



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 647

Bogotá, D. C., martes, 4 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### LEYES SANCIONADAS

#### LEY 1917 DE 2018

(julio 12)

*por medio de la cual se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia, su mecanismo de financiación y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crear el Sistema Nacional de Residencias Médicas en Colombia que permita garantizar las condiciones adecuadas para la formación académica y práctica de los profesionales de la medicina que cursan programas académicos de especialización médico quirúrgicas como apoyo al Sistema General de Seguridad Social en Salud, define su mecanismo de financiación y establece medidas de fortalecimiento para los escenarios de práctica del área de la salud.

**Artículo 2°.** *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a todas las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que se instituyan como escenarios de práctica formativa en salud, a las Instituciones de Educación Superior que cuenten con programas académicos de especialización médico quirúrgicas debidamente autorizados, a los profesionales de la salud que cursen especializaciones médico quirúrgicas y a las autoridades de carácter nacional, departamental, distrital y municipal que actúen dentro del Sistema de Seguridad Social en Salud.

**Artículo 3°.** *Sistema Nacional de Residencias Médicas.* El Sistema Nacional de Residencias Médicas es un conjunto de instituciones, recursos, normas y procedimientos que intervienen en el proceso de formación de los profesionales médicos que cursan un programa de especialización médico quirúrgica y requiera de práctica formativa dentro del marco de la relación docencia-servicio existente entre la Institución de Educación Superior y la institución prestadora de servicio de salud.

**Artículo 4°.** *Residente.* Los residentes son médicos, con autorización vigente para ejercer su profesión en Colombia, que cursan especializaciones médico quirúrgicas en programas académicos legalmente aprobados que requieren la realización de prácticas formativas, con dedicación de tiempo completo, en Instituciones de Prestación de Servicios de Salud, en el marco de una relación docencia servicio y bajo niveles de delegación supervisión y control concertados entre las Instituciones de Educación Superior y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.

Los residentes podrán ejercer plenamente las competencias propias de la profesión o especialización para las cuales estén previamente autorizados, así como aquellas asociadas a la delegación progresiva de responsabilidades que corresponda a su nivel de formación.

**Artículo 5°.** *Contrato especial para la práctica formativa de residentes.* Dentro del marco de la relación docencia-servicio mediará el contrato de práctica formativa del residente, como una forma especial de contratación cuya finalidad es la formación de médicos especialistas en programas médico quirúrgicos, mediante el cual el residente se obliga a prestar por el tiempo de duración del programa académico, un servicio personal, acorde al plan de delegación progresiva de competencias propias de la especialización, a cambio de lo cual recibe de la institución prestadora de servicios de salud, una remuneración que constituye un apoyo de sostenimiento educativo mensual, así como las condiciones, medios y recursos requeridos para el desarrollo formativo.

El contrato especial para la práctica formativa de residente contemplará las siguientes condiciones mínimas:

- 5.1. Remuneración mensual no inferior a tres salarios mínimos mensuales legales vigentes a título de apoyo de sostenimiento educativo.
- 5.2. Garantía de las condiciones, medios y recursos requeridos para el desarrollo formativo.

- 5.3. Afiliación a los sistemas de salud y riesgos laborales.
- 5.4. Derecho a receso remunerado por el período que la Institución de Educación Superior contemple para el programa, sin que exceda de 15 días hábiles por año académico. Sin perjuicio de los casos especiales establecidos en norma.
- 5.5. Plan de trabajo o de práctica, propio del programa de formación de acuerdo con las características de los servicios, dentro de los espacios y horarios que la institución prestadora de servicios de salud tenga contemplados.
- 5.6. Cuando en cumplimiento del plan de delegación progresiva de competencias propias de la especialización se exija la rotación en diferentes escenarios de práctica, el apoyo de sostenimiento estará a cargo de la Institución Prestadora de Servicios de Salud que defina la Institución de Educación Superior como escenario base del programa, entendido este como aquella institución prestadora del servicio de salud en la que el residente realiza la mayor parte de las rotaciones definida en el programa académico.
- 5.7. Se desarrollará bajo la responsabilidad del convenio docente asistencial entre la Institución de Educación Superior y la Institución Prestadora del Servicio de Salud.

**Parágrafo 1°.** Salvo en los casos de emergencia establecidos en la norma para las instituciones prestadoras de servicio de salud, la dedicación del residente en las Instituciones prestadoras del servicio de salud, públicas y privadas, no podrá superar las 12 horas por turno y las 66 horas por semana, las cuales para todos los efectos deberán incluir las actividades académicas, de prestación de servicios de salud e investigativas.

**Parágrafo 2°.** El Gobierno nacional podrá establecer incentivos económicos u otros especiales y diferenciales a los residentes que cursen programas de especialización considerados prioritarios para el país.

**Artículo 6°.** *Mecanismo de Financiación del Sistema de Residencias Médicas.* El Gobierno nacional adelantará el mecanismo de financiación de residencias médicas a cargo de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).

Los recursos serán girados directamente a la Institución Prestadora de Servicios de Salud, para la destinación exclusiva del pago el apoyo de sostenimiento a los residentes que cursen uno de los programas de especialización médico quirúrgica, previa verificación de la existencia del contrato y constancia de matrícula al programa de especialización médico quirúrgica.

**Parágrafo 1°.** Con los recursos del mecanismo de financiamiento establecido el presente artículo, se financiará el sostenimiento del residente por un monto de tres salarios mínimos legales mensuales, por un plazo máximo que será la duración del programa de especialización médico quirúrgica, según la información reportada oficialmente por las instituciones de educación superior al Ministerio de Educación Nacional.

**Parágrafo 2°.** En ningún caso se otorgará apoyo de sostenimiento, con los recursos del mecanismo de financiamiento creado mediante el presente artículo, para más de un programa de especialización médico quirúrgica a un mismo profesional, así como tampoco

para residente de programas que definan como requisito de admisión la obtención previa de un título de especialización médico quirúrgico.

**Parágrafo 3°.** El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará las condiciones de afiliación y cotización de los residentes al sistema general de seguridad social integral.

**Parágrafo 4°.** El desconocimiento de la destinación específica de los recursos para la financiación del sostenimiento del residente dará lugar a sanción impuesta por la Superintendencia de Salud en los términos de la Ley 1438 de 2011.

**Artículo 7°.** Agrégase un literal N, al aparte “Estos Recursos se destinarán a” del artículo 67 de la Ley 1753 de 2015, así:

*N) Al pago del apoyo de sostenimiento a residentes, según la normatividad que lo establece.*

**Artículo 8°.** *Fuentes de Financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas.* Podrán ser fuentes de financiación para el Sistema de Residencias Médicas, las siguientes:

1. Los recursos destinados actualmente para financiar la beca-crédito establecida en el parágrafo 1° del artículo 193 de la Ley 100 de 1993.
2. Hasta un cero punto cinco por ciento (0.5%) de los recursos de la cotización recaudados para el régimen contributivo de salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud, dependiendo de las necesidades lo cual se definirá en el Presupuesto General de la Nación de cada año.
3. Los excedentes del Fosfec, descontado el pago de pasivos de las cajas de compensación que hayan administrado o administren programas de salud o participen en el aseguramiento en salud.
4. Los recursos que del Presupuesto General de la Nación se definan para dicho propósito.

**Parágrafo 1°.** Los actuales beneficiarios del fondo de becas-crédito establecido en el parágrafo 1° del artículo 193 de la Ley 100 de 1993 serán reconocidos como beneficiarios de la presente ley. El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá el mecanismo de traslado.

**Parágrafo 2°.** Los saldos y remanentes que existan al momento de terminación del Convenio MinSalud - Icetex (Ley 100 de 1993) y todos aquellos que resulten del proceso de liquidación del mismo, constituirán fuente de financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas, y se utilizarán según el mecanismo que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para tal fin.

**Artículo 9°.** *Reporte de residentes ante el Sistema de Información del Registro Único Nacional de Talento Humano.* El Residente deberá inscribirse como tal en el Sistema de Información del Registro Único Nacional de Talento Humano, de acuerdo con las condiciones que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.

**Parágrafo 1°.** Toda novedad del Residente deberá ser notificada por la Institución de Educación Superior, y registrada en el Sistema de Información del Registro Único Nacional de Talento Humano.

**Artículo 10.** Las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud establecidas como escenarios de práctica que vinculen a residentes, deberán llevar un registro detallado de los servicios prestados por el residente en el marco del convenio docencia - servicio

e indicar el valor de los mismos a las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud respectiva.

**Artículo 11.** *De la terminación y suspensión de las actividades de residente.* La terminación o suspensión de las actividades como residente dependerán de las condiciones académicas del estudiante en formación, y no se entenderá suspendido ni terminado el contrato de práctica formativa para residencia médica cuando por consideraciones académicas o del plan de prácticas, el residente deba hacer rotaciones en diferentes centros de práctica.

**Artículo 12.** *Matrículas de las especializaciones médicas en Colombia.* El valor de la matrícula de los programas de especialización médico quirúrgica no podrá exceder el total de los costos administrativos y operativos en que incurra para su desarrollo la Institución de Educación Superior. Los costos reportados deben ser verificables y demostrables.

**Parágrafo 1°.** Las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud (IPS) y Empresas Sociales del Estado (ESE), no podrán cobrar en dinero a las Instituciones de Educación Superior, por permitir el desarrollo de la residencia.

**Parágrafo 2°.** El Ministerio de Educación Nacional y la Superintendencia Nacional de Salud vigilarán el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el presente artículo, según sus competencias.

**Parágrafo 3°.** La Asociación Nacional de Internos y Residentes, así como la Federación Médica Colombiana, podrán realizar acciones de veeduría sobre los procesos de vigilancia que establece el presente artículo.

**Artículo 13.** *Aplicabilidad.* Las disposiciones contenidas en el artículo quinto de la presente ley se implementarán de manera progresiva, según los términos y lineamientos que defina el Ministerio de Salud y Protección Social, en todo caso no podrá superar de tres (3) años su aplicación integral.

**Artículo 14.** *Reglamentación.* El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará las disposiciones establecidas en la presente ley, en un plazo no mayor de un (1) año a partir de su expedición.

**Artículo 15.** *De la disponibilidad de médicos especialistas.* El Ministerio de Salud y Protección Social adelantará un adecuado diagnóstico de las necesidades e personal médico especializado en el marco del modelo de atención en salud de Colombia.

El diagnóstico será el insumo para el desarrollo de una política pública nacional que fomente la formación de médicos especialistas, teniendo en cuenta el desarrollo de incentivos a Institución de Educación Superior y a los profesiones médicos en formación.

**Artículo 16.** *Vigencia y derogatorias.* La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Deróguense expresamente los incisos 1° y 2° del artículo 14 de la Ley 1797 de 2016.

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 12 de julio de 2018.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Mauricio Cárdenas Santamaría.*

El Ministro de Salud y Protección Social,

*Alejandro Gaviria Uribe.*

La Ministra de Trabajo,

*Griselda Janeth Restrepo Gallego.*

La Ministra de Educación Nacional,

*Yaneth Giha Tovar.*

\* \* \*

## LEY 1930 DE 2018

(julio 27)

*por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

### Disposiciones generales

**Artículo 1°.** *Objeto de la ley.* El objeto de la presente ley es establecer como ecosistemas estratégicos los páramos, así como fijar directrices que propendan por su integralidad, preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento.

**Artículo 2°.** *Principios.* Para el desarrollo del objeto y de las disposiciones que se establecen en la presente ley, se consagran los siguientes principios:

1. Los páramos deben ser entendidos como territorios de protección especial que integran componentes biológicos, geográficos, geológicos e hidrográficos, así como aspectos sociales y culturales.
2. Los páramos, por ser indispensables en la provisión del recurso hídrico, se consideran de prioridad nacional e importancia estratégica para la conservación de la biodiversidad del país, en armonía con los instrumentos relevantes de derecho internacional de los que la República de Colombia es parte signataria.
3. El ordenamiento del uso del suelo deberá estar enmarcado en la sostenibilidad e integralidad de los páramos.
4. En cumplimiento de la garantía de participación de la comunidad, contemplada en el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia, se propenderá por la implementación de alianzas para el mejoramiento de las condiciones de vida humana y de los ecosistemas. El Estado colombiano desarrollará los instrumentos de política necesarios para vincular a las comunidades locales en la protección y manejo sostenible de los páramos.
5. La gestión institucional de los páramos objeto de la presente ley se adecuará a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad

contemplados en el artículo 288 de la Constitución Política de Colombia.

6. En concordancia con la Ley 21 de 1991 y demás normas complementarias, el Estado propenderá por el derecho de las comunidades étnicas a ser consultadas, cuando se construyan los programas, proyectos o actividades específicos para la reconversión o sustitución de las actividades prohibidas.
7. Se deberá garantizar el diseño e implementación de programas de restauración ecológica, soportados en el Plan Nacional de Restauración en aquellas áreas alteradas por actividades humanas o naturales de diverso orden.
8. En la protección de los páramos se adopta un enfoque ecosistémico e intercultural que reconoce el conjunto de relaciones socioculturales y procesos ecológicos que inciden en la conservación de la diversidad biológica, de captación, almacenamiento, recarga y regulación hídrica que garantiza los servicios ecosistémicos.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

**Páramo.** Ecosistema de alta montaña, ubicado entre el límite superior del Bosque Andino y, si se da el caso, el límite inferior de los glaciares, en el cual dominan asociaciones vegetales tales como pajonales, frailejones, matorrales, prados y chuscales, además puede haber formaciones de bosques bajos y arbustos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas, entre otros.

**Habitantes tradicionales de páramo.** Las personas que hayan nacido y/o habitado en las zonas de los municipios que hacen parte de las áreas delimitadas como ecosistemas de páramo y que en la actualidad desarrollen actividades económicas en el ecosistema.

**Enfoque diferencial.** Es el reconocimiento de los habitantes tradicionales de los páramos como personas que, en virtud de lo dispuesto en la ley en pro de la conservación de los páramos, quedan en condiciones especiales de afectación e indefensión y que, por consiguiente, requieren de atención y tratamiento preferencial y prioritario por parte del Gobierno nacional, para brindarles alternativas en el desarrollo del programa de reconversión y sustitución de sus actividades prohibidas.

## CAPÍTULO II

### Regulación de los ecosistemas de páramos

Artículo 4°. *Delimitación de páramos.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de los páramos con base en el área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt a escala 1:25.000 o la que esté disponible y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo 1°. En aquellos eventos en que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decida apartarse del área de referencia establecida por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt en la delimitación, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio

científico que provea un mayor grado de protección del páramo.

Parágrafo 2°. Los páramos que hayan sido delimitados al momento de la expedición de la presente ley mantendrán su delimitación. En estos casos, las autoridades ambientales regionales deberán generar los espacios de participación, en el marco de la zonificación y régimen de usos, con el fin de construir de manera concertada los programas, planes y proyectos de reconversión o sustitución de las actividades prohibidas que hayan quedado en su interior, conforme a los lineamientos que para el efecto hayan expedido el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 5°. *Prohibiciones.* El desarrollo de proyectos, obras o actividades en páramos estará sujeto a los Planes de Manejo Ambiental correspondientes. En todo caso, se deberán tener en cuenta las siguientes prohibiciones:

1. Desarrollo de actividades de exploración y explotación minera. Para el efecto, el Ministerio de Minas y Energía en coordinación con las autoridades ambientales y regionales y con base en los lineamientos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará los lineamientos para el programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras, y diseñará, financiará y ejecutará los programas de reconversión o reubicación laboral de los pequeños mineros tradicionales que cuenten con título minero y autorización ambiental, procurando el mejoramiento de sus condiciones de vida.
2. Se prohíbe el desarrollo de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, así como la construcción de refinerías de hidrocarburos.
3. Se prohíben las expansiones urbanas y suburbanas.
4. Se prohíbe la construcción de nuevas vías.
5. Se prohíbe el uso de maquinaria pesada en el desarrollo de actividades agropecuarias. El uso de otro tipo de maquinaria estará sujeto al desarrollo de actividades orientadas a garantizar un mínimo vital, de conformidad con el plan de manejo del páramo.
6. Se prohíbe la disposición final, manejo y quema de residuos sólidos y/o peligrosos.
7. Se prohíbe la introducción y manejo de organismos genéticamente modificados y de especies invasoras.
8. Salvo en casos excepcionales, el uso de cualquier clase de juegos pirotécnicos o sustancias inflamables, explosivas y químicas está prohibido.
9. Se prohíben las quemas.
10. Se prohíben las talas, con excepción de aquellas que sean necesarias para garantizar la conservación de los páramos, siempre y cuando cuenten con la autorización y lineamientos de la autoridad ambiental.
11. Se prohíbe la fumigación y aspersión de químicos deberá eliminarse paulatinamente en el mar-

co de la reconversión de actividades agropecuarias.

12. Se prohíbe la degradación de cobertura vegetal nativa.

13. Se prohíben los demás usos que resulten incompatibles de acuerdo con el objetivo de conservación de estos ecosistemas y lo previsto en el plan de manejo del páramo debidamente adoptado.

Parágrafo 1°. Tratándose de páramos que se traslapen con áreas protegidas, deberá respetarse el régimen ambiental más estricto.

Parágrafo 2°. Cuando el desarrollo de proyectos, obras o actividades objeto de licenciamiento ambiental pretenda intervenir páramos, la autoridad ambiental competente deberá solicitar concepto previo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre la conservación y el uso sostenible de dichos ecosistemas.

Parágrafo 3°. El incumplimiento de lo aquí ordenado dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias contempladas por la Ley 1333 de 2009, o las normas que lo modifiquen o sustituyan, sin perjuicio de las demás acciones penales y civiles a que haya lugar.

Las medidas serán aplicables a quien realice, promueva o facilite las actividades contempladas en el presente artículo.

Parágrafo 4°. Las prácticas económicas llevadas a cabo en estas áreas deberán realizarse de tal forma que eviten el deterioro de la biodiversidad, promoviendo actividades de producción alternativas y ambientalmente sostenibles que estén en armonía con los objetivos y principios de la presente ley.

Parágrafo 5°. Para los efectos previstos en este artículo, las autoridades ambientales y territoriales actuarán mediante acciones progresivas a fin de controlar la expansión de la frontera agrícola.

Artículo 6°. *Planes de manejo ambiental de los páramos.* Una vez delimitados los páramos las Autoridades Ambientales Regionales deberán elaborar, adoptar e implementar los Planes de Manejo Ambiental de los páramos que se encuentran bajo su jurisdicción, de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, previo agotamiento de los mecanismos de participación ciudadana, bajo el esquema de gobernanza y participación de actores interinstitucionales y sociales, y enfoque diferencial de derechos.

Los planes de manejo deberán contemplar y formular acciones orientadas a la preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los páramos, con base en los Estudios Técnicos, Económicos Sociales y Ambientales, en un plazo no mayor a cuatro (4) años contados a partir de su delimitación y con un horizonte de implementación como mínimo de diez (10) años.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará los lineamientos para la elaboración de los planes de manejo en un término de un año contado a partir de la expedición de la presente ley.

Parágrafo 2°. Las Corporaciones Autónomas Regionales, conforme a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diseñarán de manera participativa y concertada con

las comunidades los programas, planes y proyectos de reconversión y sustitución de las actividades prohibidas que hayan quedado en su interior.

Parágrafo 3°. Los planes de manejo deberán estar elaborados con base en cartografía básica y temática a escala 1:25.000 o a la escala que esté disponible.

Parágrafo 4°. La formulación de los planes de manejo deberá realizarse de manera participativa teniendo en cuenta el artículo 79 de la Constitución Política.

Parágrafo 5°. Las Autoridades Ambientales en cuya jurisdicción se encuentren páramos, deberán incluir en los Planes de Acción Cuatrienal y en los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR), los planes, proyectos, programas y actividades que permitan dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley y en los respectivos Planes de Manejo Ambiental de Páramos. De encontrarse aprobados los Planes antes citados, deberán adelantarse las modificaciones o ajustes respectivos, las cuales deberán incluirse en el año calendario inmediatamente siguiente al que fueron realizados.

Parágrafo 6°. Los Planes de Manejo Ambiental de Páramos incluirán un sistema de seguimiento para evaluar, supervisar, monitorear el estado y tendencias de las zonas de páramo y las correspondientes actividades de manejo, los cuales deberán ser desarrollados con acompañamiento de institutos de investigación, universidades y la academia.

Las autoridades ambientales de acuerdo a los resultados de la implementación del mismo y el monitoreo de que trata el artículo 29, y demás información pertinente, actualizarán los Planes de Manejo Ambiental de los páramos que se encuentran bajo su jurisdicción de cada cinco (5) años según sea el caso.

Parágrafo 7°. Las áreas protegidas que hayan sido declaradas sobre los páramos conservarán su categoría de manejo. La zonificación y determinación del régimen de usos de las que actualmente hayan sido declaradas como Parques Nacionales Naturales o Parques Nacionales Regionales corresponderá al establecido por la autoridad ambiental competente en el plan de manejo ambiental respectivo. En las demás categorías de áreas protegidas del SINAP que compartan área con páramos, el instrumento de manejo respectivo, se deberá armonizar de manera que coincida con lo ordenado en la presente ley.

Artículo 7°. *Comisiones Conjuntas.* Para la gestión y manejo de los páramos que se encuentran en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales deberán constituirse comisiones conjuntas, sin perjuicio de las funciones y competencias asignadas a dichas autoridades por ley.

Artículo 8°. *Saneamiento predial.* El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), Parques Nacionales Naturales de Colombia y demás autoridades competentes, deberán realizar un proceso de saneamiento predial en los páramos, para lo cual contarán con un término máximo de cinco (5) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi

(IGAC) o la entidad que haga sus veces, definirá los criterios y elaborará una metodología de valoración ambiental, para los avalúos de bienes ubicados en las áreas de páramos delimitados, que permita reconocer el grado de conservación de los mismos. Lo anterior, en desarrollo al principio de distribución equitativa de cargas públicas y beneficios.

Para tal efecto, se debe establecer un plan de acción, teniendo como base la delimitación de los páramos ordenada por la presente ley.

Parágrafo. Las Oficinas de Instrumentos Públicos correspondientes deberán realizar la inscripción de los polígonos de los páramos delimitados en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria para los fines pertinentes.

Artículo 9°. *Del ordenamiento territorial.* Los instrumentos de ordenamiento territorial deberán armonizarse con lo dispuesto en la presente ley.

Parágrafo 1°. Para todos los efectos, tanto la delimitación como los instrumentos señalados son determinantes del ordenamiento del suelo.

Parágrafo 2°. La delimitación del páramo tendrá carácter de instrumento de gestión ambiental permanente.

Artículo 10. *De las actividades agropecuarias y mineras.* Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias de alto impacto y pequeños mineros tradicionales que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 previa definición y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar la conservación de los páramos y el suministro de servicios ecosistémicos.

En el marco de estas acciones se deberá brindar a las comunidades el tiempo y los medios para que estas puedan adaptarse a la nueva situación, para lo cual se deberán tener en cuenta los resultados de la caracterización de los habitantes del páramo para lograr una transición gradual y diferenciada por tipo de actor.

Podrá permitirse la continuación de las actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas de páramo delimitados, haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos.

Las actividades agrícolas de bajo impacto y ambientalmente sostenibles se deberán ceñir a los lineamientos que para el efecto establezca el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo. A efectos de dar cumplimiento a estas disposiciones se deberán involucrar los actores públicos y privados que se estimen pertinentes.

Artículo 11. *Investigación y asistencia técnica.* Las autoridades competentes, en alianza con los institutos de investigación del sector agropecuario, del sector minero-energético y del Sistema Nacional Ambiental, la academia, y organizaciones de la sociedad civil, promoverán el desarrollo de acciones orientadas a estimular el estudio, la investigación científica, la asistencia técnica, la transferencia tecnológica y la innovación en las actividades económicas de los

páramos, en el marco de la sustitución y reconversión de actividades agropecuarias y de pequeños mineros tradicionales, así como el fortalecimiento, la conservación y la protección de los conocimientos ancestrales y tradicionales, como elementos fundamentales para el manejo y conservación de los páramos.

El Gobierno nacional establecerá y reglamentará los mecanismos específicos de asistencia técnica requeridos para el cabal cumplimiento de la presente ley, en el marco de la sustitución y reconversión de actividades agropecuarias y pequeños mineros que cuenten con título minero y autorización ambiental.

### CAPÍTULO III

#### Enfoque poblacional

Artículo 12. *Diseño de estrategias con enfoque diferencial para los habitantes tradicionales de los páramos.* Se propenderá por un enfoque diferencial de los habitantes de los páramos para el diseño de alternativas dirigidas a esta población, teniendo en cuenta la caracterización y el análisis de uso, tenencia y ocupación del territorio. Lo anterior deberá contar con apoyo directo de las entidades del sector agropecuario, de minas y energía y las demás que se consideren pertinentes.

Parágrafo 1°. Las autoridades competentes concurrirán para mantener actualizada la información de uso, ocupación y tenencia.

Parágrafo 2°. Para efectos del cumplimiento del presente artículo, el DANE realizará un censo de los habitantes tradicionales del páramo.

Artículo 13. *Restauración.* Se deberá vincular a los habitantes tradicionales de los páramos en los procesos de restauración que se desarrollen en dichos ecosistemas, para lo cual se adelantarán las acciones de acompañamiento, capacitación, asistencia técnica y remuneración necesarias.

Artículo 14. *Adquisición de predios.* Los procesos de adquisición de predios en páramos se regirán de conformidad con lo establecido en el artículo 108 modificado por el artículo 174 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 111 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, y aquellas normas que los modifiquen o deroguen.

Parágrafo. Se podrá declarar de utilidad pública e interés social, la adquisición por negociación directa o demás acciones en los términos y condiciones establecidos en el artículo 58 de la Constitución Política, 107 de la Ley 99 de 1993, y los literales h) y j) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

Artículo 15. *Acciones para la gestión de los páramos.* Las autoridades ambientales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sus entidades adscritas y vinculadas, el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería, los entes territoriales, y demás entidades competentes de manera participativa acordarán con las comunidades que habitan los páramos, acciones progresivas de preservación, restauración, reconversión y sustitución de actividades agropecuarias y acciones de sustitución, reubicación o reconversión laboral de aquellos habitantes de los páramos que sean mineros tradicionales y que su sustento provenga de esta actividad.

Las anteriores acciones estarán acompañadas de programas de educación ambiental y generación de

procesos productivos alternos dirigidos a la población y a organizaciones gestoras de páramos.

Artículo 16. *Gestores de páramos.* Los habitantes tradicionales de los páramos podrán convertirse en gestores de páramos.

Los gestores de páramos desarrollarán actividades de gestión integral de estos ecosistemas, así como tareas de monitoreo, control y seguimiento con el apoyo y financiación de los organismos competentes, de conformidad con los lineamientos y estrategias que se definan para tal fin en el respectivo Plan de Manejo del páramo.

Parágrafo 1°. Solo podrán ser gestores de páramo quienes hayan habitado tradicionalmente el mismo.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien se desempeñe como autoridad ambiental del orden nacional será el encargado de reglamentar la figura de organización y funcionamiento de los gestores de páramos.

Artículo 17. *Asociatividad.* Las comunidades que habitan páramos podrán asociarse, o fortalecer las asociaciones existentes, a fin de participar en programas y proyectos de protección, restauración, sustitución o reconversión de actividades no permitidas, la ejecución de negocios verdes, entre otras, llamadas a brindarles alternativas de subsistencia. Así mismo, serán llamadas a participar en la formulación e implementación del Plan de Manejo Ambiental.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas o vinculadas, y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, estimularán la asociatividad entre los habitantes tradicionales de páramo.

El Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, estimularán la asociatividad entre los pequeños mineros tradicionales.

Artículo 18. *Planes, programas y proyectos.* Los procesos de sustitución o reconversión de actividades agropecuarias de alto impacto y los procesos de sustitución de las actividades mineras, deberán estar acompañados de planes, programas y proyectos orientados a la conservación y restauración de los páramos.

Dichos planes, programas y proyectos propenderán por mejorar la calidad de vida de los habitantes tradicionales de estas zonas y deberán ser vinculados de manera prioritaria a título individual o través de las asociaciones existentes.

Las autoridades regionales y locales del Sistema Nacional Ambiental (SINA), así como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, serán las encargadas del diseño, estructuración, y contratación de estos proyectos, bajo los lineamientos que establezca el plan de manejo del páramo.

El Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería deberán elaborar el programa de sustitución de las actividades mineras identificadas al interior del páramo delimitado en la que se deberá incorporar el cierre y desmantelamiento de las áreas

afectadas y la reubicación o reconversión laboral de los pequeños mineros tradicionales.

Las actividades agrícolas de bajo impacto y ambientalmente sostenibles estarán sujetas a los lineamientos que se expidan para el efecto por parte de las autoridades competentes.

Artículo 19. *Programas de educación.* De conformidad con lo previsto en el artículo 7° de la Ley 1549 de 2012, el Gobierno nacional, en cabeza de Ministerio de Educación, con la coordinación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, estimulará para que en las instituciones educativas, de acuerdo con su contexto, se promueva la educación ambiental a través de los Proyectos Ambientales Escolares (PRAE), los Proyectos Comunitarios y Ciudadanos de Educación Ambiental - Proceda y los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental (Cidea), en donde se podrá desarrollar contenidos que permitan concientizar la importancia de la preservación, restauración y uso sostenible de los páramos como ecosistemas de gran riqueza en materia de biodiversidad y de especial importancia en la regulación del ciclo hidrológico y proveedores de servicios ecosistémicos.

Artículo 20. *Programas de formación ambiental.* Las entidades competentes adelantarán programas de capacitación en preservación, restauración y uso sostenible de los páramos dirigidos a los habitantes del páramo, con el propósito de generar procesos de adaptación a las regulaciones establecidas en la presente ley.

Artículo 21. *Derechos de las minorías étnicas.* Se preservarán los derechos de las comunidades indígenas, afro descendientes y demás minorías étnicas que habiten estas zonas.

No obstante, los usos y actividades que se realicen por estas comunidades deberán desarrollarse de manera armónica con los objetivos de conservación de los páramos.

#### CAPÍTULO IV

##### Financiación y destinación de recursos

Artículo 22. *Instrumentos financieros.* Para la realización de actividades de preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los páramos, el Gobierno nacional, así como las entidades territoriales regionales y locales, y las autoridades ambientales, deberán destinar recursos en el Plan Nacional de Desarrollo, en los Planes de Desarrollo Territorial, en los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas (Pomcas), las inversiones necesarias para la ejecución de tales actividades.

Parágrafo 1°. Cuando la conservación de los páramos y sus fuentes hídricas adquieran importancia estratégica para la prestación de los servicios públicos (de acueducto y distritos de adecuación de tierras), los prestadores del servicio deberán realizar inversiones en coordinación con las autoridades ambientales competentes, en los ecosistemas de que trata esta ley conforme a lo establecido por la respectiva autoridad ambiental en el Plan de Manejo Ambiental del Páramo.

Parágrafo 2°. Los recursos financieros para el cumplimiento de la presente ley podrán provenir del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, planes, programas y proyectos de restauración, de ONG y demás recursos gestionados por el gobierno a nivel nacional o internacional.

Parágrafo 3°. En el marco de los programas de responsabilidad social empresarial, las empresas y gremios, con el concurso de las autoridades ambientales competentes, podrán implementar esquemas de gestión para la preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los páramos, sin que esto permita la intervención, posesión o uso de dichas empresas y gremios en los ecosistemas de páramos.

Artículo 23. *Subcuenta de páramos.* Créase la subcuenta específica para la conservación de páramos en el Fondo Nacional Ambiental, orientada a la realización de inversión ambiental en actividades de preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los páramos.

Artículo 24. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 45.** *Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el 6% de las ventas brutas de energía por generación propia de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la siguiente manera:*

1. *El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales o para Parques Nacionales Naturales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto y para la conservación de páramos en las zonas donde existieren.*

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

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

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

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

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

*Los recursos destinados a la conservación de páramos serán transferidos a la subcuenta creada para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam). En el caso donde los páramos se encuentren dentro del Sistema Nacional de Parques Nacionales serán transferidos directamente a la Subcuenta de Parques Nacionales.*

*Estos recursos solo podrán ser utilizados por municipios en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental.*

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

a) *2.5% Para la Corporación Autónoma Regional para la protección del medio ambiente del área donde está ubicada la planta y para la conservación de páramos en las zonas donde existieren.*

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

*Los recursos para la conservación de páramos serán transferidos a la subcuenta creada para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam). Estos recursos solo podrán ser utilizados por los municipios en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental.*

*Aquellos municipios que cuenten con ecosistemas de páramos, deberán priorizar la inversión de los recursos en la conservación de estas áreas.*

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

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

Parágrafo 3°. *En la transferencia a que hace relación este artículo está comprendido el pago por parte del sector hidroenergético, de la tasa por utilización de aguas de que habla el artículo 43.*

Artículo 25. Modifíquese el parágrafo 2° del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 adicionado por el artículo 108, Ley 1151 de 2007 y modificado por el artículo 216 Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. *Los recursos provenientes del recaudo de las tasas por utilización de agua, se destinarán de la siguiente manera:*

a) *En las cuencas con Plan de Ordenamiento y Manejo Adoptado, se destinarán exclusivamente a las actividades de protección, recuperación y monitoreo del recurso hídrico definidas en el mismo;*

b) *En las cuencas declaradas en ordenación, se destinarán a la elaboración del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca;*

c) *En ausencia de las condiciones establecidas en los literales a) y b), se destinarán a actividades de protección y recuperación del recurso hídrico definidos en los instrumentos de planificación de la autoridad ambiental competente y teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces.*

*Para cubrir gastos de implementación, monitoreo y seguimiento; la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos.*

*Un porcentaje de los recursos provenientes del recaudo de las tasas por utilización de agua se destinarán de manera prioritaria a la conservación de los páramos, a través de la subcuenta establecida para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam), bajo la reglamentación que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*

*Los recursos provenientes de la aplicación del parágrafo 1° del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, se destinarán a la protección y recuperación del recurso hídrico, de conformidad con el respectivo Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca o en la formulación y adopción del Plan.*

Artículo 26. Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

*El recaudo del impuesto nacional al carbono se destinará al “fondo Colombia en Paz (FCP)” de que*

trata el artículo 1° del Decreto-ley 691 de 2017. Estos recursos se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El 25% se destinará al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos; acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales.

El 5% se destinará al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras estrategias de conservación a través de creación y ampliación de áreas protegidas, manejo efectivo y gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión.

El 70% se destinará a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental.

Artículo 27. *Ecoturismo*. Se reconoce al ecoturismo debidamente regulado por las autoridades competentes en los ecosistemas de páramos como una estrategia social y financiera para su conservación. El reconocimiento de las actividades ecoturísticas en estas áreas será objeto de especial regulación por las autoridades ambientales en atención a la presión antrópica adicional que pueden sufrir.

Parágrafo. En los casos en que se identifiquen atractivos turísticos en los páramos, la autoridad ambiental deberá definir la capacidad de carga de los mismos.

Artículo 28. *Otros mecanismos*. El sector financiero, así como los fondos agropecuarios existentes, apoyarán el desarrollo de actividades de reconversión y sustitución de actividades agropecuarias en páramos.

#### CAPÍTULO V

##### Vigilancia y control

Artículo 29. *Seguimiento y monitoreo*. Dentro de los dos (2) años siguientes a la expedición de la presente ley, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la participación activa de los institutos de investigación adscritos y vinculados al SINA y la academia, diseñarán e implementarán sistemas de monitoreo para realizar el seguimiento a la biodiversidad, los servicios ecosistémicos derivados, y la gestión realizada.

En los procesos de seguimiento y monitoreo deberá vincularse a los habitantes tradicionales de los páramos.

Artículo 30. *Atribuciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como organismo rector de la gestión del medio ambiente y para la conservación de los páramos en Colombia, expedirá las normas requeridas para el efecto.

#### CAPÍTULO VI

##### Vigencia

Artículo 31. *Facultad reglamentaria*. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en el plazo máximo de 12 meses a partir de la vigencia de la misma y dará cumplimiento a las adecuaciones y medidas necesarias para darle cumplimiento.

Artículo 32. Los páramos delimitados anteriormente en la vigencia de cualquier ley se mantendrán.

Artículo 33. *Promulgación y divulgación*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación

y deroga y sustituye todas 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 Republica,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

La Primera Vicepresidenta de la honorable Cámara de Representantes en ejercicio de funciones Presidenciales (Artículo 45 Ley 5ª de 1992),

*Lina Maria Barrera Rueda.*

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 27 de julio de 2018.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

La Directora de Innovación y Desarrollo Tecnológico y Protección del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Encargada del Empleo del Despacho del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

*Claudia Jimena Cuervo Cardona.*

El Ministro de Minas y Energía,

*Germán Arce Zapata.*

El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

*Luis Gilberto Murillo Urrutia.*

\* \* \*

#### LEY 1932 DE 2018

(julio 30)

*por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 75 años de la Universidad del Atlántico, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Por medio de la presente ley, la Nación se vincula a la celebración de los 75 años de la Universidad del Atlántico, y se une al regocijo de toda su comunidad universitaria.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con la Constitución Política; de las competencias ordenadas en el Decreto 111 de 1996 y de las establecidas en la Ley 30 de 1992 y sus Decretos Reglamentarios, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del Sistema de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias para ejecutar y entregar al servicio de la comunidad universitaria de la Universidad del Atlántico, las siguientes obras de infraestructura y fortalecimiento del recurso humano:

- Rehabilitación y dotación de la sede centro de la Universidad del Atlántico en la cual funcionará una moderna Biblioteca y el Centro de Idiomas.
- Construcción y dotación del Centro de Investigación e Innovación de la Universidad del Atlántico.
- Construcción y dotación del Edificio de Docentes de la Universidad del Atlántico.

d) Fortalecimiento de la política de descentralización universitaria a los municipios del Atlántico.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas 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.*

La Primera Vicepresidenta de la honorable Cámara de Representantes en ejercicio de funciones Presidenciales (Artículo 45 Ley 5ª de 1992),

*Lina María Barrera Rueda.*

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 30 de julio de 2018.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Mauricio Cárdenas Santamaría.*

La Ministra de Educación Nacional,

*Yaneth Giha Tovar.*

\* \* \*

## LEY 1934 DE 2018

(agosto 2)

por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil.

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

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

**“Artículo 1045. Primer orden sucesoral - los descendientes.** Los descendientes de grado más próximo excluyen a todos los otros herederos y recibirán entre ellos iguales cuotas, sin perjuicio de la porción conyugal”.

Artículo 2°. El artículo 1226 del Código Civil quedará así:

**“Artículo 1226. Definición y clases de asignaciones forzosas.** Asignaciones forzosas son las que el testador está obligado a hacer, y que se suplen cuando no las ha hecho, aún con perjuicio de sus disposiciones testamentarias expresas.

Asignaciones forzosas son:

1°. Los alimentos que se deben por la ley a ciertas personas.

2° La porción conyugal.

3° Las legítimas”.

Artículo 3°. El artículo 1240 del Código Civil quedará así:

**“Artículo 1240. Legitimarios.** Son legitimarios:

1. Los descendientes personalmente o representados.

2. Los ascendientes”.

Artículo 4°. El artículo 1242 del Código Civil quedará así:

**“Artículo 1242. Cuarta de mejoras y de libre disposición.** Habiendo legitimarios, la mitad de los bienes, previas las deducciones de que habla el artículo 1016 y las agregaciones indicadas en los artículos 1243 a 1245, se dividen por cabezas o estirpes entre los respectivos legitimarios, según las reglas de la sucesión intestada; lo que cupiere a cada uno de esta división es su legítima rigurosa.

La mitad de la masa de bienes restantes constituyen la porción de bienes de que el testador ha podido disponer a su arbitrio.

**Parágrafo 1°.** Los abogados no podrán hacerse parte de la sucesión en función de cobrarle sus honorarios”.

Artículo 5°. El artículo 1244 del Código Civil quedará así:

**“Artículo 1244. Valor de las donaciones.** Si el que tenía, a la sazón, legitimarios, hubiere hecho donaciones entre vivos a extraños, y el valor de todas ellas juntas excediere a la mitad de la suma formada por este valor y al del acervo imaginario, tendrán derecho los legitimarios para que este exceso se agregue también imaginariamente al acervo, para la computación de las legítimas”.

Artículo 6°. El artículo 1245 del Código Civil quedará así:

**“Artículo 1245. Restituciones por donación excesiva.** Si fuere tal el exceso, que no sólo absorba la parte de los bienes de que el difunto ha podido disponer a su arbitrio, sino que menoscabe las legítimas rigurosas, tendrán derecho los legitimarios para la restitución de lo excesivamente donado, procediendo contra los donatarios, en un orden inverso al de las fechas de las donaciones, esto es, comenzando por las más recientes.

La insolvencia de un donatario no gravará a los otros”.

Artículo 7°. El artículo 1247 del Código Civil quedará así:

**“Artículo 1247.** Si la suma de lo que se ha dado en razón de legítima no alcanzare la mitad del acervo imaginario, el déficit se sacará de los bienes, con preferencia a toda otra inversión”.

Artículo 8°. El artículo 1248 del Código Civil quedará así:

**“Artículo 1248.** Si un legitimario no lleva el todo o parte de su legítima, por incapacidad, indignidad o desheredamiento, o porque la ha repudiado, y no tiene descendencia con derecho a representarlo, dicho todo o parte se agregará a la mitad de legítimas, y contribuirá a formar las legítimas rigurosas de los otros, y la porción conyugal en el caso del artículo 1236, inciso 2°.

Volverán de la misma manera la mitad de legítimas las deducciones que según el artículo 1234 se hagan a la porción conyugal, en el caso antedicho”.

Artículo 9°. El artículo 1249 del Código Civil quedará así:

**“Artículo 1249. Legítimas efectivas.** Acrece a las legítimas rigurosas toda aquella porción de los bienes de que el testador ha podido disponer con absoluta libertad, y no ha dispuesto, y si lo ha hecho ha quedado sin efecto la disposición.

*Aumentadas así las legítimas rigurosas, se llaman legítimas efectivas.*

*Este acrecimiento no aprovecha al cónyuge sobreviviente, en el caso del artículo 1236 inciso 2°.*

Artículo 10. El artículo 1251 del Código Civil quedará así:

**“Artículo 1251. Exceso en el monto de las legítimas.** *Si lo que se ha dado o se da en razón de legítimas, excediere a la mitad del acervo imaginario, el exceso se imputará a la mitad de libre disposición, con exclusión del cónyuge sobreviviente, en el caso del artículo 1236, inciso 2°, todo ello sin perjuicio de cualquier otro objeto de libre disposición, a que el difunto las haya destinado”.*

Artículo 11. El artículo 1254 del Código Civil quedará así:

**“Artículo 1254. Rebajas de las legítimas y mejoras.** *Si no hubiere cómo complementar las legítimas calculadas de conformidad con los artículos precedentes, se rebajarán a prorrata”.*

Artículo 12. El artículo 1256 del Código Civil quedará así:

**“Artículo 1256. Imputaciones a la legítima.** *Todos los legados y todas las donaciones, sean revocables o irrevocables, hechas a un legitimario que tenía entonces la calidad de tal, se imputarán a su legítima, a menos que en el testamento o en la respectiva escritura o en acto posterior auténtico, aparezca que el legado o la donación se ha hecho para imputarse a la mitad de libre disposición.*

*Sin embargo, los gastos hechos para la educación de un descendiente no se tomarán en cuenta para la computación de legítimas ni de la mitad de libre disposición, aunque se hayan hecho con calidad de imputables. Tampoco se tomarán en cuenta para dichas imputaciones, los presentes hechos a un descendiente con ocasión de su matrimonio, ni otros regalos de costumbre”.*

Artículo 13. El artículo 1257 del Código Civil quedará así:

**“Artículo 1257. Beneficiarios del acervo imaginario.** *La acumulación de lo que se ha donado irrevocablemente en razón de legítimas, para el cómputo prevenido por el artículo 1242 y siguientes, no aprovecha a los acreedores hereditarios ni a los asignatarios que lo sean a otro título que al de legítima”.*

Artículo 14. El artículo 1261 del Código Civil quedará así:

**“Artículo 1261. Pagos imputables a la legítima o mejora.** *Los desembolsos hechos para el pago de deudas de un legitimario, descendiente, se imputarán a su legítima, pero sólo en cuanto hayan sido útiles para el pago de dichas deudas”.*

Artículo 15. El artículo 1263 del Código Civil quedará así:

**“Artículo 1263. Dominio sobre los frutos de la cosa donada.** *Los frutos de las cosas donadas revocable o irrevocablemente, a título de legítima, durante la vida del donante, pertenecerán al donatario, desde la entrega de ellas, y no figurarán en el acervo; y si las cosas donadas no se han entregado al donatario, no le pertenecerán los frutos sino desde la muerte del donante, a menos que este le haya donado irrevocable-*

*mente, y de un modo auténtico, no sólo la propiedad sino el usufructo de las cosas donadas”.*

Artículo 16. El artículo 1264 del Código Civil quedará así:

**“Artículo 1264. Donación de especies imputables a la legítima o mejora.** *Si al donatario de especies, que deban imputarse a su legítima, le cupiere definitivamente una cantidad no inferior a la que valgan las mismas especies, tendrá derecho a conservarlas y exigir el saldo, y no podrá obligar a los demás asignatarios a que le cambien las especies, o le den su valor en dinero.*

*Y si le cupiere definitivamente una cantidad inferior al valor de las mismas especies, y estuviere obligado a pagar un saldo, podrá, a su arbitrio, hacer este pago en dinero, o restituir una o más de dichas especies, y exigir la debida compensación pecuniaria, por lo que el valor actual de las especies que restituya excediere el saldo que debe”.*

Artículo 17. El artículo 1275 del Código Civil quedará así:

**“Artículo 1275. Objeto de reclamo de la acción de reforma.** *En general, lo que por ley corresponde a los legitimarios, y lo que tienen derecho a reclamar por la acción de reforma, es su legítima rigurosa.*

*El legitimario que ha sido indebidamente desheredado tendrá, además, derecho para que subsistan las donaciones entre vivos y comprendidas en la desheredación”.*

Artículo 18. El artículo 1277 del Código Civil quedará así:

**“Artículo 1277. Integración de la legítima.** *Contribuirán a formar o integrar lo que en razón de su legítima se debe al demandante, los legitimarios del mismo orden y grado”.*

Artículo 19. El artículo 1520 del Código Civil quedará así:

**“Artículo 1520. Convenciones en materia sucesoral.** *Por regla general, el derecho de suceder por causa de muerte a una persona viva no puede ser objeto de una donación o contrato, aun cuando intervenga el consentimiento de la misma persona.*

*Sin embargo, las convenciones entre la persona que debe una legítima y el legitimario, relativas a la misma legítima, están sujetas a las reglas especiales contenidas en el título de las asignaciones forzosas.*

*La prohibición general del inciso primero de este artículo, tampoco obsta para lo dispuesto en el artículo 1375 del Código Civil”.*

Artículo 20. Deróguense las siguientes disposiciones del Código Civil: los artículos 1243, 1252, 1253, 1259 y 1262.

Artículo 21. Cuando vaya a disponerse testamentariamente de predios rurales de extensión inferior a cuatro (4) Unidades Agrícolas Familiares (UAF), no será aplicable el régimen de legítimas.

Artículo 22. Esta ley entrará a regir a partir del 1o de enero del año siguiente de su expedición y no será aplicable a los testamentos que hayan sido depositados en notaría antes de la vigencia de la presente ley, los cuales seguirán regulados por la legislación anterior.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

La Primera Vicepresidenta de la Honorable Cámara de Representantes en ejercicio de funciones presidenciales (artículo 45 Ley 5ª de 1992),

*Lina María Barrera Rueda.*

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 2 de agosto de 2018.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Justicia y del Derecho,

*Enrique Gil Botero.*

\* \* \*

### LEY 1935 DE 2018

(agosto 3)

*por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y destinación de las propinas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplica a todos los establecimientos de comercio dedicados a la prestación de servicio de consumo de alimentos, bebidas y/o espectáculos públicos, y en cualquier otro en que se sugiera pago de propina o haya lugar a ella cuando el cliente así lo determine.

Artículo 2°. *Concepto de propina.* Se entiende por propina el reconocimiento en dinero que en forma voluntaria el consumidor otorga a las personas que hacen parte de la cadena de servicios en los establecimientos comerciales de que trata el artículo 1° de esta ley, por el buen servicio y producto recibido e independiente del valor de venta registrado.

Parágrafo. Sin perjuicio del ofrecimiento que el consumidor pueda realizar para el reconocimiento de la propina, esta puede ser sugerida por el establecimiento de comercio y su aceptación siempre dependerá de la voluntad del consumidor.

Artículo 3°. *Información de precios y voluntariedad de la propina.* La Superintendencia de Industria y Comercio impartirá las instrucciones relativas a la forma como se debe informar a los consumidores acerca de los precios y de la voluntariedad de la propina, así como del correlativo derecho que les asiste de no pagarla o de modificar su cuantía cuando esta les sea sugerida.

Parágrafo 1°. En ningún caso la propina podrá superar el 10% del valor del servicio prestado, cuando esta sea sugerida por el establecimiento de comercio e incorporada en la factura con la aceptación del consumidor.

Artículo 4°. *Concertación del valor de la propina previa la emisión de la factura o documento equivalente.* La factura o el documento equivalente establecidos por la legislación tributaria, son los únicos documentos que

deben ser entregados al consumidor, inclusive antes de pagar, con el fin de verificar los consumos cobrados, el cual debe cumplir con la discriminación de cada uno de los productos consumidos, su costo unitario, el costo total y los demás requisitos establecidos en el Estatuto Tributario.

Adicionalmente, la persona que atiende al cliente, deberá preguntarle a este si desea que su propina voluntaria, sea o no incluida en la factura o en el documento equivalente, o que indique el valor que quiere dar como propina.

Artículo 5°. *Naturaleza y destinación de las propinas.* Dado que las propinas son el producto de un acto de liberalidad del cliente, que quiere de esta manera gratificar el servicio recibido; serán beneficiarios de la destinación del dinero producto de las propinas única y exclusivamente las personas involucradas en la cadena de servicios.

En el evento de que no se llegue a un acuerdo por parte de los miembros de la cadena de servicios del establecimiento, las propinas serán distribuidas de manera equitativa entre cada uno de ellos. El empleador será autónomo en los plazos para repartir dicho recaudo, siempre y cuando, este tiempo no sea superior a un (1) mes.

Parágrafo 1°. Se prohíbe a los propietarios y/o administradores de los establecimientos de que trata la presente ley intervenir de cualquier manera en la distribución de las propinas, o destinar alguna parte de ellas a gastos que por su naturaleza le corresponden al establecimiento, tales como reposición de elementos de trabajo, pago de turnos, reposiciones de inversión o cualquier otra que no corresponda al pago del trabajador.

Tampoco se podrá, por ningún motivo, retener al trabajador lo que le corresponda por concepto de propinas.

Parágrafo 2°. Los ingresos que por concepto de propinas reciban los trabajadores de los establecimientos de que trata esta ley no constituyen salario y, por consiguiente, en ningún caso se podrán considerar como factor salarial, de conformidad al artículo 131 del Código Sustantivo del Trabajo.

Artículo 6°. Adiciónese un nuevo numeral al artículo 59 de la Ley 1480, el cual quedará así:

**Artículo 59. Facultades administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio.** Además de la prevista en el capítulo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá las siguientes facultades administrativas en materia de protección al consumidor; las cuales ejercerá siempre y cuando no hayan sido asignadas de manera expresa a otra autoridad:

1. Velar por la observancia de las disposiciones contenidas en esta ley y dar trámite a las investigaciones por su incumplimiento, así como imponer las sanciones respectivas.
2. Instruir a sus destinatarios sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones en materia de protección al consumidor, fijar los criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su aplicación.
3. Interrogar bajo juramento y con observancia de las formalidades previstas en el Código de Procedimiento Civil, a cualquier persona cuyo testimonio se requiera para el esclarecimiento

- de los hechos relacionados con la investigación correspondiente. Para los efectos de lo previsto en el presente numeral, se podrá exigir la comparecencia de la persona requerida, haciendo uso de las medidas coercitivas que se consagran para este efecto en el Código de Procedimiento Civil.*
4. *Practicar visitas de inspección, así como cualquier otra prueba consagrada en la ley, con el fin de verificar hechos o circunstancias relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones a las que se refiere la presente ley;*
  5. *Con excepción de las competencias atribuidas a otras autoridades, establecer la información que deba indicarse en determinados productos, la forma de suministrarla, así como las condiciones que esta debe reunir; cuando se encuentre en riesgo la salud, la vida humana, animal o vegetal y la seguridad, o cuando se trate de prevenir prácticas que puedan inducir a error a los consumidores.*
  6. *Ordenar, como medida definitiva o preventiva, el cese y la difusión correctiva en las mismas o similares condiciones de la difusión original, a costa del anunciante, de la publicidad que no cumpla las condiciones señaladas en las disposiciones contenidas en esta ley o de aquella relacionada con productos que por su naturaleza o componentes sean nocivos para la salud y ordenar las medidas necesarias para evitar que se induzca nuevamente a error o que se cause o agrave el daño o perjuicio a los consumidores.*
  7. *Solicitar la intervención de la fuerza pública con el fin de hacer cumplir una orden previamente impartida.*
  8. *Emitir las órdenes necesarias para que se suspenda en forma inmediata y de manera preventiva la producción, o la comercialización de productos hasta por un término de sesenta (60) días, prorrogables hasta por un término igual, mientras se surte la investigación correspondiente, cuando se tengan indicios graves de que el producto atenta contra la vida o la seguridad de los consumidores, o de que no cumple el reglamento técnico.*
  9. *Ordenar las medidas necesarias para evitar que se cause daño o perjuicio a los consumidores por la violación de normas sobre protección al consumidor.*
  10. *Difundir el conocimiento de las normas sobre protección al consumidor y publicar periódicamente la información relativa a las personas que han sido sancionadas por violación a dichas disposiciones y las causas de la sanción. La publicación mediante la cual se cumpla lo anterior, se hará por el medio que determine la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia Financiera y será de acceso público.*
  11. *Ordenar la devolución de los intereses cobrados en exceso de los límites legales y la sanción establecida en el artículo 72 de la Ley 45 de 1990, en los contratos de adquisición de bienes y de prestación de servicios mediante sistemas de financiación o en los contratos de crédito realizados con personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia en la actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular.*
  12. *Ordenar al proveedor reintegrar las sumas pagadas en exceso y el pago de intereses moratorios sobre dichas sumas a la tasa vigente a partir de la fecha de ejecutoria del correspondiente acto administrativo, en los casos en que se compruebe que el consumidor pagó un precio superior al anunciado.*
  13. *Definir de manera general el contenido, características y sitios para la indicación pública de precios.*
  14. *Ordenar modificaciones a los clausulados generales de los contratos de adhesión cuando sus estipulaciones sean contrarias a lo previsto en esta ley o afecten los derechos de los consumidores.*
  15. *La Superintendencia de Industria y Comercio podrá instruir según la naturaleza de los bienes y servicios, medidas sobre plazos y otras condiciones, en los contratos de adquisición de bienes y prestación de servicios.*
  16. *Fijar el término de la garantía legal de que trata el artículo 8° de la presente ley para determinados bienes o servicios, cuando lo considere necesario.*
  17. *Fijar el término por el cual los productores y/o proveedores deben disponer de repuestos, partes, insumos y mano de obra capacitada para garantizar el buen funcionamiento de los bienes que ponen en circulación, conforme a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 11 de la presente ley.*
  18. *Fijar requisitos mínimos de calidad e idoneidad para determinados bienes y servicios, mientras se expiden los reglamentos técnicos correspondientes cuando encuentre que un producto puede poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de los consumidores.*
  19. *Vigilar lo relacionado con la información suministrada al consumidor sobre la voluntariedad de las propinas, y su efectiva destinación por parte de los establecimientos de comercio.*
- En desarrollo de las funciones que le han sido asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio esta propenderá por difundir, informar y capacitar en materia de protección al consumidor.*
- Artículo 7°. *Sanciones.* Las sanciones por las violaciones a las disposiciones contenidas en la presente ley serán las establecidas en la Ley 1480 de 2011, en los términos allí previstos.
- Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.
- El Presidente del Honorable Senado de la República,  
*Efraín Cepeda Sarabia.*
- El Secretario General del Honorable Senado de la República,  
*Gregorio Eljach Pacheco.*
- La Primera Vicepresidenta de la Honorable Cámara de Representantes en ejercicio de funciones presidenciales (artículo 45 Ley 5ª de 1992),  
*Lina María Barrera Rueda.*
- 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 3 de agosto de 2018.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Mauricio Cárdenas Santamaría.*

La Ministra de Comercio, Industria y Turismo,

*María Lorena Gutiérrez Botero.*

\* \* \*

**LEY 1936 DE 2018**

(agosto 3)

*por medio de la cual se renueva la emisión de la Estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio, creada mediante la Ley 656 de 2001, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Renovación de la Estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio.* Renuévese la Estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio, creada por la Ley 0656 de 2001.

Autorícese a la Asamblea del Departamento de Sucre para que ordene la emisión de la Estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio, en los términos que establece la Universidad de Sucre, Tercer Milenio, creada mediante la Ley 0656 de 2001.

Artículo 2°. *Cuantía de la emisión.* La emisión de la estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio, cuya renovación y vigencia se autoriza y se extiende de acuerdo con el artículo anterior, será hasta por la suma adicional de cincuenta mil millones de pesos (\$50.000.000.000) moneda legal. El monto total recaudado se establece a precios constantes al momento de la aprobación de la presente ley.

Artículo 3°. *Autorización a la Asamblea Departamental de Sucre.* Autorícese a la Asamblea Departamental de Sucre para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en el departamento y en sus municipios. La ordenanza que expida la Asamblea de Sucre, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, se dará a conocer al Gobierno nacional a través de los Ministerios de Educación Nacional, Hacienda y Crédito Público, y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Artículo 4°. *Facultad a los Concejos Municipales.* Facúltese a los concejos municipales del departamento de Sucre para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla que autoriza la presente ley.

Artículo 5°. *Autorización para recaudar los valores de los que trata la presente ley.* Autorícese al departamento de Sucre para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla, en las actividades que se deban realizar en el departamento y en sus municipios.

Artículo 6°. *Obligación a cargo de los funcionarios departamentales y municipales.* La obligación de adherir y anular la estampilla a la que se refiere la presente ley, estará a cargo de los funcionarios

departamentales y municipales que intervengan en los actos.

Artículo 7°. *Destinación.* Los recursos provenientes del recaudo de la Estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio, serán utilizados y distribuidos de la siguiente forma:

El cincuenta por ciento (50%) se destinará a construcción, ampliación, adecuación, mantenimiento, adquisición o dotación de infraestructura física, tecnológica, informática o de telecomunicaciones.

El cincuenta por ciento (50%) se destinará para financiar actividades misionales de pregrado o posgrado de la Universidad de Sucre.

Artículo 8°. *Vigencia y derogatoria.* Esta ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas 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.*

La Primera Vicepresidenta de la Honorable Cámara de Representantes en ejercicio de funciones presidenciales (artículo 45 Ley 5ª de 1992),

*Lina María Barrera Rueda.*

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 3 de agosto de 2018.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Mauricio Cárdenas Santamaría.*

La Ministra de Educación Nacional,

*Yaneth Giha Tovar.*

El Viceministro de Conectividad y Digitalización del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones encargado del empleo del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

*Juan Sebastián Rozo Rengifo.*

\* \* \*

**OBJECIONES PRESIDENCIALES**

**OBJECIONES PRESIDENCIALES AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 034 DE 2017  
CÁMARA, 209 DE 2018 SENADO**

*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.*

Doctor

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN

Presidente

Honorable Representante

Cámara de Representantes

Bogotá, D.C.

**Asunto:** Objeciones presidenciales al **Proyecto de ley número 034 de 2017 Cámara, 209 de 2018**

**Senado**, “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”.

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 165, 166 y 167 de la Constitución Política, el Gobierno nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia el **Proyecto de ley número 034 de 2017 Cámara - 209 de 2018 - Senado**, “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”, teniendo en consideración los siguientes elementos de:

- 1. Vulnera la iniciativa gubernamental en materia de gasto público** de acuerdo con lo establecido en los artículos 154 y 346 de la Constitución Política, **al ordenarle al Gobierno nacional apropiar recursos del Presupuesto General de la Nación**, con el fin de financiar el recaudo 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 del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, teniendo en cuenta el avalúo que de dichos predios realice el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la tarifa que establezca la Asamblea Departamental y el Consejo Municipal de los entes territoriales.
- 2. Traspasa los artículos 151 y 352 de la Carta Política y las normas orgánicas del presupuesto, en particular lo previsto en los artículos 60 y 62 del Decreto 111 de 1996**, debido a que el proyecto de ley regula una materia que está reservada a la Ley Orgánica de Presupuesto y la inclusión del nuevo gasto tuvo concepto negativo por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- 3. Desconoce la Ley Orgánica 819 de 2003 y, es inconveniente**, comoquiera que ordena presupuestar recursos del Presupuesto General de la Nación sin establecer una fuente de ingreso adicional para que la Nación pueda asumir este nuevo gasto.

A continuación se exponen cada uno de los anteriores argumentos de manera detallada:

- 1. Vulneración de la iniciativa privativa del Gobierno nacional en materia presupuestaria (artículos 154 y 346 de la Constitución Política)**

Frente a este primer punto, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar el gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación.

Al respecto, el artículo 346 de la Constitución Política dispone **que el Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones**, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura, y deberá elaborarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al

plan nacional de desarrollo. En todo caso, en **la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.**

Por lo tanto, aunque el Gobierno y el Congreso tengan iniciativa para decretar gasto público y, en ese orden de ideas, el Congreso pueda presentar proyectos de ley que impliquen gasto público, **es facultad exclusiva del Gobierno nacional la inclusión de partidas presupuestales en la Ley anual de presupuesto.** Así lo confirma la Corte Constitucional en Sentencia C-441 de 2009:

*“La jurisprudencia ha indicado que tanto el Congreso de la República como el Gobierno nacional poseen iniciativa en materia de gasto público. El Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno. También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas respectivas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación”.* (Negrilla fuera de texto).

Asimismo, si bien la Constitución permite que la ley de apropiaciones pueda contener un gasto decretado conforme a una ley anterior, ha sido la misma Corte Constitucional quien ha expuesto sobre este particular que **las leyes que decreten gasto, distintas a la ley de apropiaciones, constituyen un título jurídico de gasto mas no tienen la virtualidad de impartir órdenes sobre el Gobierno nacional para su inclusión posterior en la ley de apropiaciones**, razón por la cual dicho gasto debe corresponder a autorizaciones dirigidas al Ejecutivo, siendo este quien decida sobre su inclusión posterior en la ley de presupuesto.

Al respecto, la sentencia C- 1249 de 2001 dispuso lo siguiente:

*“...Si bien el Congreso tiene competencia para decretar y autorizar gasto público, la iniciativa en la materia es del Gobierno nacional. Es por ello que, en relación con aquellas leyes que se refieren a la inclusión o el traslado de partidas presupuestales para atender gastos públicos, y que no han sido propuestas al Congreso por el Gobierno nacional, la Corte ha sentado una jurisprudencia según la cual las mismas no tienen “eficacia mayor que la de constituir un título jurídico suficiente - en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto”. (...) las leyes o los proyectos que decretan gastos con cargo al presupuesto nacional, deben limitarse a conceder autorizaciones al Ejecutivo para tales propósitos, pero no pueden impartir al Gobierno órdenes en dicho sentido...”* (Negrilla fuera de texto).

En el mismo sentido, en Sentencia C-1250 de 2001<sup>1</sup>, la Corporación sostuvo lo siguiente:

*“(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio*

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C -1250 de 2001.

de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria<sup>2</sup>. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996-, preceptúa que “Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a este, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993” (...).” (negritas fuera del texto).

Así mismo, ha establecido la Corte Constitucional<sup>3</sup> que “respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual **tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello**”.

Como consecuencia de lo anterior, la Corte Constitucional ha sido enfática en manifestar que la imposición al Gobierno nacional de una apropiación de una partida presupuestal, a través de leyes o proyectos de ley distintas a la ley anual de presupuesto, estaría viciada de inconstitucionalidad. Sobre el particular, en sentencia C-859 de 2001, la entidad manifestó lo siguiente:

<sup>2</sup> El artículo 154 de la Constitución señala: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2001, Expediente OP-043, Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 22/98 Senado, 242/99 Cámara, “mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social”.

“(…) partiendo del análisis del principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera **que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable.**” (Negritas y subrayas fuera de texto).

Lo anterior fue reiterado en la Sentencia C- 290 de 2009, en los siguientes términos:

“La asignación presupuestal para la realización de gastos autorizados por ley es eventual y la decisión acerca de su inclusión le corresponde al Gobierno, luego **el legislador no tiene atribución para obligar al Gobierno a que incluya en el presupuesto alguna partida específica** y, por ello, cuando a la autorización legal previa el Congreso agrega una orden con carácter imperativo o perentorio dirigida a que se apropien en el presupuesto las sumas indispensables para ejecutar el gasto autorizado, **la ley o el proyecto de ley están afectadas por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de las competencias relativas al gasto público entre el legislador y el Gobierno**” (Negritas y subrayas fuera de texto).

Recientemente, la Sentencia C-755 de 2014<sup>4</sup>, la Corporación volvió a reiterar que el Congreso vicia de inconstitucionalidad una ley cuando le ordena de forma imperativa al Gobierno nacional destinar recursos del presupuesto para financiar determinados gastos, toda vez que se desconoce la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público:

“...el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, **se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiarse recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional.** De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno y, por lo tanto, no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público”. (Negritas y subrayas fuera de texto).

En consecuencia, consideramos que el proyecto de ley objetado es inconstitucional, pues señala en su artículo 1° 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,**

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C - 755 de 2014.

de los extractos (SIC) 1, 2, 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 consejo municipal de los entes territoriales”.

El sentido normativo de dicha disposición indica que el **Congreso de la República está ordenando al Gobierno nacional apropiarse recursos en las leyes anuales de presupuesto**, con el fin de asumir la obligación de pago del impuesto predial unificado y sobretasas legales a cargo de los miembros de la comunidad raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3.

Si bien el Gobierno nacional es consciente de las dificultades por la que atraviesa el departamento y comparte la intención del Congreso de la República de buscar recursos frescos para apoyar a la entidad territorial, ello no puede hacerse mediante un instrumento que implique que -de forma residual-, la Nación asuma la totalidad de los ingresos que los entes territoriales del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina debieran recaudar por concepto de impuesto predial unificado y sobretasas legales correspondientes a los predios de raizales pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3.

**2. Violación de los artículos 151 y 352 de la Constitución y de las normas orgánicas del presupuesto (artículos 60 y 62 del Decreto 111 de 1996), debido a que el proyecto de ley regula una materia que está reservada al legislador orgánico de presupuesto**

La Constitución Política contiene diversas normas para determinar el carácter orgánico de determinadas leyes. Al respecto, el artículo 151 constitucional establece: “*El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa (...)*”

En tal sentido, la legislación orgánica pretende regir ciertos procesos y contenidos legislativos, que, además de los límites constitucionales materiales y formales, cuentan con las restricciones sustanciales y procesales de las normas orgánicas correspondientes.

La Carta Política establece en el artículo 151 las materias que tienen reserva orgánica, así:

- (i) *Los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras.*
- (ii) **Las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.**
- (iii) *El Plan Nacional de Desarrollo.*
- (iv) *La asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (C.P., art. 151).*

En tal virtud, según jurisprudencia de la Corte Constitucional, la actividad legislativa encaminada a la expedición de tales contenidos normativos debe sujetarse a las leyes orgánicas.

Específicamente, en materia presupuestal y en concordancia con el artículo 151 señalado, el artículo 352 de la Constitución dispuso:

“**Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y**

**su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”.** (Negrillas fuera de texto).

Asimismo, el artículo 346 de la Carta Política dispone reglas generales sobre la formulación, presentación y aprobación del Presupuesto General de la Nación:

“**Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.**

*En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.*

*Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones”.*

En ese sentido, la Corte Constitucional ha señalado que la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto identifican el proceso presupuestal y definen las funciones que le corresponden cumplir al Gobierno y al Congreso en dicho proceso<sup>5</sup>.

Así, es al Gobierno a quien compete **formular** anualmente el presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones y **presentar** el proyecto al Congreso de la República dentro de los primeros diez días de cada legislatura, incluyendo en este las partidas que considera deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo, y que deben corresponder a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a ley anterior, a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (C.P. artículos 346 y 347).

Posteriormente, le corresponde al Congreso, dentro de los tres primeros meses de cada legislatura, **aprobar o improbar** las partidas de acuerdo con su destinación, esto es, autorizar o no los gastos propuestos por el Gobierno (C.P., artículos 345, 348 y 349), momento en el cual la propia Constitución le reconoce la posibilidad de eliminar o reducir las partidas que no considere convenientes. (*Salvo aquellas que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en el Plan de Desarrollo - C.P., artículo 351*).

Finalmente, en la etapa de ejecución del presupuesto, es función del Gobierno y de las otras autoridades ordenadoras del gasto ejecutar los recursos, es decir, comprometer efectivamente las correspondientes partidas hasta los montos máximos aprobados por el

<sup>5</sup> Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-592 de 1995, C-192 de 1997, C-315 de 1997 y C-292 de 2015.

Congreso de acuerdo con su finalidad (C.P. artículos 189-20 y 345).

Ahora bien, dado que el presupuesto debe formularse anualmente (C.P. artículo 346), debe someterse al principio de anualidad, razón por la cual tiene un alcance temporal y, en consecuencia, su vigencia se encuentra limitada al periodo fiscal respectivo, que comienza a contarse el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año<sup>6</sup>.

De otra parte, resulta importante destacar que, aun cuando al Congreso le compete expedir la ley anual de presupuesto, conforme lo dispone el artículo 349 de la Constitución, dicha ley debe ser discutida y aprobada por el órgano legislativo con **estricta sujeción a las reglas de la Ley Orgánica de Presupuesto**.

En cumplimiento de lo anterior, el Congreso ha expedido las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Dichas leyes, a su vez, fueron compiladas por el Presidente, con base en las facultades conferidas por el artículo 24 de la Ley 225 de 1995, en el Decreto 111 de 1996 - **Estatuto Orgánico del Presupuesto**, que establece la **programación, aprobación, modificación y ejecución** de los presupuestos de la Nación y de las Entidades Territoriales y los entes descentralizados.

**De esta manera, si bien corresponde al Congreso mediante ley ordinaria la discusión y aprobación anual del Presupuesto, no es menos cierto que para el efecto debe ceñirse, con rigor, a las normas orgánicas respectivas, cuya transgresión lleva consigo la violación de los artículos 151 y 352 de la Constitución Nacional.**

Como reiteradamente lo ha sostenido la Corte Constitucional, *“las normas orgánicas, entre las cuales se incluyen las de presupuesto, tienen una categoría superior que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, al punto de que el control de constitucionalidad que lleva a cabo esta Corporación deba implicar que se confronte la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la respectiva norma orgánica [la cual] viene a constituirse en límite, directriz y referencia obligada de la ley ordinaria”*<sup>7</sup>. (Negritas y subrayas fuera de texto).

Al respecto, en la Sentencia C-600A de 1995, reiterada en la Sentencia C-052 de 2015, la Corte se refirió a las circunstancias que dan lugar a la violación de la reserva de ley orgánica, señalando que se estructura cuando *“el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas, pues la Carta distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, y atribuye a cada una de ellas la regulación de materias diversas”*. En ese mismo fallo se precisó que la mencionada violación conlleva un vicio de competencia del Congreso, en el sentido de que este órgano no se encuentra facultado para tramitar y aprobar *“por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica”*. (Negritas fuera de texto).

Cabe señalar que, en efecto, **la Corte Constitucional ha distinguido entre la ley orgánica de presupuesto y la ley anual de presupuesto**, o ley de apropiaciones, al señalar que **la primera regula el proceso presupuestal como tal**, (cómo se prepara, aprueba, modifica y ejecuta el presupuesto - C.P., artículo 352), mientras que a las segundas les corresponde estimar los ingresos y autorizar los gastos del periodo fiscal respectivo (C.P., artículos 346 y s.s.)<sup>8</sup>.

En consecuencia, el Decreto 111 de 1996 - Estatuto Orgánico del Presupuesto constituye el marco de referencia de las leyes ordinarias de presupuesto, que anualmente debe expedir el Congreso de la República. Así, estas últimas tienen que ajustarse a la regulación orgánica en lo relacionado con la **programación, aprobación, modificación y ejecución** del mismo, so pena de vulnerar la Constitución Política.

Dicho lo anterior, el artículo 1° del proyecto de ley que se objeta regula aspectos vinculados a una forma específica de **programación y ejecución** del presupuesto.

En efecto, (i) el artículo 1° **condiciona de forma permanente la programación de las leyes anuales de presupuesto** que se expidan en adelante, al establecer que siempre deben incorporar *“las cantidades que equivalgan a lo que dichos entes [departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina] recauden por concepto de impuesto predial unificado y sobretasas legales correspondientes a los predios de propiedad de los miembros de la comunidad raizal (...)”* y (ii) los artículos 1° y 2° **también imponen una obligación de ejecución permanente, al exigir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público comprometer dichas partidas:** *“(...) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará anualmente al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las cantidades (...), y “Para el cobro de este gravamen ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el departamento (...) realizará el mismo trámite establecido para la compensación predial a los resguardos indígenas (...)”*.

En ese sentido, **el proyecto de ley está regulando materias que están reservadas a la ley orgánica, al fijar reglas que se deben observar todos los años en la programación y ejecución del Presupuesto General de la Nación, resultando incompatible con lo previsto en los artículos 151 y 352 de la Carta Política.**

Por otra parte, el proyecto de ley desconoce normas superiores contenidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, de acuerdo con lo previsto en los artículos 60 y 62 del Decreto 111 de 1996:

“Artículo 60. **El órgano de comunicación del Gobierno con el Congreso en materias presupuestales es el Ministro de Hacienda y Crédito Público. En consecuencia, sólo este funcionario podrá solicitar a nombre del Gobierno la creación de nuevas rentas u otros ingresos; el cambio de las tarifas de las rentas; la modificación o el traslado de las partidas para los gastos incluidos por el Gobierno en el proyecto de presupuesto; la consideración de nuevas partidas y las autorizaciones para contratar empréstitos.**

<sup>6</sup> Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias T-185 de 1993, C-039 de 1994, C-201 de 1998 y C-292 de 2015.

<sup>7</sup> Sentencia C-1379 de 2000.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, M.P., Dr. Alejandro Martínez Caballero.

*Cuando a juicio de las Comisiones de Senado y Cámara de Representantes, hubiere necesidad de modificar una partida, estas formularán la correspondiente solicitud al Ministro de Hacienda y Crédito Público (L. 38/89, artículo 44; L.179/94, artículo 55, inc. 20).* (Negrillas fuera del texto original).

Artículo 62. *Los cómputos del presupuesto de rentas y recursos de capital que hubiese presentado el Gobierno con arreglo a las normas del presente estatuto, no podrán ser aumentados por las Comisiones Constitucionales del Senado y Cámara de Representantes, ni por las Cámaras, sin el concepto previo y favorable del Gobierno, expresado en un mensaje suscrito por el Ministro de Hacienda y Crédito Público (L. 38/89, artículo 46; L. 179/94, artículo 55, inc. 20)*. (Negrillas fuera del texto original).

En tal sentido, con el proyecto de ley objeto de estudio se pretende dar instrucciones sobre la forma en que debe hacerse la ley anual de presupuesto (asunto reservado a la ley orgánica) al ordenar la inclusión año a año de partidas en el Presupuesto General de la Nación, aumentando el cómputo del presupuesto de rentas presentado por el Gobierno nacional, además, sin concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como lo establecen los artículos 60 y 62 del Decreto 111 de 1996.

Lo anterior se puede evidenciar en el concepto emitido a través de oficio de 20 de febrero de 2018, suscrito por la Viceministra General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dra. Paula Acosta Márquez, en el cual se formularon los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 034 de 2017 Cámara, en los siguientes términos:

- i) *De la redacción del artículo 1° de la iniciativa se podrían desprender dos interpretaciones respecto de las sumas que el Gobierno nacional giraría al departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por concepto de impuesto predial unificado y sobretasas legales correspondientes a los predios de propiedad de la comunidad raizal: i) la suma equivalente a todo lo que la entidad territorial haya recaudado, o ii) la suma equivalente que la entidad territorial deje de recaudar por efecto del tratamiento tributario preferencial.*

*En el primer caso, la suma no correspondería a una compensación, sino que se estarían asignando a la entidad territorial recursos que previamente hubiere recaudado por el mismo concepto beneficiando solamente a la entidad territorial y no a la comunidad raizal.*

*Para esta Cartera no es claro cómo el proyecto de ley protege a la comunidad raizal, ya que bajo la redacción del artículo 1° podría ocurrir que aun cuando la Nación pague la suma equivalente al porcentaje no recaudado por el departamento de San Andrés, la entidad territorial exija a los raizales el pago del impuesto predial unificado, según la interpretación que se acoja. De esta manera, solo se estarían protegiendo los ingresos de la autoridad territorial.*

- ii) *El proyecto tiene un **costo anual de \$5,9 mil millones para el 2017**, incluyendo el incremento de los avalúos catastrales para esa vigencia, los cuales no están contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco del Sector, tal como se expone a continuación.*

*En el Cuadro número 1 se muestra el recaudo por concepto de impuesto predial unificado para todo el departamento de San Andrés.*

**Cuadro 1. Recaudo por concepto de Impuesto Predial Unificado del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Año 2016)**

Concepto	Recaudo*
Impuesto Predial Unificado (San Andrés, Providencia y Santa Catalina)	8.788
<b>Total</b>	<b>8.788</b>

**Cifras en millones de pesos**

*Fuente: “Informe sobre la Viabilidad Fiscal del departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”. Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito. Diciembre de 2016.*

*Conforme con cifras de la exposición de motivos del proyecto de ley,<sup>9</sup> en todo el departamento de San Andrés la población raizal es propietaria del 57% de los predios. De esta manera, teniendo en cuenta que el Proyecto consigna que con cargo al PGN anualmente se compensará el equivalente del recaudo del impuesto predial unificado y sobretasas legales, suponiendo que las sobretasas legales de los miembros de la comunidad raizal equivalen a un 15% del recaudo por concepto de impuesto predial unificado, el recaudo total sería de **\$10,1 mil millones**. Al multiplicar este valor por el porcentaje del total de predios que posee la población raizal (57%), se obtiene un costo aproximado para la Nación de **\$5,7 mil millones anuales** para la vigencia 2016 y **\$5,9 mil millones para 2017**, incluyendo el incremento de los avalúos catastrales para la vigencia 2017<sup>10</sup>, los cuales no están contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto del Sector. En el Cuadro número 2 se resume el impacto fiscal de la propuesta legislativa en análisis.*

**Cuadro número 2 - Impacto Fiscal del Proyecto de Ley número 34 de 2017**

Concepto	Recaudo 2016	Recaudo 2017*
Impuesto Predial Unificado (San Andrés, Providencia y Santa Catalina)	8.788	9.052
Sobretasas legales (15%)	1.318	1.358
<b>Base cálculo</b>	<b>10.106</b>	<b>10.409</b>
Población raizal propietaria de predios	57%	57%
<b>Impacto fiscal proyecto de ley</b>	<b>5.761</b>	<b>5.933</b>

**Cifras en millones de pesos**

*\* Se incluye incremento de los avalúos catastrales para la vigencia 2017. Decreto 2207 de 2016.*

<sup>9</sup> De los datos de la *Gaceta* 614 de 2017 del Congreso de la República se puede determinar que del total de predios existentes en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el 79% está en la Isla de San Andrés. Ahora bien, la población raizal conserva a título de propiedad formalizada u ocupación histórica cerca del 52% de la tierra del área total de la Isla de San Andrés. Por otro lado, del total de predios existentes en el departamento, el 21 % está en las Islas de Providencia y Santa Catalina y de esa área total, cerca del 75% es propiedad de la población raizal. En ese sentido, al obtener el porcentaje ponderado de los predios de la población rural multiplicamos el total de predios de San Andrés y de las Islas de Providencia y Santa Catalina, esto es (79%\*52) y (75%\*21), se obtiene que, al sumar el porcentaje ponderado de los respectivos territorios, esto es (41,08%+15,74%), aproximadamente el 57% del total de los predios del departamento de San Andrés es propiedad de la población raizal.

<sup>10</sup> Decreto 2207 de 2016, “por el cual se modifica el Decreto 1082 de 2015, con el propósito de determinar los porcentajes de incremento de los avalúos catastrales para la vigencia de 2017”.

Igualmente, es preciso tener en cuenta que en la vigencia 2017 el departamento de San Andrés recibió recursos de la Nación por la suma de **\$174.023.882.765.18**, discriminados en el Cuadro número 3.

**Cuadro número 3 -departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina  
Gobernación de San Andrés**

**Ingresos Año 2017 recibidos de La Nación**

Concepto	Valor
Sobretasa ACPM	\$212.960.183.00
SGP Agua Potable y Saneamiento Básico	\$379.197.635.00
SGP Agua Potable y Saneamiento Básico Mpio. Sal	\$3.241.323.531.00
SGP Agua Potable y Saneamiento Básico Mpio. descert	\$297.654.293.00
SGP Cultura	\$207.737.773.00
SGP Deporte	\$276.983.708.00
SGP Propósito General	\$2.977.574.812.00
SGP Infancia y Adolescencia	\$309.417.816.00
ICLD Ley 1ª.	\$85.459.134.000.00
ICDL IVA	\$16.270.616.625.00
IVA Celular Cultura	\$35.425.495.00
FNR en liquidación	\$3.981.545.461.18
Convenio Proyecto de Mortalidad por Accidente	\$951.595.347.00
Convenio Federación Departamentos	\$289.476.767.00
Convenio Mincultura	\$26.500.000.00
Recursos SAE	\$11.226.671.001.00
Convenio Red Vial Inviás	\$500.000.000.00
SGP Alimentación Escolar	\$323.892.269.00
SGP Calidad Educativa	\$1.113.078.723.00
Convenio Mineducación Alimentación Escolar	\$1.477.769.141.00
SGP Educación Prestación	\$19.992.047.301.00
SGP Educación Cancelación	\$441.739.519.00
SGP Salud Pública	\$1.302.273.500.00
SGP Salud Prestación Servicio	\$4.902.895.402.00
Transferencia Minsalud	\$3.097.982.583.00
Transferencias Minsalud Antituberculosis	\$101.764.716.00
Transferencias Minsalud Lepra	\$13.486.574.00
SGR Fondos	\$14.523.509.881.00
SGR Fortalecimiento	\$89.629.709.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$174.023.882.765.18</b>

Fuente: Tesorería departamental de San Andrés. Acumulado ingresos, año 2017.

**Elaborado en febrero de 2018**

iii) Por lo tanto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley.

En virtud de lo anterior, resulta evidente que la ordenación del gasto que hace el proyecto de ley se realiza no solo por fuera de la ley anual de presupuesto, que es el escenario bajo el cual estas apropiaciones deben ordenarse, sino que además da instrucciones a las que debe sujetarse de forma permanente la ley anual (lo cual es un asunto propio de una ley orgánica), y sin concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por lo anterior, resulta acreditado que el proyecto de ley objetado regula aspectos vinculados a una forma específica de programación y ejecución de los recursos del presupuesto, resultando incompatible con lo previsto en los artículos 151 y 352 de la Carta Política y con las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en particular, con lo previsto en los artículos 60 y 62 del Decreto 111 de 1996.

**3. Violación de la Ley orgánica 819 de 2003 e inconveniencia del proyecto de ley**

Como se ha venido señalando, el proyecto de ley es inconveniente en razón a que: i) pretende imponer una carga financiera a la Nación que no está en el deber de soportar, pues es claro que no le corresponde a la Nación la asunción integral de lo que una entidad territorial recauda por concepto del gravamen de la propiedad inmueble de su jurisdicción, y ii) no se encuentra respaldado financieramente dentro del Presupuesto General de la Nación, pues impone a la Nación el pago de lo que el departamento San Andrés, Providencia y Santa Catalina recauda por concepto de impuesto predial unificado y sobretasas legales correspondientes a los predios de propiedad de la comunidad raizal pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3, que para este caso tiene un **impacto fiscal anual de \$5.900 millones para 2017**.

En ese sentido, cabe señalar que el proyecto de ley incumple lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 que, en virtud de su naturaleza orgánica, que como se ha dicho, goza de una jerarquía normativa que condiciona tanto las actuaciones administrativas como el ejercicio legislativo en la materia. Dicha disposición señala:

*“(…) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”<sup>11</sup>.*

De esta manera, al proponerse un nuevo gasto es necesario identificar el nuevo ingreso, la fuente de ahorro o la financiación requerida para su implementación, y estos, a su vez, ser consistentes con las cifras del Marco de Gasto de Mediano Plazos<sup>12</sup> y el costo que esta iniciativa podría implicar para la Nación, el cual no está contemplado en el Presupuesto General de la Nación, en los términos ordenados en el artículo 7° citado.

No sobra en este punto reiterar que en la comunicación enviada el 20 de febrero de 2018 por la Viceministra General del Ministerio de Hacienda al Congreso de la República frente al informe de ponencia para segundo debate del **Proyecto de ley número 034 de 2017 Cámara**, como se mencionó previamente en el presente oficio, se dejó expresa constancia que **el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable a dicha iniciativa**, dejando en evidencia, además del impacto fiscal del mismo, de la redacción imprecisa del articulado, que puede dejar en entredicho la intención de beneficiar a la población raizal de la isla como lo señala la exposición de motivos, para beneficiar exclusivamente a las finanzas territoriales.

En virtud de lo anterior, se considera pertinente objetar el **Proyecto de ley número 034 de 2017 Cámara, 209 de 2018 Senado**, “por medio del cual se establece una compensación a los miembros de la

<sup>11</sup> Ley 819 de 2003, “por la cual se dictan normas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

<sup>12</sup> Decreto 1068 de 2015: “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito” Público”.

Artículos 2.8.1.3.2. y siguientes.

*comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.*

Reciban por favor, honorables Congresistas, nuestros sentimientos de consideración y respeto.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Mauricio Cárdenas Santamaría.*

\* \* \*

**INFORME SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 97 DE 2015 CÁMARA, 120 DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual se establece normas de protección y garantías contra abusos hacia los usuarios de los servicios públicos de energía y gas y se dictan otras disposiciones en materia de protección de los usuarios de servicios públicos.*

Bogotá, D.C., julio 31 de 2018

Doctor:

ERNESTO MACÍAS TOVAR

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Doctor:

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Informe sobre las Objeciones Presidenciales al **Proyecto de ley número 097 de 2015 Cámara, 120 de 2016 Senado**, por medio de la cual se establece normas de protección y garantías contra abusos hacia los usuarios de los servicios públicos de energía y gas y se dictan otras disposiciones en materia de protección de los usuarios de servicios públicos.

Honorables Senadores y Representantes a la Cámara:

Respetuosamente, a través del presente escrito rendimos informe sobre la honrosa tarea designada por el señor Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, sobre las Objeciones Presidenciales al **Proyecto de ley número 097 de 2015 Cámara, 120 de 2016 Senado**, por medio de la cual se establecen normas de protección y garantías contra abusos hacia los usuarios de los servicios públicos de energía y gas y se dictan otras disposiciones en materia de protección de los usuarios de servicios públicos.

**1. De las objeciones por inconstitucionalidad**

Se vulneró el artículo 367 de la Constitución con la expresión “En el caso de usuarios residenciales de los estratos a los que no se les haya eliminado los cobros por reconexión del servicio solo podrán ser aplicados-cobrados, cuando el costo o el valor de los mismos, sea menor al consumo facturado del servicio.”

**Argumentos del Gobierno nacional**

El Gobierno nacional objeta el párrafo 1° del artículo 4° del Proyecto de ley número 097 de 2015 Cámara, 120 de 2016 Senado por las siguientes razones de inconstitucionalidad:

La disposición objetada establece:

Artículo 4°. Adiciónense los siguientes párrafos al artículo 96 de la Ley 142 de 1994, los cuales quedarán así:

Parágrafo 1°. *Uso de medios tecnológicos.* Cuando la reconexión y reinstalación sea realizada con medios tecnológicos que impliquen lectura o gestión remota no física, no dará lugar a cobros por este concepto según el caso cuando aplique. En el caso de usuarios residenciales de los estratos a los que no se les haya eliminado los cobros por reconexión del servicio, solo podrán ser aplicados-cobrados, cuando el costo o el valor de los mismos, sea menor al consumo facturado del servicio. Cuando el usuario adeude 2 o más periodos de facturación y la empresa de servicios públicos domiciliarios suspenda el servicio se aplicará el cobro de reconexión.

1.1. Los costos en que incurran las empresas de servicios públicos por la reinstalación o reconexión de estos deben estar incluidos en el régimen tarifario

.. A juicio del Gobierno nacional la disposición contenida en el artículo 4° del Proyecto de ley número 097 de 2015 Cámara, 120 de 2016 Senado, al excluir de la tarifa los costos en que incurran las empresas de servicios públicos cuando efectúan la reconexión del servicio en los inmuebles residenciales de los estratos 4, 5 y 6, en los casos en que el valor de la reconexión es menor al consumo facturado, resulta contraria a lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 367<sup>1</sup> de la Constitución en donde se establece que la ley que fije el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios deberá tener en cuenta para el efecto, entre otros criterios, el relativo a los costos de servicio.

Concluye el Gobierno en el informe de objeciones que, es evidente que la expresión contra la cual se dirige la presente objeción, contenida en el párrafo 1° adicionado al artículo 96 de la Ley 142 de 1994, al exonerar a los usuarios de los estratos 4, 5 y 6 del cargo por concepto de reconexión, vulnera el artículo 367 de la Constitución, pues excluye del régimen tarifario de los servicios públicos los costos reales en los que incurren las empresas por tal concepto, cuando el valor de la reconexión es menor al consumo facturado.

1.2. La eliminación de los cargos por reconexión vulnera el principio de solidaridad

Para el Gobierno, además, independientemente del valor económico de los procesos que deben adelantar las empresas para efectuar la reconexión de los servicios, el desconocer el derecho que estas tienen de cobrar los costos reales en que incurren para el efecto resulta contrario al principio de solidaridad previsto en el artículo 367, antes citado, de la Constitución.

Dado que se trata de un costo real, el valor de la exoneración del pago de la reconexión del servicio establecido por la expresión objeto de reproche en el presente escrito tendrá que ser asumido por una de las partes que conforman el sistema, es decir, bien sea por los usuarios que cancelan oportunamente

<sup>1</sup> **Artículo 367.** La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

sus obligaciones, por las empresas o por el propio Estado.<sup>2</sup>

Si se piensa en que los usuarios sean quienes asuman este costo, necesariamente tendrán que aumentarse, de manera general, las tarifas del servicio, incluso a aquellas personas que pagan oportunamente sus facturas.

No obstante, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, un régimen tarifario en el que los usuarios que cumplen sus obligaciones deben cancelar, vía aumento de las tarifas, los costos asociados a la reconexión de los servicios cortados o suspendidos a los usuarios morosos vulnera, sin duda, una de las nociones fundamentales del principio de solidaridad, cual es que cada usuario debe asumir las cargas que le corresponden y contribuir al sostenimiento y viabilidad del sistema.

En efecto, sobre esta acepción del principio de solidaridad, en la Sentencia C-150 de 2003, la Corte Constitucional afirmó:

Para que los principios constitucionales que orientan la prestación de los servicios públicos sean efectivos (artículo de la 2 C. P.), cada usuario debe cumplir con su deber básico respecto de los demás usuarios consistente en abstenerse de trasladarle a ellos el costo de acceder y de disfrutar del servicio público domiciliario correspondiente. Cuando un usuario no paga por el servicio recibido, está obrando como si los demás usuarios, tuvieran que correr con su carga individual y financiar transitoria o permanentemente su deuda. Ello atenta claramente contra el principio de solidaridad que, entre otros, exige que cada usuario, asuma las cargas razonables que le son propias en virtud de la Constitución, la ley y el contrato respectivo.<sup>3</sup>

En este orden de ideas, la Corte concluye que la persona que se abstiene de pagar por los servicios públicos que recibe, no solo incumple sus obligaciones para con las empresas que los prestan, sino que no obra conforme al principio de solidaridad<sup>4</sup> y dificulta que las empresas presten los servicios con criterios de eficiencia (artículo 365 C. P.), lo cual pugna con los principios sociales que consagra la Carta para orientar la prestación, regulación y control de los servicios públicos.

Concluye el Gobierno nacional en el informe de objeciones:

Así en la actualidad, de ahí que carezca de sustento constitucional la exoneración del cobro por reconexión de los servicios públicos a los usuarios de los estratos 4, 5 y 6, cuando el monto de dicho cobro es inferior al consumo facturado, pues un subsidio por este concepto a favor de los estratos más altos resulta notoriamente inequitativo e injusto, por cuanto no atiende los aspectos

más esenciales de los principios de solidaridad y de igualdad, así como tampoco la capacidad del erario público y la necesidad, en términos de sostenibilidad del sistema, de que las empresas públicas y privadas recuperen los costos en que incurren para la prestación del servicio.

En suma, la exoneración del pago por concepto de reconexión a favor de los estratos 4, 5 y 6 vulnera el principio constitucional de solidaridad, pues constituye un factor de inequidad en el reparto de las cargas públicas, en detrimento de las personas que asumen oportunamente sus obligaciones, incluidas las de menos ingresos.<sup>5</sup>

2. La expresión en el caso de usuarios residenciales de los estratos a los que no se les haya eliminado los cobros por reconexión del servicio, solo podrán ser aplicados-cobrados, cuando el costo o el valor de los mismos, sea menor al consumo facturado del servicio, contenida en el parágrafo 1° adicionado al artículo 96 de la Ley 142 de 1994, vulnera el artículo 365 de la Constitución.

Para el Gobierno resulta inconstitucional imponer la carga a los usuarios que cumplen sus obligaciones de cancelar los costos asociados a la reconexión de los servicios cortados o suspendidos a los usuarios morosos, también lo es trasladar esta exigencia a las empresas de servicios públicos. Argumenta el Gobierno lo siguiente:

En este sentido, el artículo 87 de la Ley 142 de 1994 establece que el régimen tarifario de los servicios públicos estará orientado, entre otros criterios, por los de eficiencia económica y suficiencia financiera. De acuerdo con el numeral 87.1 de este artículo, por eficiencia económica debe entenderse que el régimen de tarifas procurará que estas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta (...) los costos; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente (...). En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por este.<sup>6</sup>

Citando la Sentencia C-150 de 2003, en la cual la Corte Constitucional estudió los numerales 87.1 y 87.4 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 y señaló que estos criterios del régimen tarifario son un desarrollo de lo dispuesto en el artículo 365 Superior a cuyo tenor es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Esto en la medida en que tales criterios garantizan la viabilidad financiera de las empresas y la recuperación de los costos en que estas incurren para la presentación del servicio, y porque, además, facilitan la iniciativa privada.

Sobre este diseño del régimen tarifario de los servicios públicos, en la mencionada decisión, la Corte señaló que desde la perspectiva técnica, estos dos criterios **“eficiencia económica y suficiencia financiera”** son los que permiten determinar el costo del servicio. En efecto, desde esta perspectiva

<sup>2</sup> Informe de objeciones Presidenciales.

<sup>3</sup> Ver Sentencias C-389 de 2002, C-566 de 1995.

<sup>4</sup> El principio de solidaridad se materializa mediante el otorgamiento de subsidios a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 quienes representan el 70% de la población, los cuales son sufragados por los usuarios de los estratos 5 y 6, y también con los recursos del ente territorial cuando lo anterior no es suficiente. Estos subsidios se justifican, como lo menciona la Corte Constitucional en la anterior sentencia, en la necesidad de proteger los derechos fundamentales más elementales de la población de menores recursos.

<sup>5</sup> Consultar informe de objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 097 de 2015 Cámara, 120 de 2016 Senado.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

es necesario saber cuánto cuesta prestar el servicio a todos los usuarios costos medidos con los criterios de eficiencia y suficiencia antes de establecer cómo se distribuyen las cargas tarifarias entre los usuarios de acuerdo principalmente con los principios de solidaridad y redistribución.

Lo anterior significa que para hacer exigible el principio de solidaridad, antes es necesario garantizar la eficiencia financiera de las empresas y la viabilidad económica de su objeto social, permitiéndoles recuperar los costos en que incurren para la prestación del servicio. De lo contrario, no es posible hacer una repartición equitativa de las cargas ni prestar un servicio eficiente.

De esta forma la exoneración de los costos por concepto de reconexión a favor de los estratos 4, 5 y 6 resulta contraria a los criterios de eficiencia económica y suficiencia financiera, en la medida en que obliga a las empresas a prestar los servicios con la misma calidad y eficiencia, pero con menores recursos, y asumir erogaciones que antes estaban previstas en la tarifa que cobraban de manera individual a los usuarios morosos.

Sobre este punto, se ha de tener en cuenta que para el año 2015, se estimaba que como consecuencia de la implementación del artículo 1° del Proyecto de ley número 016 de 2015 Senado, 190 de 2015 Cámara, es decir, en razón de la exoneración de los costos por concepto de reconexión y reinstalación de los servicios públicos a favor de los estratos 1, 2 y 3, objetado por el Gobierno nacional en el mes de diciembre de 2016, el dinero que dejarían de recaudar las empresas por estos conceptos sería de aproximadamente 25 mil millones de pesos para el servicio de acueducto, 38 mil millones de pesos para el servicio de energía eléctrica y de cerca de 20 mil millones de pesos para el servicio de gas natural.

A estas cifras, por cuenta de la nueva iniciativa legislativa objeto de la presente objeción, habrá que sumarle lo que le constará que las empresas de servicios públicos la extensión de este beneficio a los usuarios residenciales que más aportan a la sostenibilidad del sistema en razón de sus ingresos, como lo son los usuarios de los estratos 4, 5 y 6.

Concluye el Gobierno:

En síntesis, la viabilidad financiera del sistema y la prestación eficiente del servicio, tienen una relación directa con el derecho que tienen las empresas a recuperar los costos en que incurren por la prestación del servicio, incluido, por supuesto, el de reconexión. Cercenar este derecho implicaría poner en riesgo la operación de las empresas y, por ende, su capacidad para prestar un servicio eficiente y de calidad a toda la población, incluida la más vulnerable.

### 3. RESPUESTA A LA OBJECCIÓN

El objeto de este proyecto tal como fue presentado persigue un fin social que no es otro que proteger y garantizar los derechos de los usuarios de servicios públicos frente al abuso en el cobro de tarifas por concepto de reconexión.

De acuerdo con lo anterior, la objeción gubernamental anotada, la locución, no es cierto que, la eliminación de los cobros por reconexión del servicio contenida en el artículo 4° del proyecto de ley, se traduce en la exoneración del cobro por este concepto a los usuarios residenciales de los estratos 4,

5 y 6, cuando el costo o el valor del mismo sea menor al consumo facturado del servicio, por cuanto el contenido social que persigue este proyecto y en concordancia con los fines del Estado es servir a la comunidad y promover la garantía de los derechos fundamentales de sus asociados, de manera que no es de recibo la sugerente inconstitucionalidad manifestada por el Gobierno dado que esta se justifica exclusivamente en la posible vulneración de la estabilidad financiera de las empresas de servicios públicos domiciliarios, cuando en el proyecto se está manifestando claramente que lo que se busca es proteger a los usuarios de las empresas de servicios públicos frente a posibles abusos en el cobro de tarifas y en consecuencia vulneraciones de sus derechos y la correcta prestación de estos servicios.

Tanto la Ley 142 de 1994 como la jurisprudencia de la Corte Constitucional aludidas, son claras al decir que las empresas prestadoras solo pueden cobrar los costos en que realmente incurran, es decir, no pueden cobrar gastos que no han efectuado. Desde este punto de vista, es injustificado que las empresas, amparadas en las reglamentaciones de las comisiones de regulación, hoy cobren unas tarifas de reconexión o reinstalación exorbitantes, cuando lo cierto es que las actividades que deben desplegar para reanudar el servicio son simples, elementales, ejecutables casi siempre por un solo operario con las herramientas más sencillas. Con aceptada razón muchos usuarios furiosos exteriorizan que cuesta más la reconexión que la factura mensual de consumo de algunos servicios.

Ahora bien, uno de los aspectos fundamentales que debemos tener en cuenta es que este proyecto de ley, en ningún momento busca afectar los cargos básicos que garantizan la estabilidad financiera de las empresas de servicios públicos, mucho menos el cargo fijo y básico de consumo, por cuanto como dice la Corte Constitucional<sup>7</sup>, que “la solidaridad y la redistribución no deben ser entendidas solo en beneficio de las empresas –Lo que justifica el cobro del cargo fijo– sino también y especialmente en beneficio de los usuarios, que son la parte más vulnerable de la relación contractual y que, por lo tanto, deben ser sujetos de mayor protección por mandato constitucional”.

Las empresas de servicios públicos domiciliarios deben garantizar los fines de un estado social de derecho, lo cual se debería reflejar en el no cobro por reconexión, cuando la causa sea mora en el pago, teniendo en cuenta que en dichos hogares habitan menores de edad, adicional a ello existe tutelas de la Corte Constitucional que garantizan estos derechos fundamentales y ordenan la reconexión inmediata. En este mismo sentido se pronunciaron en el informe de objeciones presidenciales del Proyecto de ley número 16 de 2015 Senado, 190 de 2015 Cámara, donde se concluyó que: “en razón de que las empresas de servicios públicos han tenido avances tecnológicos que les permiten realizar reconexiones de forma ágil y rápida, sin la utilización de una cuadrilla para efectuar estos procesos, con ello se demuestra que el valor de la reconexión no debe ser cobrado”.

Como quedó demostrado en las distintas etapas del trámite legislativo del Proyecto de ley número 097 de 2015 Cámara, 120 de 2016 Senado la nueva prerrogativa a favor de los estratos más bajos de

<sup>7</sup> Ver Sentencia C-353 de 2006 y Sentencias C-150 y C-041 de 2003.

la comunidad, no es contraria a la Constitución, concretamente no vulnera los artículos 365 y 367 de la Carta, como tampoco fomenta la cultura del no pago de los servicios públicos en una población que, en razón de sus ingresos, en muchas ocasiones no está en capacidad de pagar el costo de la reconexión del servicio y, más esta es superior al valor del consumo facturado.

En este sentido los servicios públicos domiciliarios son una función social del Estado que mejoran las condiciones de vida de los colombianos más vulnerables, quienes son el centro y la razón del presente proyecto de ley. Así mismo, la ausencia o ineficiente prestación de estos servicios puede amenazar derechos fundamentales como la vida, la integridad personal, la salud. Así lo ha ratificado la Corte Constitucional, cuando se ha referido al particular en los siguientes términos:

(...) El contenido social de lo fines del Estado se desarrolla de manera particular en los servicios públicos domiciliarios, en la medida en que se orientan a satisfacer las necesidades básicas esenciales de las personas. Por lo tanto, la idea de tales servicios no puede concebirse en otra forma, teniendo en cuenta el inescindible vínculo existente entre la prestación de los mismos y la efectividad de ciertas garantías y derechos constitucionales fundamentales de las personas, que constituyen razón de la existencia de la parte orgánica de la Carta y de la estructura y ejercicio del Poder Público. Indudablemente, una ineficiente prestación de los servicios públicos puede carrear perjuicio para derechos de alta significación como la vida la integridad personal, la salud, etc. Connotación esencial de estos servicios públicos que se consagró expresamente en el artículo 4° de la Ley 142 de 1994, para efectos de lo establecido en el inciso primero del artículo 56 de la Carta.<sup>8</sup>

Igualmente, en otro pronunciamiento referido a la procedencia de la reconexión procederá únicamente cuando la causa de la suspensión del servicio sea la mora en el pago y el usuario se encuentre a paz y salvo con la empresa por esta misma razón y no bajo otros eventos como el fraude o alteración en las conexiones, acometidas o medidores. Así se manifestó:

Es necesario recordar que la pretensión de reconexión de un servicio público esencial en caso de incumplimiento en el pago, en sede de tutela, solo será procedente sí: (i) el servicio está destinado al consumo humano; (ii) las personas afectadas por la medida de suspensión son sujetos de especial protección constitucional; (iii) el usuario del servicio se encuentra en una precaria situación económica que le impide el pago inmediato de la obligación contraída; y (iv) no hubo reconexión fraudulenta del servicio. A juicio de la Sala, la exigencia de los cuatro requisitos indicados constituye una manera de salvaguardar los derechos fundamentales y a su vez permitir la viabilidad financiera de las empresas de servicios públicos esenciales.<sup>9</sup>

## 2. DE LAS OBJECIONES POR INCONVENIENCIA

### 1. El presupuesto público no puede asumir el cargo por reconexión y reinstalación

Así como ni los usuarios ni las empresas deben asumir los costos por reconexión de los servicios públicos, cuando estos son cortados o suspendidos por falta de pago, porque esta exigencia es inconstitucional, también resulta inconveniente asignar esta carga al presupuesto público.

Al respecto, se ha de considerar que en virtud de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios debe hacerse explícito cuál es su impacto fiscal y establecerse su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo que dicta anualmente el Gobierno nacional.

Para el efecto, dispone la norma en la exposición de motivos de los proyectos y en cada una de las ponencias para debate se deben incluir expresamente los costos fiscales de los mismos y la fuente de ingreso adicional para cubrirlos.

De la misma manera, dicha regulación prescribe que, durante el trámite de los proyectos, el Ministerio de Hacienda debe rendir concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas, así como sobre la fuente de ingresos para cubrirla y sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Revisado el trámite legislativo de la presente iniciativa, es claro que en franco desconocimiento de la citada norma, el proyecto de ley no hace explícito cuál es su impacto fiscal y tampoco establece su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo. Igualmente, esta iniciativa no precisa los costos fiscales que causará ni la fuente de ingreso adicional para cubrirlos.

Con fundamento en lo expuesto hasta aquí el Gobierno nacional solicita al Congreso de la República que precise y haga explícito quién y con cuáles recursos se pagarán los costos reales en que incurren las empresas para realizar la reconexión de los servicios públicos cortados o suspendidos en los inmuebles residenciales, en caso de que no se acepten las objeciones de inconstitucionalidad formuladas en precedencia.<sup>10</sup>

Como ya explicó, al tenor de lo dispuesto en el artículo 367 de la Constitución, el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios tiene reserva de ley, de suerte que, si este punto no es regulado en esta iniciativa, el mismo no podrá ser desarrollado por el Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria (artículo 189.11 de la Constitución), así como tampoco por las comisiones de regulación (artículo 73 de la Ley 142 de 1994), aunque así lo prevea el parágrafo 2° del artículo 4° del proyecto de ley de la referencia.

### 2. La expresión objetada por razones de inconstitucionalidad fomenta la cultura del no pago de los servicios públicos entre los estratos 4, 5 y 6

En resumen, la norma objeto de reproche legaliza la falta de pago de los servicios públicos entre los estratos 4, 5 y 6, cuando el valor de la reconexión es menor al consumo facturado y, de esta forma, genera una nueva cultura del incumplimiento sin consecuencias, que aumentará el riesgo de impago entre los sectores de

<sup>8</sup> Sentencia T-749 de 2012

<sup>9</sup> Sentencia T-614 de 2010.

<sup>10</sup> Ver Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 097 de 2015 Cámara, 120 de 2016 Senado.

la población que sí tienen capacidad económica para atender sus obligaciones, lo cual ampliará las brechas sociales, en lugar de reducirlas.

#### - RESPUESTA A LA OBJECCIÓN

En este aparte, es importante mencionar que si bien el Gobierno nacional sugiere que se precise y se haga explícito quién y con cuáles recursos se pagarán los costos reales en que incurren las empresas para realizar la reconexión y la reinstalación de los servicios públicos cortados o suspendidos por falta de pago, en caso de que no se acepten las objeciones de inconstitucionalidad formuladas en precedencia, al tenor de lo dispuesto en el artículo 367 de la Constitución, el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios tiene reserva de ley, de suerte que, si este punto no es regulado en esta iniciativa, el mismo no podrá ser desarrollado por el Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria (artículo 189.11 de la Constitución), así como tampoco por las comisiones de regulación (artículo 73 de la Ley 142 de 1994).

Igual argumento presentó el Gobierno en las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 16 de 2015 Senado, 190 de 2015 Cámara en la que señala que el proyecto de ley no hace explícito cuál es su impacto fiscal y tampoco establece su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo, al no ser incluido de manera expresa dentro de la iniciativa se deben incluir expresamente los costos fiscales de los mismos y la fuente de ingreso adicional para cubrirlos.

Al respecto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-625 de 2010 ha establecido que:

Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política

económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

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

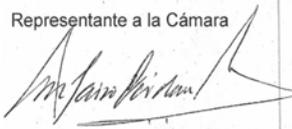
De lo que se concluye que para la Corte Constitucional las empresas cuentan con las siguientes prerrogativas para asegurar su estabilidad financiera y, en consecuencia, prestar un efectivo servicio:

Cobro del cargo fijo, suspensión del servicio, resolución del contrato, cobrar unilateralmente el servicio consumido, cobrar unilateralmente el servicio no facturado, intereses moratorios sobre saldos insolutos.

#### PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones la Comisión Accidental designada para estudio de objeciones presidenciales se permite proponer ante la Plenaria del Senado de la República, aprobar el presente informe, declarando infundadas las objeciones presidenciales al **Proyecto de ley número 097 de 2015 Cámara, 120 de 2016 Senado**, por medio de la cual se establecen normas de protección y garantías contra abusos hacia los usuarios de los servicios públicos de energía y gas y se dictan otras disposiciones en materia de protección de los usuarios de servicios públicos.

Representante a la Cámara



JHON JAIRO CARDENAS MORAN  
Representante a la Cámara

OSCAR DARIO PEREZ  
Representante a la Cámara

LAUREANO AUGUSTO ACUÑA DÍAZ  
Senador de la Republica

#### CARTAS DE COMENTARIOS

#### CARTA DE COMENTARIOS DE LA UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 DE 2017 CÁMARA

por el cual se crea el Estatuto Anticorrupción de la  
Policía Nacional.

Bogotá, D. C., julio 26 de 2018

Honorable

Secretario General de la Cámara

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

**Asunto:** Observaciones al **Proyecto de ley** número 198 de 2017 Cámara, *por el cual se crea el Estatuto Anticorrupción de la Policía Nacional*.

De manera atenta, el Observatorio de Derechos Humanos de la Universidad La Gran Colombia se permite exponer las observaciones al proyecto de ley *“por el cual se crea el Estatuto Anticorrupción de la Policía Nacional”*.

La finalidad consignada en el proyecto de ley está directamente relacionada con el establecimiento de mecanismo encaminado a prevenir y sancionar actos de corrupción en busca crear el Sistema Integral Anticorrupción de la Policía Nacional (SIAP). Este proyecto de ley es anticonstitucional debido a que para crear este sistema se requiere de aval del Gobierno, pues no es posible crear nuevas instituciones sin esta salvedad, por lo anterior se haría necesario hacer una reforma constitucional.

### 1. LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY

Es así como hemos definido estudiar la conveniencia del proyecto y su concordancia con las disposiciones de la Constitución Política y lo manifestado por la Corte Constitucional respecto de la viabilidad del proyecto de ley de anticorrupción.

Este proyecto cuenta con tres objetivos:

1. Profesionalizar y dignificar la función policial en el país.
2. Consolidar instrumentos de transparencia y ética.
3. Establecer un fuerte sistema de sanciones para los policías corruptos.

Este proyecto de ley tiene como finalidad aumentar a 50 años la sanción de inhabilidad general para los policías hallados responsables de corrupción, se hará una prueba con detector de mentiras anualmente y quien no la apruebe será destituido; cada policía y vehículo policial tendrán obligatoriamente un dispositivo de GPS y una videocámara, no se frente a la violación de derechos fundamentales constitucionales como lo es el artículo 1º: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”, la intimidad.

*Artículo 15. “Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar”.*

*Artículo 25. “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.*

*Artículo 29. “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.*

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

La Corte se ha manifestado respecto a la prueba<sup>1</sup> “se verifica la violación del debido proceso por parte de una prueba ilegítima, dicha prueba es nula en el contexto del proceso dentro del cual pretende aducirse”. Esta precisión permite mostrar el otro aspecto de

la argumentación y es que la prueba obtenida con violación del debido proceso es nula de pleno derecho, pero no por ello es nulo de pleno derecho el proceso en el que se inserta. En efecto, la Corte Constitucional ha sido enfática en reconocer que la nulidad de la prueba obtenida con violación del debido proceso no implica necesariamente la nulidad del proceso que la contiene.

La Corte Constitucional ha dicho al respecto que, si la prueba ilegal o inconstitucional es crucial para la adopción de la providencia judicial, esto es, si su incidencia en la decisión judicial es de tal magnitud que, de no haberse tenido en cuenta, el fallo racionalmente habría podido ser otro, el juez de tutela está obligado a anular el proceso por violación grave del debido proceso del afectado. Concretamente, en materia penal, la Corte Constitucional ha establecido que el error fáctico por apreciación de prueba ilegítima no afecta la integridad del proceso, a menos que su peso en la definición de la responsabilidad penal sea decisivo, es decir, que, sin la prueba ilícitamente apreciada, la conclusión judicial respecto de la responsabilidad del procesado habría sido posiblemente distinta.

Ahora bien, en Colombia habría dificultades para admitir la prueba aun si fuera objeto de estipulación en los asuntos tramitados por medio de la Ley 906 de 2004, por cuanto el párrafo del ordinal 4º del artículo 356 limita su procedencia a hechos o circunstancias y como se ha visto el polígrafo no es apto para demostrar hechos o circunstancias de la conducta punible, sino para ofrecer un dictamen acerca de si una persona, en un ambiente determinado, respondió con la verdad o con la mentira las preguntas estructuradas que se le hicieron.

En el Proceso 2647 de agosto 1º de 2008 la Corte encuentra peligros enormes frente a la libertad y a la dignidad del sujeto si se admite la utilización del polígrafo como medio de prueba, pues ese dispositivo antes que matizar la tensión entre la finalidad del proceso penal como método de aproximación a la verdad y la de proteger la integridad de los derechos fundamentales comprometidos, contribuye a afianzar más el fin que los medios, debido al dramático proceso de instrumentalización a que se somete a la persona, de quien se extraen mediciones tomadas del monitoreo de las reacciones del sistema nervioso autónomo, para convertir al propio individuo en instrumento de corroboración de una verdad a la que debe llegar la administración de justicia con absoluto respeto por la dignidad humana.

En conclusión, todas esas razones llevan a la Sala a colegir que el polígrafo no es admisible como medio de prueba en el contexto de la teleología de la investigación penal y por esa razón se abstiene de desarrollar el segundo punto relacionado con su confiabilidad, que es de carácter técnico-científico, enfatizando que los motivos que llevan a descartar su uso dentro del proceso penal nada tienen que ver con su empleo en otras áreas, como ocurre con los procesos de selección de personal.

### 2. LA CREACIÓN DEL SISTEMA INTEGRAL ANTICORRUPCIÓN

Este proyecto de ley modificaría la Ley 1015 de 2006 (febrero 7), por medio de la cual se expide el Régimen Disciplinario para la Policía Nacional, cuyo objetivo es el mantenimiento de la disciplina y son responsables todos los servidores de la institución. La disciplina se mantiene mediante el ejercicio

<sup>1</sup> Sentencia T-233/07.

de los derechos y el cumplimiento de los deberes, coadyuvando con los demás a conservarla.

*Artículo 27. “Medios para encauzarla. Los medios para encauzar la disciplina son preventivos y correctivos”.*

Los medios preventivos hacen referencia al ejercicio del mando con el fin de orientar el comportamiento de los subalternos a través de llamados de atención verbal, tareas tales como acciones de tipo pedagógico, asistencia a cursos de formación, ética, trabajos escritos, como medios disuasivos de aquellas conductas que no trascienden ni afectan la función pública, sin que ello constituya antecedente disciplinario.

Los medios correctivos hacen referencia a la aplicación del procedimiento disciplinario en caso de ocurrencia de falta definida como tal en la presente ley.

Parágrafo. El Director General de la Policía Nacional, mediante acto administrativo, creará el comité de recepción, atención, evaluación y trámite de quejas e informes en cada una de las unidades que ejerzan la atribución disciplinaria, señalando su conformación y funciones.

Así mismo, se tendría que modificar el estatuto de carrera para la Policía Nacional, Decreto número 1791 del 14 de septiembre de 2000 expedido por el Ministerio de Defensa Nacional, con el fin de alcanzar el objetivo número uno de la profesionalización del policía.

Vale la pena tener en cuenta que el estatuto anticorrupción de la Policía Nacional no cuenta con los parámetros constitucionales establecidos en el artículo 154, el cual menciona expresamente que *“las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno. Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”.*

El artículo 156 de la Constitución Política establece expresamente: *“La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones”.*

El artículo 150 de la Constitución Política establece específicamente en su numeral 19: *“Dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: a) Organizar el crédito público; b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la*

*Junta Directiva del Banco de la República; e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública”.*

### 3. DATOS ESTADÍSTICOS

C I R - C U N S - T A N C I A D E L I T O	F L A - G R A N - C I A M A - Y O R E S 2017	F L A - G R A N - C I A M A - Y O R E S 2018	Ó R D E N E S J U D I C I A - L E S M A - Y O R E S 2017	Ó R D E N E S J U D I C I A L M A Y O R E S 2018
OTROS DELITOS	10	7	8	13
HURTO A P E R S O - N A	3	4	0	0
HURTO A C O M E R - C I O	2	0	0	0
HURTO A R E S I - D E N C I A	0	0	0	2
P O R T E I L E G A L	1	1	0	0
L E S I O - N E S P E R S O - N A L E S	4	4	0	0
H O M I C I - D I O	2	0	0	0
TOTAL	22	16	8	15

Para poder hablar concienzudamente acerca de un tema tan delicado e importante como el que se trae a colación, se hace necesario remitirse a las estadísticas. Para el 2016, 373 uniformados fueron destituidos en desarrollo de 1.454 fallos y en 1.261 audiencias verbales que incluyeron 485 suspensiones, 492 multas, 169 amonestaciones y 5.015 audiencias conciliatorias. Asimismo, había 8.400 procesos disciplinarios contra uniformados<sup>2</sup>.

En Estados Unidos tiene origen el polígrafo, pero no es cierto que, en el derecho comparado, se haya generalizado su aceptación como medio de prueba. Se encuentra limitado a los siguientes eventos: cuando hay estipulación entre las partes; y una vez estipulada, cuando se usa para impugnar o corroborar un testimonio. Consecuentes con esa tradición, los tribunales norteamericanos prosiguen excluyendo la evidencia poligráfica cuando no ha sido estipulada, salvo el caso excepcional de Nuevo México, donde se ha admitido sin necesidad de acuerdo previo entre las partes. En Colombia no se ha resuelto el primer proceso con la prueba de polígrafo.

### 4. CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA

Es importante advertir que el Ministerio de Hacienda debe revisar el impacto fiscal respecto a la creación del estatuto anticorrupción de la Policía Nacional por lo que es esta entidad la llamada a manifestarse frente a la iniciativa legislativa bajo estudio.

Vale la pena aclarar que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 del 2003<sup>3</sup>, el cual

<sup>2</sup> Estadísticas de funcionarios judicializados por diferentes delitos. Centro de Investigación Criminológico de la Policía Nacional.

<sup>3</sup> **Artículo 7°.** *Análisis del impacto fiscal de las normas.* En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que

establece que todo proyecto de ley debe prever la fuente adicional o sustitutiva que financiará los gastos que proponen, allí menciona la obligación de enunciar los costos fiscales en cuanto a los proyectos de ley que se intenten aprobar. Se denota que la iniciativa legislativa no tiene aún aval del Ministerio de Hacienda.

Por lo anteriormente expuesto, el proyecto de ley que nos ocupa no cuenta con el aval ni un concepto favorable por parte del Ministerio de Hacienda, pues no tiene un presupuesto para llevar a cabo el mismo, es así como no es posible ejecutarlo.

## 5. CONCLUSIÓN

Si se quieren solucionar los problemas de seguridad ciudadana, debemos iniciar por el flagelo de la corrupción, que es el punto débil de nuestros funcionarios, de los cuales las organizaciones criminales sacan provecho para seguir delinquir.

Las tres subunidades que conforman la Unidad Nacional Anticorrupción de la Policía ya existen, pues la Policía cuenta con un grupo de anticorrupción en la Dirección de Investigación Criminal, los cuales trabajan en conjunto con la Fiscalía General de la Nación y con la Procuraduría para investigar los delitos cuando son cometidos por los servidores. Tendríamos con este proyecto que entrar a reestructurar estos grupos para alcanzar disminuir la corrupción.

La Policía cuenta con la oficina de quejas y reclamos, donde la comunidad instaura denuncia y quejas en contra de funcionarios corruptos y cuenta con la línea anticorrupción.

Por todo lo anterior, consideramos que es conveniente crear este sistema ya que agruparía y unificaría los procesos disciplinarios.

Podemos concluir que la prueba del polígrafo es ilegal, siendo vulnerados de esta forma los derechos fundamentales mencionados en el encabezado de este documento y no está contemplada en nuestra legislación como prueba.

Finalmente y después de realizado el análisis de la ley por la cual se crea el estatuto anticorrupción de la Policía Nacional, se concluye que debido a

---

otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

que esta no cumple con los parámetros establecidos en los artículos 15, 25, 27, 29, 150, 154 y 156 en los numerales y literales mencionados en el desarrollo de este estudio de la Constitución Política, se considera que el proyecto de ley es inconstitucional, toda vez que clara y expresamente no cumple con la normatividad establecida para tal fin.

Cordialmente,



**Alejandro Badillo Rodríguez**  
Director Observatorio de Derechos Humanos  
Universidad La Gran Colombia

\*\*\*

## CARTA DE ADHESIÓN

### **CARTA DE ADHESIÓN A PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 017 DE 2017 CÁMARA**

*por medio del cual se crea la lista “Ser Pillo no Paga” vinculada a la Comisión de Delitos contra la administración pública y el patrimonio público como medida anticorrupción y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 28 de agosto de 2018

Doctora

AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO

Secretaria

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: *Ponencia para Segundo Debate Proyecto de ley número 017 de 2017 Cámara.*

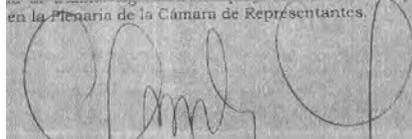
Respetada doctora:

De acuerdo con la decisión de la Mesa Directiva de la Comisión consignada en el Acta número 003 y con base en lo establecido en el artículo 150 de la Ley 3ª de 1902, he sido designada como ponente para segundo debate del Proyecto de ley número 017 de 2017 Cámara, “*por medio del cual se crea la lista “Ser Pillo no Paga” vinculada a la Comisión de Delitos contra la administración pública y el patrimonio público como medida anticorrupción y se dictan otras disposiciones*”, en reemplazo del honorable Representante Heriberto Sanabria Astudillo.

En ese sentido, quisiera comunicarle mi decisión de adherirme a la ponencia del entonces honorable Representante Heriberto Sanabria Astudillo, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 211 de 2018 a fin de darle continuidad al trámite legislativo del proyecto en mención y pueda ser anunciado para debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

en la Plenaria de la Cámara de Representantes.



**Adriana Magall Matiz Vargas**  
Representante a la Cámara

AGOSTO 29/18  
9:54 am  
Esther

**CONTENIDO**

Gaceta número 647 - martes 4 de septiembre de 2018

**CÁMARA DE REPRESENTANTES****LEYES SANCIONADAS**

	<b>Págs.</b>
Ley 1917 de 2018, por medio de la cual se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia, su mecanismo de financiación y se dictan otras disposiciones.....	1
Ley 1930 de 2018, por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia.....	3
Ley 1932 de 2018, por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 75 años de la Universidad del Atlántico, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.....	9
Ley 1934 de 2018, por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil.....	10
Ley 1935 de 2018, por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y destinación de las propinas. ....	12
Ley 1936 de 2018, por medio de la cual se renueva la emisión de la Estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio, creada mediante la Ley 656 de 2001, y se dictan otras disposiciones.....	14

**OBJECIONES PRESIDENCIALES**

Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley número 034 de 2017 Cámara, 209 de 2018 Senado, 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.....	14
Informe sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley número 097 de 2015 cámara, 120 de 2016 senado.....	21

**CARTAS DE COMENTARIOS**

carta de comentarios de la universidad la gran colombia al Proyecto de ley número 198 de 2017 cámara, por el cual se crea el Estatuto Anticorrupción de la Policía Nacional. ....	25
---	----

**CARTA DE ADHESIÓN**

Carta de adhesión a ponencia para segundo debate proyecto de ley número 017 de 2017 cámara, por medio del cual se crea la lista “Ser Pillo no Paga” vinculada a la Comisión de Delitos contra la administración pública y el patrimonio público como medida anticorrupción y se dictan otras disposiciones.....	28
---	----