectivo decano.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de su sanción.


MIGUEL ÁNGEL PINTO H.
Representante a la Cámara


JOSÉ EDILBERTO CAICEDO S.
Representante a la Cámara

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 077 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 que modificó el artículo 170 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 170. Elección. Los Concejos Municipales o Distritales según el caso, elegirán personeros para periodos institucionales de cuatro

(4) años, dentro de los diez (10) días del mes de enero del año en que inicia su periodo constitucional, previa convocatoria pública, de conformidad con la ley vigente. Los personeros así elegidos, iniciarán su periodo el primero de marzo siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de febrero del cuarto año.

Los Personeros Distritales y Municipales serán elegidos por los Concejos Municipales y Distritales, mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género.

Para ser elegido personero municipal se requiere: En los municipios de categorías especial, primera y segunda títulos de abogado y de posgrado. En los municipios de tercera, cuarta, y quinta categorías, podrán participar en la convocatoria pública egresados de las facultades de derecho título de abogado. En las demás categorías sin embargo, se dará prelación al título de abogado.

Para optar al título de abogado, los egresados de las facultades de Derecho, podrán prestar el servicio de práctica jurídica (judicatura) en las personerías municipales o distritales, previa designación que deberá hacer el respectivo decano.

Igualmente, para optar al título profesional de carreras afines a la Administración Pública, se podrá realizar en las personerías municipales o distritales prácticas profesionales o laborales previa designación de su respectivo decano.

Artículo 2°. La presente ley rige desde la fecha de su sanción.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente Proyecto de Ley según consta en Acta No. 34 de abril 18 de 2017. Anunciado entre otras fechas el 07 de abril de 2017 según consta en el Acta No. 33 de la misma fecha.

MISUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ
Coordinador Penitente

TELESFORO PEDRAZA ORTEGA
Presidente

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 327 DE 2017 CÁMARA, 242 DE 2017 SENADO

por el cual la Nación rinde público homenaje y se vincula a la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia y se dictan otras disposiciones.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El presente concepto se limita a los aspectos contenidos en la iniciativa que involucran al sector educativo, sin perjuicio de lo que consideren y conceptúen otras entidades en lo de sus competencias.

II. CONSIDERACIONES DE CONSTITUCIONALIDAD

1. Respecto del artículo 3°:

“Artículo 3°. Autorízase al Gobierno nacional para que, en cumplimiento y de conformidad con los artículos 69, 150 numeral 9, 288, 334, 339, 341, 345 y 366 de la Constitución Política y las competencias establecidas en la Ley 30 de 1992, sus Decretos Reglamentarios y la Ley 819 de 2003, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, durante cinco (5) años consecutivos, las partidas presupuestales necesarias para financiar la dotación tecnológica de las aulas, centros de cómputo, auditorios y laboratorios para la enseñanza y la investigación de la Universidad Nacional de Colombia por valor de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000.00) anualmente”.

Mediante el presente artículo, el Legislador autoriza al Gobierno nacional para que incorpore en el Presupuesto General de la Nación, la suma de

cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000.00) anuales a la Universidad Nacional, durante cinco años, para el financiamiento de obras, en razón a la celebración del sesquicentenario de su fundación.

Si bien el objeto del proyecto de ley está encaminado a la consecución de nuevos recursos para la Universidad Nacional de Colombia, en primer lugar se requiere de un análisis y evaluación previa que permita determinar los costos fiscales en que incurriría la Nación, ya que la financiación del sistema de educación superior se brinda a través de mecanismos para la oferta y la demanda, más aún, sin perder de vista que conforme lo establecido en la normatividad vigente, la Nación concurre con recursos del Presupuesto General para el financiamiento de gastos de funcionamiento e inversión de todas las universidades públicas del país.

No obstante lo anterior, la Ley 30 de 1992, mediante la cual se organizó la educación superior en Colombia, determinó en su artículo 86 que los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarían constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propias de cada institución, así mismo, estableció que las universidades estatales u oficiales recibieran anualmente aportes del presupuesto nacional y de las entidades territoriales, que “...signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993”.

Colatorio de lo anterior, en el artículo 87 de Ley 30 de 1992, se dispuso de recursos adicionales sujetos al crecimiento de la economía (un aumento

del 30% de la tasa de crecimiento del PIB), otorgados a las universidades en razón al mejoramiento de su calidad y según sus resultados en materia de formación, investigación, bienestar y extensión.

Además, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 403 de 1997, “*por la cual se establecen estímulos para los sufragantes*”, las universidades públicas reciben apoyo por el descuento otorgado a los estudiantes por concepto de votaciones según las Leyes 403 de 1997 y 815 de 2003.

De otro lado, mediante la Ley 1697 de 2013, se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional y demás Universidades Estatales de Colombia, y conforme a su artículo 4° “*Los recursos que se recauden mediante la estampilla se destinarán prioritariamente a la construcción, adecuación y modelización de la infraestructura universitaria y a los estudios y diseños requeridos para esta finalidad; además de la dotación, modernización tecnológica, apoyo a la investigación, apoyo a programas de bienestar estudiantil subsidios estudiantiles y desarrollo de nuevos campus universitarios de las universidades estatales del país*”.

Aunado a lo anterior, de acuerdo con lo establecido en las Leyes 1607 de 2012 y 1739 de 2014, y el Decreto 2564 de 2015, las instituciones de educación superior públicas actualmente reciben recursos CREE, los cuales pueden ser destinados a infraestructura física, tecnológica y bibliográfica, proyectos de investigación, nueva oferta académica, estrategias de disminución de la deserción, formación docente y estrategias de regionalización en programas de alta calidad.

En conclusión, se vislumbra que el proyecto de ley propuesto lleva consigo un impacto fiscal que actualmente no está contemplado en el sistema de financiación señalado y, por lo cual, es necesario contar con estudios financieros que demuestren la viabilidad de su implementación y que contemplen no solo los recursos que tendría que asumir el Presupuesto Nacional, sino también la fuente con la que serían apalancados y, por lo cual, recomendamos solicitar el respectivo concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a efectos de que se garantice que la iniciativa sea compatible con el marco fiscal de mediano y largo plazo, y así mismo se encuentre alineada con los principios de planificación y universalidad establecidos en el artículo 5° de la Ley 179 de 1994 y el artículo 22 de la Ley 225 de 1995, las cuales aducen:

“**Artículo 5°.** “El artículo 9° de la Ley 38 de 1989, quedará así; “Planificación: El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones” (Ley 179 de 1994).

“**Artículo 22.** El artículo 11 de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 3° del artículo 55 de la Ley 179 de 1994, quedará así; Universalidad. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos

públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto”. (Ley 225 de 1995).

CONCLUSIONES

El Gobierno nacional apoya la iniciativa que tiene el Congreso de la República de exaltar a la Universidad Nacional de Colombia, la cual, gracias a su labor académica ha contribuido a mejorar la calidad y la cobertura de la educación superior en el país. Sin embargo, este Ministerio sugiere atender las observaciones referidas anteriormente.

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 012 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera.

Bucaramanga

Honorables Representantes:

Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

Carrera 7 N° 8-68 Bogotá

Referencia: Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2017 Cámara, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera. Procedimiento Legislativo Especial.

Asunto: Observaciones al artículo 4° del Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2017.

Honorables Representantes:

En relación con el asunto de la referencia, esta Superintendencia en ejercicio de sus funciones como Autoridad Nacional de Protección de la Competencia¹, nos permitimos presentar

¹ Decreto 4886 de 2011. Artículo 1°. Funciones Generales. “(...) La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las siguientes funciones:

2. En su condición de Autoridad Nacional de Protección de la Competencia, velar por la observancia de las disposiciones en esta materia en los mercados nacionales.

(...)

Ley 1340 de 2009. Artículo 6°. Autoridad Nacional de Protección de la Competencia.

“La Superintendencia de Industria y Comercio conocerá en forma privativa de las investigaciones administrativas, impondrá las multas y adoptará las demás decisiones administrativas por infracción a las disposiciones sobre protección de la competencia, así como en relación con la vigilancia administrativa del cumplimiento de las disposiciones sobre competencia desleal.

Lo anterior, sin perjuicio de las demás disposiciones que en nuestro ordenamiento jurídico, reconocen la potestad de la Superintendencia de Industria y Comercio, como Autoridad Única en materia de protección de la libre competencia económica.

observaciones al **Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2017**, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera, (en adelante el “**proyecto**”).

ARTÍCULO 4º. REGISTRO NACIONAL DE PROVEEDORES ELECTORALES

El último inciso del artículo materia de análisis, establece lo siguiente:

“Artículo 4º. El artículo 109 de la Constitución quedará así:

(...)

El Consejo Nacional Electoral implementará el Registro Nacional del Proveedores Electorales. En él se inscribirán todas las personas que suministren bienes y servicios a las campañas electorales y se registrarán precios de referencia de los mismos. Las campañas electorales solo podrán adquirir bienes y servicios de quienes aparezcan en el registro, con excepción de las adquisiciones de mínima cuantía que defina el Consejo Nacional Electoral. Se deberá garantizar qué medidas para que la inscripción de proveedores en el mencionado registro pueda realizarse en todos los municipios y departamentos del país.

(...).”

Para referirnos a la inconveniencia el inciso arriba indicado, es preciso recordar que una debida protección de la libre competencia económica debe enmarcarse en un contexto que sea respetuoso de las libertades económicas, las cuales, solo deben ser restringidas excepcionalmente para alcanzar fines constitucionalmente legítimos.

En otras palabras, en opinión de esta Superintendencia, no cualquier limitación de la libertad económica, y con ello, de la libre competencia económica, es justificable desde el punto de vista constitucional. Ello se desprende del artículo 333 constitucional:

“La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”. (Destacado fuera de texto).

Así pues, la obtención de un fin constitucional legítimo, como lo es, por ejemplo, incrementar la transparencia en las campañas electorales, puede considerarse legítimo siempre que no restrinja

derechos y valores constitucionales más allá de lo necesario para alcanzar dicha finalidad constitucional.

De acuerdo con lo anterior, la creación de un registro nacional para proveer bienes y servicios, es a juicio de esta Superintendencia, una barrera de entrada innecesaria a un mercado al que deberían poder acceder todas las empresas legales sin necesidad de incurrir en las demoras, costos y potenciales regulaciones que se impongan con posterioridad, que pueden servir además para reducir la competencia “por el mercado”, la cual, en este caso, se define como la posibilidad de hacer parte del grupo de oferentes que podrían ofrecer bienes y servicios a las campañas electorales.

De acuerdo con lo expuesto, conviene reiterar la relevancia del concepto de **barreras de entrada**, puesto que, en materia de competencia económica, la libertad de acceso a los mercados, es un elemento fundamental en cualquier régimen de libre competencia económica, en tanto que tiene un efecto positivo y dinamizador de la misma.

“En sentido amplio, una barrera de entrada a un mercado es cualquier obstáculo que impide o dificulta la entrada de un competidor a un mercado cualquiera. Así mismo, las barreras de entrada suelen atribuirse a aspectos tales como (i) bloqueos al acceso; (ii) economías de escala; (iii) requerimientos de capital; y (iv) la diferenciación de productos²¹”².

Así las cosas, la creación de barreras de entrada dependerá también en gran medida de los requisitos y presupuestos que posteriormente establezca el Legislador a efectos de que los proveedores de bienes y servicios en las campañas electorales puedan inscribirse en el Registro Nacional de Proveedores Electorales. Se hace especial énfasis en que estas eventuales exigencias, podrían incrementar los obstáculos para acceder al mercado, al traducirse en costos de ingreso para cualquier nuevo entrante, generando como consecuencia que las presiones competitivas que ejercerían los potenciales competidores sean mínimas.

A este punto, conviene precisar que las barreras de entrada se encuentran intrínsecamente relacionadas con el fenómeno de concentración de los mercados³. Lo anterior, se explica en la medida en que los requisitos y demás condiciones que se impongan pueden llegar a dificultar ostensiblemente la entrada a los mercados, generando una alta concentración de los mismos, en tanto que pocos competidores tendrían, dependiendo de los requisitos que se establezcan, la capacidad de superar las barreras de entrada y con ello, se puede reducir la competencia en dichos mercados.

De esta forma, como consecuencia de un menor grado de competencia, los competidores podrían terminar por ofrecer servicios de menor calidad y

² Concepto de abogacía de la competencia del 20 de junio de 2017. Expediente 17-101696.

³ Cfr. Ibidem.

la oferta de los mismos podría reducirse de manera que, quienes demanden su prestación eventualmente tendrían que pagar mayores precios por los servicios que requieran, circunstancia que no tendría asidero en condiciones de mayor competencia económica, pues los bienes y servicios que se ofertarían resultarían menos costosos.

De cualquier forma, el solo hecho de establecer la necesidad de inscribirse en un registro, tampoco es proporcional ni justificable de cara a las trabas que ello puede generar respecto del número de oferentes de servicios para las campañas electorales. En efecto, ese requisito en nada contribuiría a reducir los problemas de corrupción que se asocian con los procesos de contratación con las campañas políticas. Por el contrario, con la norma se crea un incentivo para trasladar los problemas de corrupción a quienes puedan controlar el ingreso al mencionado registro bien a través de regulaciones o de actuaciones indebidas sobre la entrada al Registro. De cara a la libre competencia económica y las libertades económicas, la Superintendencia considera que no se justifica erigir esas barreras de entrada al mercado, cuando existen otros mecanismos más idóneos como el fortalecimiento institucional, y el mejoramiento de las capacidades investigativas y sancionatorias en contra de quienes en efecto infrinjan la ley.

De otra parte, y sumado a todo lo anterior, además de que se reduciría la intensidad competitiva en el mercado, pues solo aquellos que logren superar los filtros asociados con el Registro podrían ofrecer bienes y servicios en el mercado, en el Proyecto se establece la obligación de **registrar precios de referencia**.

La imposición que a nivel constitucional propone incorporar el artículo en mención, cobra importancia a la luz de lo expresado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en la Guía “Herramientas para la Evaluación de la Competencia” a propósito de los escenarios en los cuales se producen intercambios de información:

“Es de esperar que las empresas pertenecientes a un mercado compitan. La competencia genera beneficios relacionados con menores precios, ganancias de eficiencia e innovación. De acuerdo con las leyes de competencia de la mayoría de los países, se prohíbe que las empresas coordinen sus estrategias con respecto a variables como precios, cantidades y participación de mercado”.

(...)

“(…) el suministro de información pública por ejemplo en precios, puede dar lugar a que se aumente el flujo de datos entre empresas, lo que resulta en una mayor probabilidad de observar conductas de colusión”⁴. (Destacado y subrayas fuera de texto).

⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Herramientas para la evaluación de la competencia. Volumen II. Guía Versión 2.0. Pág. 82. Disponible en <https://www.oecd.org/daf/Competition/98765433.pdf>

De lo anterior, se desprende qué escenarios en los cuales se comparte o publica información, tienen la virtualidad suficiente para generar distorsiones en el mercado incrementando los precios de los bienes y servicios que en él se ofrecen y aumentando el riesgo de prácticas colusorias por parte de los competidores.

Frente al particular, esta Superintendencia ha realizado las siguientes consideraciones:

“En términos generales, un intercambio -o plena disponibilidad- de información planteará problemas para la libre competencia económica en aquellos casos en los que se refiera a información sensible que, por su naturaleza, pueda guardar relación con las decisiones económicas de una empresa.

A título de ejemplo, se considera como información especialmente sensible la relacionada con precios futuros, actuales o recientes; factores para la determinación de precios; los volúmenes de ventas; compras; inversiones; costos de producción; listas de clientes y proveedores, condiciones comerciales; capacidad de producción; facturación; riesgos; tecnología; innovación, etc.⁵”

(...)

Así mismo, resulta un criterio determinante de mayores o menores riesgos de realización de conductas anticompetitivas la frecuencia de intercambio de la información. Una mayor frecuencia de intercambios conlleva mayores riesgos para la competencia.^{6,7} (Destacado fuera de texto).

Lo anterior, aumenta considerablemente los riesgos de coordinación de precios y puede incentivar a que los competidores realicen acuerdos tácitos de precios que impidan el ofrecimiento de precios más bajos.

Por los argumentos expuestos, solicitamos a los Honorables Representantes la eliminación del último inciso del artículo 4° del Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2017 Cámara, en aras de salvaguardar el ejercicio de la libre competencia en nuestro país.

De los honorables Representantes,


PABLO FELIPE ROBLEDO DEL CASTILLO
Superintendente de Industria y Comercio

⁵ ...

⁶ *Ibidem*.

⁷ Concepto de abogacía de la competencia del 30 de junio de 2017. Expediente 17-161337-3.

CONTENIDO

Gaceta número 870 - viernes 29 de septiembre de 2017	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
LEYES SANCIONADAS	
	Págs.
Ley 1869 de 2017, por medio de la cual se proroga y modifica la Ley 426 de 1998 que autoriza la emisión de estampillas para Universidad de Caldas, Universidad Nacional sede Manizales y	1
PONENCIAS	
Informe de ponencia Texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 029 de 2017 Cámara por el cual se crea un mecanismo de visa o permiso de ingreso humanitario para extranjeros y se dictan otras disposiciones.	2
Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Número 034 de 2017, por medio del cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.....	6
Informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara al Proyecto de Ley número 104 de 2017 Cámara por medio de la cual se convierte en política de Estado el Fondo Álvaro Ulcué Chocué para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades indígenas, y se dictan otras disposiciones.....	11
Informe de ponencia para primer debate en cámara al proyecto de ley número 107 de 2017 cámara, por medio del cual se declara patrimonio de la Nación el 'Inti Raymi' que se celebra cada 21 de junio como el fin y comienzo de año del pueblo Pasto y Quillasinga en el departamento de Nariño y Putumayo	14
Informe de ponencia Texto propuesto para segundo debate al proyecto de ley número 077 de 2016 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012.....	17
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de Comentarios del Ministerio de Educación Nacional al proyecto de ley número 327 de 2017 Cámara, 242 de 2017 Senado, por el cual la Nación rinde público homenaje y se vincula a la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia y se dictan otras disposiciones.	20
Carta de Comentarios de la Superintendencia de Industria y Comercio al proyecto de acto legislativo número 012 de 2017 Cámara, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera.	21