



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 670

Bogotá, D. C., jueves, 13 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 087 DE 2018 CÁMARA**

*por el cual se adiciona un artículo transitorio de la Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente artículo transitorio a la Constitución Política:

**Artículo transitorio 5A.** La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz, y cualesquiera otro mecanismo que forme parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR); en ningún caso y bajo ninguna circunstancia, podrá solicitar, requerir, pedir u oficiar a las entidades públicas de cualquier orden, a los organismos de control, a los servidores públicos y a los particulares que cumplen o cumplieron funciones públicas, información, datos, documentos de carácter reservado, documentos de altísima sensibilidad, expedientes de carácter reservado, información sometida a reserva, o cualquiera otra operación relacionada con información estatal o documentos de cualquier índole, en donde se señale, indique, mencione, describa, o especifique información relacionada con la seguridad nacional, tales como operaciones militares, operaciones estatales, operaciones de inteligencia, operaciones de contrainteligencia o cualquier otra información que atente o ponga en riesgo mínimo la seguridad nacional o de cualquiera de sus agentes.

Tampoco podrán las instituciones y/o mecanismos señalados en el inciso anterior, so pretexto de cumplir sus funciones, requerir ningún tipo de información personal contenida en hojas de vida, historial personal, listas de miembros o datos relacionados con la vida

profesional o privada del personal de los servicios inteligencia y contrainteligencia de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de los organismos de seguridad e inteligencia del Estado.

Parágrafo. El desconocimiento de lo previsto en este artículo constituirá falta gravísima, tanto para quien solicite como para quien suministre la información a que se refiere este artículo, y será sancionada conforme a las normas disciplinarias vigentes, sin perjuicio de las sanciones penales contempladas en la jurisdicción penal ordinaria.

Artículo 2°. *Vigencia y derogatorias.* El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación, y deroga las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

OSCAR DARIO PEREZ PINEDA  
Representante a la Cámara

Juan P. Celis  
Nota: Las firmas continúan en la página siguiente

Juan Darío Borrero López

| Nombre                     | Firma |
|----------------------------|-------|
| Alfonso Berrío             |       |
| Diego Fernando Ospina      |       |
| César Paganó Medina        |       |
| Miguel Ángel Ríos          |       |
| Esteban Quintero C         |       |
| Diego Javier Ospina J.     |       |
| Gustavo Lombardo G         |       |
| Enrique Cabral B           |       |
| Christian Murcia Gaitán A. |       |
| Milton Ayón Ayón           |       |

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El artículo 16 del Decreto 588 de 2017, el cual señala y explica las facultades de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición; dispone el acceso de los órganos que componen dicha comisión a información reservada, es decir, que ninguna entidad pública o funcionario público, según esta norma, le puede oponer las reservas en materia de acceso a la información que contengan los datos requeridos. Esto quiere decir, que las facultades que tiene la Comisión le permiten acceder de manera casi ilimitada a información de altísima sensibilidad y a documentos de carácter reservado; lo cual se constituye en un hecho altamente grave, toda vez que se está poniendo en manos de personas ajenas a la custodia de esta información su contenido que tiene toda la trascendencia e importancia para romper y transgredir la seguridad y defensa del Estado. No obstante, lo anterior, si bien es cierto que los párrafos que explican este acápite del Decreto hablan sobre la reserva legal en que entraría a constituir la información que le rinda una entidad pública a la Comisión, no es posible determinar quién es el responsable de garantizar las condiciones de seguridad de esas informaciones diferentes a los mismos miembros que la integran. En este orden de ideas, es preciso señalar que la información obtenida por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición no goza de ningún control real y efectivo por parte de una entidad pública o un organismo de control que no permita que la información se filtre o sea infiltrada por personas que tengan intereses, oscuros o no, en información y documentos que en ningún caso deben ser divulgados en aras de preservar la integridad de la seguridad de la nación; lo que llevaría a un gradual deterioro en los protocolos de seguridad y en la información recogida por los servicios de inteligencia.

Ahora bien, la precariedad de los protocolos (reserva legal simple) que supuestamente buscan que no sea vulnerada o revelada la información que solicite la Comisión, podría generar unos daños irreparables a la seguridad y defensa del Estado; dado que en la actualidad persisten aún algunos grupos guerrilleros, las denominadas disidencias de las FARC, la delincuencia urbana y rural organizada, y los demás grupos y organizaciones asociadas a al narcotráfico, la extorsión, el secuestro y demás delitos de alto impacto; los cuales tienen gran interés, y de paso les sería de gran utilidad para sus operaciones, el contenido de los expedientes que eventualmente podrían ser revelados con esa facultad que tiene la Comisión, porque son documentos de los organismos de inteligencia y contrainteligencia. El peregrino argumento de la misma Comisión es que ellos mismos dan garantía de su reserva, lo cual es bastante ingenuo pensarlo tomando en cuenta que no existe una causa eficiente ni un mecanismo eficaz y serio que generen confianza y que garantice que la información y las personas mencionadas en los expedientes gozarán de absoluta confidencialidad y seguridad. Equivalen a garantías fantasiosas.

Además, sin que sea este hecho el más relevante para la proposición de este proyecto de ley, no es

un secreto que al interior de la Comisión existen distintos matices ideológicos, donde la mayoría de sus miembros son de una tendencia de izquierda declarada por ellos mismos en diversos artículos y en sus propias redes sociales a lo largo de los años que duraron las conversaciones de paz en La Habana; incluso donde muchos han mostrado aquiescencia con algunos de lo más macabros hechos ejecutados por las guerrillas y con algunas de sus ideologías; lo cual hace que se cree un manto de dudas sobre la utilización que se pueda derivar de la información a la cual puedan acceder. Ello es una garantía de poca reserva.

Es necesario aclarar que la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición no tiene funciones jurisdiccionales, sino que sus funciones radican en su vocación de investigaciones sobre la ética y la política; lo cual significa que si bien es cierto obedece a una creación y un mandato legal, no tiene la capacidad ni funciones de juzgar desde el punto de vista judicial, sin embargo tiene pleno acceso a información, documentos y expedientes de alto valor para la seguridad del país. En esta perspectiva, es sumamente peligroso para la vida y la integridad de los agentes de los servicios de inteligencia y contrainteligencia que todas esas operaciones circulen a la deriva, sin unas condiciones particularmente atractivas y suficientes que garanticen su propia seguridad, la de las personas involucradas y la defensa de la nación. Esa garantía de reserva legal contenida en el Decreto 588 de 2017 tiene un efecto fantasmagórico.

Cordialmente,

OSCAR DARIO PEREZ PINEDA  
Representante a la Cámara

Juan P. Celis

Juan Dario Berrio Lopez

| Nombre                        | Firma   |
|-------------------------------|---------|
| John Jairo Bermudez G         | [Firma] |
| Quispe Pedro Sarmiento B      | [Firma] |
| César Eugenio Martínez        | [Firma] |
| Margarita Restrepo            | [Firma] |
| Esteban Quintero C            | [Firma] |
| Oscar L. Villanueva M         | [Firma] |
| Diego Javier Osorio J.        | [Firma] |
| Enrique Cárdenas B            | [Firma] |
| Cristian Manuel Ballesteros A | [Firma] |
| Milton Hugo Angulo V.         | [Firma] |

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 15 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 087 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda, y otras firmas.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

# PROYECTOS DE LEY

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 083 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se adiciona una causal de inhabilidad para celebrar contratos con entidades estatales por la comisión de conductas prohibidas por el régimen de competencia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adicionar el literal (L) al numeral primero (1°) del artículo octavo (8°) de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

“**Artículo 8°. De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar.** Son inhábiles para participar en licitaciones y para celebrar contratos con las entidades estatales:

(...)

- I. Las personas naturales o jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la comisión de conductas prohibidas por el régimen de competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio en el marco de procesos de la contratación pública por prácticas restrictivas de la competencia.

Asimismo, la inhabilidad se extenderá a las sociedades de las que hagan parte dichas personas en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o de socios controlantes, a sus matrices y a sus subordinadas y a las sucursales de sociedades extranjeras, con excepción de las sociedades anónimas abiertas.

La inhabilidad prevista en este literal se extenderá por un término de veinte (20) años”.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Objeto

El objeto del presente proyecto de ley radica en la necesidad de adicionar una causal de inhabilidad para participar en los procesos contractuales adelantados por las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, impuesta dicha inhabilidad a aquellas personas, ya sean naturales o jurídicas, que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la violación del régimen de competencia, esto con el fin de combatir las prácticas de Acuerdos Anticompetitivos<sup>1</sup>, en cualquier forma en que se presente.

### 2. Necesidad

De acuerdo a cifras entregadas por el Superintendente de Industria y Comercio, Pablo Felipe Robledo, “desde 2012 a septiembre del 2016, la Superintendencia de Industria y Comercio ha impuesto multas que superan el billón de pesos a 390 personas naturales y jurídicas por prácticas anticompetitivas que afectan el buen funcionamiento del mercado en Colombia”<sup>2</sup>.

Además de lo anterior, las adquisiciones que efectúan las entidades del sector público, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), representan, en promedio, el 15% del Producto Interno Bruto<sup>3</sup>, lo que implica que esta actividad de la administración represente un renglón importante en la actividad económica nacional.

En ese sentido, resulta imperioso brindar herramientas, tanto a las entidades contratantes de derecho público, como a los entes de control, para poder combatir y suprimir esta conducta que tantas consecuencias nefastas acarrea.

### 3. Contenido

El proyecto de ley se compone de dos (02) artículos así:

- <sup>1</sup> Superintendencia de Industria y Comercio, (s.f.). Acuerdo competitivo - ¿Qué es un acuerdo anticompetitivo?, Disponible en línea. Recuperado de: <http://www.sic.gov.co/practicas-restrictivas-de-la-competencia>
- <sup>2</sup> Superintendencia de Industria y Comercio, (s.f.). Multas de la Superindustria por violaciones a la libre competencia superan el billón de pesos, consultado en: julio 10, 2018, Disponible en línea. Recuperado de: <http://www.sic.gov.co/noticias/multas-de-la-superindustria-por-violaciones-a-la-libre-competencia-superan-el%20billon-de-pesos>
- <sup>3</sup> Superintendencia de Industria y Comercio, (s.f.). Por cartelización empresarial al interior de una licitación pública ante el Invías, Superindustria sanciona a firmas de ingeniería, disponible en línea. Recuperado de: <http://www.sic.gov.co/noticias/por-cartelizacion-empresarial-al-interior-de-una-licitacion-publica-ante-el-INVIAS-superindustria-sanciona-a-firmas-de-ingenieria>

El primero incluye en el artículo 8° de la Ley 80 de 1993 una inhabilidad para participar en licitaciones y para celebrar contratos con las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como consecuencia de una sanción administrativa, impuesta por la Superintendencia de Industria y Comercio por la comisión de conductas prohibidas por el régimen de competencia y no tener que esperar hasta la acción penal como ocurre hoy en día; esto por cuanto el trámite del proceso penal es mucho más complejo, y en ese tiempo el contratista puede seguir concurriendo a procesos de selección.

El segundo artículo señala que la vigencia de la ley será a partir de su promulgación.

#### 4. Justificación fáctica

La libre competencia se erige en el caso colombiano como uno de aquellos derechos colectivos que esta consigna<sup>4</sup>, así como del régimen económico nacional<sup>5</sup>.

La guardiana de este derecho, y de aquellos que de este derivan, es la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante SIC), creada mediante Decreto 2974 de diciembre tres (3) de mil novecientos sesenta y ocho (1968), las funciones de esta entidad se señalan en la Ley 1340 de 2009, la cual en su artículo 6° reza que:

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

La SIC, dentro del ordenamiento jurídico, se instituye entonces como la entidad encargada de velar por una libre competencia, como garantía de un mercado autorregulado; las sanciones administrativas impuestas por la SIC deben posteriormente ser validadas por la jurisdicción penal para que la sanción resulte efectiva; en el término que concurre entre ambas sanciones los contratistas sancionados administrativamente pueden seguir contratando hasta tanto no se dé un fallo en lo judicial.

<sup>4</sup> Constitución Política de Colombia – Artículo 88

<sup>5</sup> Constitución Política de Colombia – Artículo 333: La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. (...) La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. (...) El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación.

#### 4.1 Casos

La Superintendencia de Industria y Comercio en el año 2011 ordenó la apertura de investigación en contra, entre otros, Manuel y Miguel Eduardo Nule Velilla y Guido Alberto Nule Mariño, por dos (2) procesos adelantados ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; el primero de ellos mediante Resolución 24587 de mayo tres (3), por la interventoría y control de calidad al contrato de producción de bienestarina, y el segundo de ellos mediante Resolución 49454 de septiembre veinte (20), el control y supervisión a programas de Hogares.

Agotada la etapa probatoria la SIC decidió sancionar a los hermanos Nule Velilla, y a su primo, Guido Alberto Nule Mariño. Mediante Resolución 54693 sancionó aquellas conductas violatorias del régimen de competencia en el marco del contrato de interventora del producto bienestarina, y mediante la Resolución 54695 sancionó las conductas desplegadas con ocasión de los programas de Hogares adelantados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, resoluciones ambas fechadas del dieciséis (16) de septiembre de dos mil trece (2013).

Tales decisiones fueron recurridas mediante la pretensión de reposición, y confirmadas en su integridad por la SIC mediante a Resoluciones 68972 y 68967 ambas del veinticinco (25) de noviembre del mismo año, respectivamente.

Durante la etapa probatoria, el dieciséis (16) de agosto del dos mil trece (2013), la Superintendencia de Industria y Comercio ordenó aperturar investigación, nuevamente, contra Guido Alberto Nule Mariño, Manuel Francisco y Miguel Eduardo Nule Velilla, esta vez por la presunta práctica de conductas anticompetitivas en el marco del proceso licitatorio SDM-LP-008-2017 cuyo objeto era la concesión del sistema de inmovilización a patios y servicio de grúa en Bogotá D. C.

El grupo de trabajo Élite contra Colusiones en su Informe Motivado de Radicado 12-219725 Caso “Patios”, fechado del dos mil diecisiete (2017) e incluido en su boletín jurídico de diciembre del mismo año<sup>6</sup>, recomendó declarar responsables a los hermanos Nule Velilla y al señor Nule Mariño, quienes ya habían sido sancionados en el año dos mil trece (2013).

La Superintendencia de Industria y Comercio mediante Resolución 2065 del veintiocho (28) de enero de dos mil quince (2015) abrió investigación y formuló pliego de cargos en contra de varias empresas

<sup>6</sup> Superintendencia de Industria y Comercio, (s.f.). La Delegatura para la Protección de la Competencia recomendó sancionar empresas coludidas en una licitación adelantada por la Secretaría Distrital de Movilidad, disponible en línea. Recuperado de: <http://www.sic.gov.co/boletin-juridico-diciembre-2017/la-delegatura-para-la-proteccion-de-la-competencia-recomendo-sancionar-empresas-coludidas-en-una-licitacion-adelantada-por-la-secretaria-distrital-del-movilidad>

prestadoras del servicio de seguridad privada<sup>7</sup>, por cuanto las mismas habían incurrido en conductas violatorias del Régimen de la Competencia.

Mediante Resolución 19890 del veinticuatro (24) de abril de dos mil diecisiete (2017) se concluyó que Guardianes violó el régimen de competencia en varios procesos de contratación pública, al igual que Expertos, Cobasec, Starcoop, Centinel, Insevig y Security Management Group.

En virtud de tal consideración, las empresas fueron condenadas por la violación de la libre competencia, por haber puesto en marcha acuerdos de cartelización en los procesos de contratación adelantados por entidades estatales como la Alcaldía de Barranquilla, Coldeportes, Cornare, Corpochivor y el Sena, entre otros, la empresa Sejarpi quedó excluida de cualquier tipo de responsabilidad administrativa de acuerdo al análisis adelantado por la SIC.

La Superintendencia de Industria y Comercio, nuevamente, mediante Resolución 34247 del catorce (14) de junio de dos mil diecisiete (2017), abrió investigación y formuló pliego de cargos en contra de Guardianes Compañía Líder de Seguridad Ltda., Cooperativa de vigilantes Starcoop C T A, Cobasec Limitada, Expertos Seguridad Ltda., Centinel de Seguridad Limitada y Cooperativa de Trabajo Asociado Sejarpi C.T.A., empresas que ya habían sido sancionadas en el mismo año por la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante la Resolución 19890 del veinticuatro (24) de abril.

Vemos entonces como los fallos de la SIC, entidad encargada de la garantía de un mercado de libre competencia, resultan, en la práctica *letra muerta*, por cuanto las resoluciones que emite este órgano de control devienen en un fallo que no implica para la empresa una responsabilidad distinta de la pecuniaria, toda vez que para que la sanción derive en una inhabilidad se requiere que el fallo se produzca en lo penal.

A pesar de que la empresa o la persona natural sea multada por la comisión de conductas violatorias del régimen de la competencia, el sancionado puede seguir presentando sus propuestas a los procesos que las entidades estatales convoquen.

La anterior aseveración se fundamenta en los casos que se han referido líneas atrás, y es justamente esa conducta, la colusión por parte de personas naturales o jurídicas que ya habían sido condenadas previamente, la que este proyecto de ley busca combatir y suprimir.

## 5. Justificación jurídica

### 5.1. Nacional

#### Normatividad:

<sup>7</sup> Las empresas vinculadas eran: 1. Guardianes Compañía Líder de Seguridad Ltda., 2. Cooperativa de vigilantes Starcoop C T A, 3. COBASEC Limitada, 4. Centinel de Seguridad Limitada, 5. Expertos Seguridad Ltda., 6. Compañía Interamericana de Seguridad y Vigilancia privada Insevig Ltda., 7. Cooperativa de Trabajo Asociado SEJARPI C.T.A., y 8. Security Management Group.

La Constitución Política habla de la libre competencia en dos ocasiones, la primera de ella reconoce la libre competencia como un derecho colectivo, en los siguientes términos: “*La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con (...) la libre competencia económica (...)*”. Y en el artículo 333 refiere que la libre competencia económica es un derecho de todos.

Lo anterior supone una permisión de empresa, dentro de unos márgenes dispuestos en la Constitución, de resaltar, el bien común y el interés social, principios que derivan del mismo elemento definitorio de la República de Colombia, la configuración en torno al Estado Social de Derecho.

Con la sanción de la Ley 80 de octubre veintiocho (28) de mil novecientos noventa y tres (1993) se expide el Estatuto General de Contratación, esta normativa regula tanto la actividad precontractual como con la etapa contractual; esta ley propone una serie de principios y lineamientos generales de la actividad contractual de las entidades estatales señaladas en su artículo 2<sup>o</sup>.

Con la expedición de la Ley 1150, de julio dieciséis (16) de dos mil siete (2007), la Ley 80 sufrió algunas reformas, además de la inclusión de medidas relacionadas con la eficiencia y transparencia, igualmente consagra las 5 modalidades de contratación estatal, las cuales son: i) Licitación pública, ii) Selección abreviada, iii) Concurso de méritos, iv) Contratación directa, y v) contratación de mínima cuantía.

A través de la Ley 1508, de octubre diecisiete (17) de dos mil doce (2012), se empiezan a regular las Asociaciones Público-Privadas.

Mediante la Ley 1474, de julio doce (12) de dos mil once (2011), se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, las cuales introdujeron modificaciones en materia de inhabilidades, consagradas inicialmente en el artículo 8<sup>o</sup> del Estatuto General de Contratación, se dictan también medidas administrativas, disciplinarias y penales con las que se busca combatir la corrupción.

“Lo mismo que las compañías y los individuos que son partes en esos acuerdos, los compradores del Gobierno pueden ser sancionados con multas de entre 200 y 1000 veces el salario mínimo mensual, y

<sup>8</sup> Para los solos efectos de esta ley: 1°. Se denominan entidades estatales: a) La nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

condenados con penas de entre 6 y 12 años de prisión. Los funcionarios de contratación pública pueden ser también sometidos a despido y prohibírseles permanentemente trabajar en cargos públicos. Las compañías y los individuos condenados por colusión entre oferentes en procesos de contratación pública pueden ser inhabilitados para contratar con el Gobierno hasta por ocho (8) años”<sup>9</sup>.

Posteriormente se expide el Decreto 1082, de mayo veintiséis (26) de dos mil quince (2015), el cual cumple una tarea compilatoria debido a la dispersa normatividad existente en el ordenamiento jurídico colombiano.

## 5.2. Internacional

### Organismos internacionales

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en su texto “Combatiendo la Colusión en los Procesos de Contratación Pública en Colombia” hace una serie de recomendación para combatir la Colusión en la Contratación Pública, dentro de las recomendaciones se destacarán y comentarán las siguientes:

- Un trabajo más colaborativo entre la SIC y la Agencia Nacional para la Contratación Pública, esto debido a que el diálogo sostenido entre ambas supondría la posibilidad de análisis y proposición de la contratación pública con incidencia en la competencia;
- Revisión de los fenómenos de ofertas conjuntas, subcontratación y abastecimiento simultáneo, esto con el fin de analizar si dichas prácticas son legítimas, o si por el contrario suponen acuerdos o tratativas colusorias;
- Instaurarse una política pública de todo el Gobierno para que, siempre que fuera factible, los intercambios de información con los oferentes se realicen por medios electrónicos, la OCDE sostiene que estas reuniones derivan más en un foro “*en el que los oferentes pueden discutir o culminar un acuerdo, o intercambiar información sensible en detrimento de la competencia*”; y
- Establecer procedimientos claros [y abreviados] con el fin de que los funcionarios colombianos de contratación pública informaran de casos sospechosos de colusión durante el proceso de licitación.

## 6. Derecho Comparado

En materia de Derecho Comparado, podemos citar algunos casos regionales, entre los que encontramos la experiencia de Argentina, Brasil, y Perú.

La Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de la República de Argentina define las prácticas anticompetitivas como:

*“prácticas realizadas por personas físicas o jurídicas que tienen por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado, o que constituyen abuso de una*

*posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general”*<sup>10</sup>.

En relación al procedimiento, este podrá iniciarse de oficio o por denuncia<sup>11</sup>, con lo que se encuentra una similitud al caso colombiano, tanto por el objeto de protección de la ley como por las disposiciones procedimentales.

En la República Federativa de Brasil, el CADE (*Conselho Administrativo de Defesa Econômica*) es la entidad encargada de velar por las buenas prácticas en materia de competencia, los temas relacionados con la prevención y represión de las infracciones contra el orden económico se encuentran regladas en la Ley 12.529 de noviembre treinta (30) de dos mil once (2011). El CADE está compuesto por un Tribunal Administrativo de Defensa Económica, una Superintendencia General y un Departamento de Estudios Económicos, y su ámbito de aplicación personal recae sobre “*las personas físicas o jurídicas de derecho público o privado, así como a cualquier asociación de entidades o personas, constituidas de hecho o de derecho, aunque temporal, con o sin personalidad jurídica, aunque ejerzan actividad bajo régimen de monopolio legal*”, incluye también dentro del ámbito de aplicación la posibilidad de desestimar la personalidad jurídica, inclusive en casos de mala administración.

Las multas son fijas para las personas naturales, mientras que para las empresas estas variarán entre el cero coma uno por ciento (0,1%) hasta el veinte por ciento (20%) de la facturación bruta de la empresa.

En la República del Perú, el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (Mitinci) es el encargado de “Fortalecer el mercado dentro del marco de libre competencia y de la protección intelectual<sup>12</sup>, la aplicación de “[I] a aplicación de las normas legales destinadas a proteger: a) El mercado de las prácticas monopólicas que resulten controlistas y restrictivas de la competencia en la producción y comercialización de bienes y en la prestación de servicios, así como de las prácticas que generan competencia desleal, y de aquellas que afectan a los agentes del mercado y a los consumidores”<sup>13</sup>; está en cabeza del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi).

<sup>10</sup> Ley 25.156 de agosto veinticinco (25) de mil novecientos noventa y nueve (1999) – artículo 1°.

<sup>11</sup> *Ibid.* – Artículo 26.

<sup>12</sup> MITINCI, (1992). Resolución Suprema No. 078-92-MITINCI – Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales, Disponible en línea. Recuperado de: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1997/turismo/078-92.htm>.

<sup>13</sup> Decreto Ley No. 25.868 - Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) – artículo 2, literal a).

<sup>9</sup> OCDE, (2014). Combatiendo la Colusión en los Procesos de Contratación Pública en Colombia.

## 7. Tipo de ley

Toda vez que el presente proyecto de ley no atañe a alguna de las materias que suponen un trámite legislativo especial, la presente proposición deberá tramitarse conforme lo establecido para las leyes ordinarias, según lo dispuesto en el artículo 150.1 constitucional.

Ricardo Ferro Lozano  
Representante a la Cámara

Gerardo Gillego

Juan P. Celis

### CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 15 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 083 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Ricardo Ferro Lozano*, y otras firmas.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\*\*\*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 084 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cien (100) años de fundación del municipio de Puerto Leguízamo en el departamento del Putumayo, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la conmemoración de los cien (100) años de fundación del municipio de Puerto Leguízamo, departamento del Putumayo, hecho que sucedió el 22 de enero de 1920.

Artículo 2°. La Nación hace un reconocimiento al municipio de Puerto Leguízamo, a su vocación agrícola y piscícola siendo una despensa de vital importancia para Colombia, resalta las virtudes de sus habitantes, su honradez, su creatividad, su excelsa producción cultural y sus aportes como municipio al desarrollo social y económico del país y la región.

Artículo 3°. El Gobierno nacional y el Congreso de la República de Colombia rendirán honores al municipio de Puerto Leguízamo, el 22 de enero del año 2020.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional para que de conformidad con los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad,

asigne en el Presupuesto General de la Nación, e impulse a través del Sistema de cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar proyectos, obras de infraestructura y actividades de interés público y social, promotoras del desarrollo regional, que beneficiarán a la comunidad del municipio de Puerto Leguízamo y del departamento del Putumayo:

1. Interconexión eléctrica Leguízamo-Solano Caquetá
2. Construcción del malecón municipal sobre el río Putumayo.
3. Ampliación de la pista e iluminación del aeropuerto municipal Caucajá.
4. Construcción del plan maestro de acueducto y alcantarillado.
5. Recuperación de la Carretera Atlética del Sur.

Artículo 5°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza al Gobierno nacional la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación y el municipio de Puerto Leguízamo, así como para efectuar los créditos, contracréditos y los traslados presupuestales a que haya lugar.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

CARLOS ARDILA  
Representante a la Cámara

JIMMY HAROLD DÍAZ BURBANO.  
Representante a la Cámara

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 1. Antecedentes históricos

El municipio de Puerto Leguízamo está situado al sur del departamento del Putumayo, Provincia Departamental del Bajo Putumayo, en el corazón de la región amazonas, limitando con Ecuador y Perú, a orillas del río Putumayo, uno de los principales afluentes del río Amazonas.

El municipio de Puerto Leguízamo fue fundado el 22 de enero del año 1920. El primer nombre que recibió Leguízamo fue la "Perdis", posteriormente "Caucajá" y años más tarde le fue otorgado el nombre de "Leguízamo", en honor a la valentía, coraje, entrega y amor a la patria del soldado del Ejército "Cándido Leguízamo Bonilla", quien dejó

una gran enseñanza para la historia mediante su ejemplo y virtudes del combatiente colombiano.

Desde tiempos remotos en la actual región de Puerto Leguízamo siempre han habitado diversos grupos indígenas, pero fue a partir de la bonanza de la quina y del caucho, que comenzaron a llegar pobladores de otras zonas, entrando principalmente por el río Caquetá, a principios de la década de 1880.

Con el objeto de incentivar el comercio entre Puerto Asís y Brasil, en 1918 el prefecto apostólico del Caquetá, Fray Fidel de Montclar, envió a una expedición oficial al mando del reverendo padre Fray Estanislao Gaspar de Pinell, prelado de Puerto Asís, y el doctor Tomás Márquez Bravo, quienes pasaron por la desembocadura del río Caucajá, donde se dieron cuenta de las magníficas condiciones para la fundación de una población en este abandonado territorio colombiano.

Estudiaron detenidamente el istmo del Caucajá, dicho estudio sirvió para que la Comisión del Gobierno nacional fuera nombrada en 1920, así mismo fue acogida como el punto más aparente para la fundación de la colonia del Putumayo, que fue decretada por la Ley 24 de 1919 y Decreto Ejecutivo 2058, artículo 2° del 19 de octubre de 1919, la cual designaba este sitio para la colonia de la vecindad del río Putumayo. Los comisionados para la fundación salieron de Puerto Asís el día 12 de enero de 1920; dicha delegación estuvo conformada por 30 personas. Días después de una larga navegación, esta comisión arribó a una meseta situada un poco más abajo de la desembocadura del río Caucajá, este era el punto más indicado pues tenía una hermosa altiplanicie de unos siete metros de elevación a la orilla izquierda del río Putumayo y suavemente inclinada hacia el río.

Al arribar, desembarcaron una imagen de la Santísima Virgen, cobijada bajo los pliegues de la bandera colombiana, fue colocada en la altiplanicie y fue así como tomaron posesión del lugar, en nombre de la Iglesia y la católica nación de Colombia ese 22 de enero.

Los dirigentes de esta comisión, el señor Braulio Erazo Chaves y el reverendo padre Fray Estanislao de las Cortes, acompañados de Sebastián González, último morador de este lugar abandonado, recorrieron el campo no encontrando más que tan solo esa casita que había comprado Sebastián a los antiguos moradores. Los navegantes la compraron para instalarse allí, hasta el momento en que se construyeron las primeras casas de la colonia, determinando así el área para la población.

Al salir la comisión, cuatro meses después, la comisión y los 24 hombres del Caquetá contratados para realizar las obras, dejaron ocho hectáreas sembradas de maíz, plátano y yuca; cinco hectáreas en el área de la población, un total de 15 hectáreas descubiertas, dos casas de madera de un piso y otra de dos pisos de 252 metros cuadrados.

En la época de los años 30 viéndose abocada Colombia a sostener un conflicto armado con la

vecina República del Perú, se estableció en la frontera sur una fuerza para ejercer soberanía en esta zona de Colombia, que para ese entonces contaba únicamente con corregidores acompañados de unos pocos guardias. Dando cumplimiento a la necesidad expuesta, el alto mando militar dispuso que el Ejército Nacional organizara y tomara el mando de dicha fuerza, dotándoles de buques tipo cañonero y lanchas patrulleras que navegarían las riveras del río Putumayo, y que eran embarcaciones de la Armada República de Colombia.

El primer hecho lamentable que se registró en Leguízamo sucedió en 1942, año en el que ocurrió el primer incendio en esta floreciente población. En esta época, la población se extendía hasta el sitio que hoy día ocupa la Infantería de Marina, este incendio arrasó dos cuadras del sector.

Continuando con los hechos o acontecimientos históricos de la fundación de Leguízamo, encontramos que en el año 1945 se puso en funcionamiento el primer “Orfanato Escuela José María Hernández”, con los talleres de carpintería y herrería.

Para el año 1948 se presentó otro hecho funesto para los leguizameños, un pavoroso incendio que destruyó ocho manzanas, la parte comercial de la población, así mismo esta conflagración dejó en cenizas la escuela con sus talleres, en un momento clave pues se empezaban a ver los frutos que beneficiaban a la juventud en el desarrollo de este municipio. Algo que marcó la vida e historia de los leguizameños fue que en aquel incendio perdió la vida la niña María Luisa Gordillo. Luego de la reconstrucción, se dejó de llamar Caucajá y se le dio el nombre actual en honor al soldado herido durante el conflicto: Cándido Leguízamo.

Posteriormente, con el Decreto Ejecutivo 963 del 14 de marzo de 1950 se creó el corregimiento de Puerto Leguízamo, perteneciente a la intendencia del Caquetá, pues en ese entonces la comisaría del Putumayo llegaba apenas un poco más al sur de Puerto Ospina, en ese entonces el municipio pertenecía al departamento de Nariño.

En pleno auge de la explotación maderera, por la Resolución del Ministerio de Gobierno No. 0132 del 13 de febrero de 1958, el corregimiento de Puerto Leguízamo asciende a la categoría de municipio, con los límites que hoy conocemos y como parte de la comisaría del Putumayo.

## **2. Objeto del proyecto**

El propósito de esta iniciativa es que la Nación se vincule a la conmemoración del centenario de fundación del municipio de Puerto Leguízamo en el departamento del Putumayo, cuya celebración será el 22 de enero de 2020. Así mismo, rendir homenaje público a sus habitantes y a todos aquellos quienes intervinieron en la creación administrativa del municipio.

Además, en el proyecto de ley se solicita la incorporación dentro del Presupuesto General de la Nación de las apropiaciones necesarias para realizar

obras de infraestructura que redundan en el beneficio de los leguizameños y de los putamayenses. De la misma forma, la realización de los movimientos presupuestales necesarios para hacer posible el cumplimiento de este propósito.

### 3. Consideraciones jurídicas

El presente proyecto cuenta con respaldo constitucional para autorizar al Gobierno nacional a apropiarse, dentro del Presupuesto General de la Nación, y/o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las partidas necesarias que permitan la ejecución de las obras que se incluyen en el proyecto de ley.

Para lo anterior, se mencionan diferentes jurisprudencias de la Corte Constitucional, entre las que se destacan las siguientes:

En **Sentencia C-985 de 2006** se establece: “Como resultado del anterior análisis jurisprudencial, en la misma Sentencia C-1113 de 2004 se extrajeron las siguientes conclusiones, que son relevantes para efectos de resolver el problema jurídico que las objeciones presidenciales plantean en la presente oportunidad: “Del anterior recuento se desprende que la Corte Constitucional ha establecido i) que no existe reparo de constitucionalidad en contra de las normas que se limitan a “autorizar” al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En esos casos ha dicho la Corporación que la Ley Orgánica del Presupuesto no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas; ii) que las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno nacional, para la financiación de obras en las entidades territoriales, son compatibles con los mandatos de naturaleza orgánica sobre distribución de competencias y recursos contenidos en la Ley 715 de 2001 cuando se enmarcan dentro de las excepciones señaladas en el artículo 102 de dicha ley, a saber, cuando se trata de las “apropiaciones presupuestales para la ejecución a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia, y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales”.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional haciendo un análisis de los artículos 150, 345 y 346 ha señalado en **Sentencia C-859 de 2001**: “La interpretación armónica de las anteriores normas constitucionales, y de las facultades del legislativo y el ejecutivo en materia presupuestal, ha llevado a la Corte a concluir que el principio de legalidad del gasto “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”.*

Adicionalmente es importante destacar la **Sentencia C-015A de 2009**, en la cual se realiza un análisis de constitucionalidad al Proyecto de ley número 72 de 2006 Senado, 231 de 2007 Cámara, por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y ordena en su homenaje la construcción de algunas obras, frene al cual la Corte Constitucional, sostiene lo siguiente:

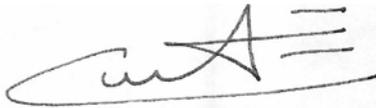
*“Ahorabien, en relación con las leyes que decretan gasto público pese a que el Ejecutivo no estuviere de acuerdo con él, esta Corporación ha concluido que esas iniciativas son compatibles con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y no violan el artículo 151 de la Constitución, cuando consagran autorizaciones de inclusión en el Presupuesto Anual de la Nación o de desembolso a través del sistema de cofinanciación y no se imponen como órdenes imperativas, La Sentencia C-782 de 2001, providencia que en esta oportunidad también se reitera, explicó así el argumento: esta Corte, ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos, por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra un mandato imperativo dirigido al ejecutivo, caso en el cual es inexecutable, o si, por el contrario, se trate de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto, evento en el cual es perfectamente legítima”.*

Así, este proyecto de ley pretende constituir un marco legal a tener en cuenta para incluir en futuras vigencias fiscales, dentro del Presupuesto Nacional con el propósito de exaltar el centenario del municipio de Puerto Leguízamo en el departamento del Putumayo.

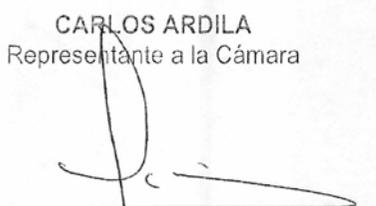
En este orden de ideas, las autorizaciones que aquí se hacen, no dejan de ser disposiciones que entran a formar parte del universo de gastos que ha de tener en cuenta el Gobierno para formular el proyecto de presupuesto anual y, en todo caso, las erogaciones autorizadas que se incorporan al proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, formarán parte de este de acuerdo con la disponibilidad de los recursos, y las prioridades del Gobierno, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen de ordenamiento territorial

repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

De los honorables Congresistas,



CARLOS ARDILA  
Representante a la Cámara



JIMMY HAROLD DÍAZ BURBANO.  
Representante a la Cámara

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 15 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 084 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Carlos Ardila, Jimmy Díaz Burbano*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 085 DE 2018  
CÁMARA**

*por medio de la cual se establece el no cobro de la planilla de viaje ocasional regulada por el artículo 23 del Decreto número 172 de 2001.*

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1°. En ningún caso el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi con destino a aeropuertos, terminales marítimos o terrestres de pasajeros, así se transgredan las fronteras entre departamentos, generará costo para la expedición de la planilla única de viaje ocasional exigida por la ley.

Parágrafo. En todos los casos se establece el no cobro de planilla única para aquellos viajes que se realicen en transporte público en la modalidad de taxis siempre y cuando el punto de partida y el punto de destino se encuentren dentro del mismo departamento.

Artículo 2°. *Definición.* Son consideradas terminales de transporte de pasajeros el conjunto de instalaciones que funcionan como una unidad de servicios permanentes, junto a los equipos, órganos de administración, servicios a los usuarios, a las empresas autorizadas o habilitadas que cubren rutas que tienen como origen, destino o tránsito, el respectivo municipio o localidad, o cualquier otro destino nacional o internacional.

Artículo 3°. El Gobierno nacional queda facultado, a partir de la promulgación de la presente ley, por un término de tres meses, para fijar las medidas tendientes a evitar el cobro de las planillas

de viaje ocasional para todos aquellos servicios con destinos a terminales de transporte aéreo, marítimo y terrestre de pasajeros.

Artículo 4. La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación.



MILENE JARAVA DÍAZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Sucre

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

En el escenario de la acelerada dinámica del mundo actual, reclama importancia el transporte público en cualquiera de sus modalidades. En el caso del Servicio de Transporte Público Individual en Vehículo Taxi, a pesar de tener un costo más elevado que los demás medios de transporte, posee muchas ventajas que justifican el precio; este es un servicio versátil, puesto que se ajusta a la necesidad del usuario, está en condiciones de ofrecer un servicio puerta a puerta sin necesidad de trasbordos ni esperas innecesarias, posicionándose así en la manera más cómoda de viajar por utilizar vehículos amplios, limpios y confortables.

Acortar distancias se erige como la insigne ventaja de este medio de transporte, lo que se traduce o deviene en un mejor aprovechamiento del tiempo y por ende una mayor productividad de las actividades que se desarrollan en el día a día. El servicio de taxi es un tipo de transporte urbano y público que permite desplazamientos rápidos y directos. El contrato consiste en que el usuario paga una tarifa al conductor a cambio del servicio de transporte prestado, proveyéndose un servicio flexible y conveniente.

A diferencia de los sistemas de transporte colectivo, sistemas de transporte masivo o bus colectivo, en los que existen unos principios generales para su utilización y operación; los sistemas de taxis son mucho más sencillos para los usuarios y la demanda es servida por la combinación de servicios prestados a través de los tres segmentos: despacho, calle y contrato. Sin embargo, los segmentos por despacho y en la calle son los predominantes. Por el segmento de despacho: solicitado por teléfono u otro medio a una central, presta el servicio puerta a puerta, en zonas donde conseguir un taxi en la vía pública resulta una quimera durante la noche, por la baja demanda, o por seguridad.

Al segmento de despacho se puede acceder bien sea llamando a una central donde, por medio de un sistema de radio de dos vías, se busca el taxi, o por otros medios como teléfonos celulares o internet. Por el segmento de la calle: las personas salen a la vía pública en busca del servicio. Este segmento se divide a su vez en dos grandes ramas: Taxis de la calle o taxis de zonas de espera. Por el segmento de contrato: el usuario contacta directamente al conductor del taxi cada vez que quiera que le sea prestado el servicio y se le paga generalmente por horas o por actividad a un precio diferente al de la tarifa.

Sin embargo, este valioso servicio de transporte está siendo flagelado constantemente por múltiples factores, siendo el primero de ellos, los altos costos de los combustibles, como aparece en noticia reciente, el Ministerio de Minas y Energía anunció que el valor del combustible subió en 165 pesos, situación que afecta directamente a la economía del conductor de taxi, ya que debe invertir mayor dinero para realizar con suerte el mismo número de carreras, (*El Tiempo*, 2018).

Otra vicisitud que enfrenta es la piratería, conocida generalmente como aquellos medios de transporte no autorizados que prestan un servicio informal a los usuarios. Sin el lleno de los requisitos exigidos para circular en las ciudades o municipios, van ofreciendo sus servicios a menor costo y arriesgando exponencialmente a los usuarios, este es el caso de bicitaxis, rutas de buses, taxis piratas, Uber, entre otros.

Estos servicios ilegales que muchas veces se apoyan en aplicaciones para así servir de transporte puerta a puerta, están afectando al conductor de taxi y su núcleo familiar quien, no solo debe cumplir con las obligaciones para prestar un servicio público seguro, sino debe ser competitivo, característica última que se ha visto desmejorada debido al aumento de la piratería en el transporte público. Otra cara no amable de la misma moneda, es el insuficiente esfuerzo realizado por los órdenes de control que no logran a pesar de sus operativos disminuir tan grande problema para el servicio público autorizado, (*Dinero*, 2014).

Otro obstáculo para la prestación del servicio de taxi es el gomeleo de carros el que consiste en la existencia de varios vehículos de servicio público matriculados con una misma resolución de asignación de cupo. Se ha evidenciado que estos carros gomeleados tienen placas blancas, al igual que gozan de los mismos beneficios que los carros legalmente inscritos, traducándose de manera directa en afectación para los conductores realmente registrados, (*Zona CERO*, 2018).

Por último, los problemas de movilidad en la gran mayoría de los municipios de nuestro país, así como de las ciudades intermedias y en grado superlativo en las grandes urbes. Muchos estudios recientes vaticinan que esta situación problemática en el mediano plazo acabará con el transporte público de taxi y aumentará significativamente la contaminación ambiental en las ciudades colombianas.

Las anteriores situaciones problemáticas descritas han repercutido ferozmente en este servicio público de transporte, llevándolo al borde de su desaparición o convertirlo al cabo de pocos años en una suerte de extraño tipo de transporte que consecuentemente pone en peligro el bienestar económico de familias colombianas enteras que encuentran sustento en esta actividad.

Todo ello ha sido propiciado por un tratamiento displicente del Estado hacia este gremio de transportadores, que se ha concretado en no garantizar su controlado y óptimo funcionamiento,

con normas anacrónicas que imponen cargas sobre sus ganancias, las cuales han sido impactadas considerablemente. El ejemplo más conspicuo es el del articulado del **Decreto número 172 de 2001:**

**“Artículo 23. Radio de acción.** *El Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, se presta de manera regular dentro de la jurisdicción de un distrito o municipio y en las áreas metropolitanas de conformidad con las normas que la regulan.*

*El servicio entre un aeropuerto que sirve a la capital del departamento y que está ubicado en un municipio diferente a ésta, no requerirá el porte de planilla única de viaje ocasional, cuando se presta por vehículos de empresas de la respectiva capital o Área metropolitana y del municipio sede del terminal aéreo. En los demás aeropuertos, previo concepto favorable del Ministerio de Transporte, los alcaldes podrán realizar convenios para la prestación del servicio directo desde y hasta el terminal aéreo sin planilla única de viaje ocasional, siempre que existan límites comunes entre el municipio sede del aeropuerto y el municipio origen o destino del servicio. En los demás casos en los cuales los vehículos taxi salgan del radio de acción autorizado, deberán portar planilla única de viaje ocasional.*

*Los convenios celebrados al amparo del artículo 6° del Decreto número 1553 de 1998, quedarán sin efecto a partir de la vigencia del presente decreto.*

*Parágrafo. En ningún caso el Servicio Público de Transporte en Vehículos Taxi, podrá prestarse como servicio colectivo, so pena de incurrir en las sanciones previstas para este efecto.*

**Artículo 24. Radio de acción distrital o municipal.** *Entiéndase por radio de acción distrital o municipal el que se presta dentro de la jurisdicción de un distrito o municipio. Comprende las áreas urbanas, suburbanas y rurales y los distritos territoriales indígenas de la respectiva jurisdicción. El radio de acción metropolitano es el que se presta entre los municipios que hacen parte de un área metropolitana.*

**Artículo 25. Viajes ocasionales.** *Para la realización de viajes ocasionales en vehículos taxi, se acreditará el cumplimiento de los requisitos que para este efecto señale el Ministerio de Transporte quien establecerá la ficha técnica para la elaboración y los mecanismos de control correspondientes del formato de la planilla única de viaje ocasional”.*

De las anteriores disposiciones podemos concluir que para la fecha de su expedición perseguían un loable fin; pero en el contexto factual presente, esta se erige como una injusta imposición concretada en exigir, sin miramientos, el pago de un documento a todo conductor de taxi que aspire salir de su campo de acción, el cual es inconvenientemente reducido, a saber: planilla única de viaje. Este documento no se concibe como un instrumento perverso; pero sí se observa que desconoce las nuevas y graves implicaciones de problemáticas descritas precedentemente, como el aumento en los

precios de los combustibles. Esta medida implica un encarecimiento del transporte de personas puesto que eleva los costos y supone una disminución en la demanda.

La planilla de viaje adicional representa un detrimento patrimonial en doble vía, primero, los usuarios del servicio deben enfrentarse a un costo mayor por su desplazamiento al igual, el conductor de taxi debe realizar un gasto adicional por la planilla en mención, lo que se puede describirse en un desincentivo para aquel usuario en utilizar el medio de transporte convencional y en el conductor absteniéndose de tomar esas carreras que en vez de representar una ganancia terminan siendo un gasto de dinero extra.

Aunado a los anteriores escollos, es fácil prever que el panorama de este servicio público se vislumbra incierto. Con este proyecto legislativo se pretende, aliviar las cargas otrora justas que impuso el legislador delegado, y esto se concreta de manera frugal, sosegada, con una ampliación del campo de acción de operación de los taxistas.

Luego de exponer las anteriores situaciones, podemos abordar específicamente el asunto que se pretende reformar en el marco del **Decreto número 172 de 2001**. El cual comporta en su artículo 23 y subsiguientes la obligación de la utilización de la Planilla Única de Viaje Ocasional por parte de los taxistas. Este documento se exige en la actualidad a todo aquel prestador de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi que aspire salir de su radio de acción, donde cada planilla representa una suma que oscila entre ocho mil pesos y quince mil pesos, la cual encarece el transporte entre municipios que hacen parte de un mismo departamento.

Ahora bien, la norma que se pretende reformar fue expedida en el año 2001, para ese entonces era imposible que el legislador vislumbrara los efectos nocivos del gomeleo, la piratería incontrolada y los altos costos de los combustibles sobre el transporte público, por lo que esa misma norma requiere ser actualizada y puesta en concordancia con la realidad actual, en la que este fenómeno desgarrar sin tregua una actividad económica avenida a la ley y menos nociva para el medio ambiente, por ello, la norma en cuestión debe ser sometida a revisión, como en efecto se hace, y en este escrito se concluye que debe ser morigerada teniendo en cuenta que el servicio de taxi no representa los mismos ingresos que hace más de una década puesto que estos han disminuido dramáticamente a partir de la expedición del Decreto número 172 de 2001 logrando así desbordar la capacidad del Estado en cuanto a regulación.

Por esta razón se impone al legislador poner a tono a la normatividad debido que ya no regula efectivamente el tema de los viajes ocasionales por fuera del radio de acción de los transportadores en vehículos taxi, ni tiene en cuenta el ulterior fenómeno nocivo; antes por el contrario se torna injusta y por tanto inquieta al gremio en la medida en que desvanece la posibilidad de un equilibrio

entre los costos que el Estado impone al taxista y las eventuales ganancias que este pueda tener, teniendo en cuenta que la demanda de este servicio también ha decaído por cuenta de la inoperancia estatal frente a las adversidades que pesan sobre este gremio.

En aras de lograr un nuevo equilibrio que se concreta en no seguir exigiendo un documento costoso en términos monetarios para un sector del servicio público que amenaza con desaparecer y que fuera constituido con respeto de las formas legales, se pretende que a partir de la entrada en vigencia de esta reforma no se exija al taxista la planilla de viaje ocasional siempre que el desplazamiento se realice dentro de las fronteras del departamento al cual pertenece el municipio al que se limitó su radio de acción.

Atentamente,

  
**MILENE JARAVA DIAZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Sucre

#### Referencias

##### Publicaciones periódicas no académicas

- *El Tiempo*: “Precio de la gasolina, en nuevo récord histórico” (3 de junio de 2018).
- *El Tiempo*. Disponible en: <http://www.el-tiempo.com/economia/sectores/precio-de-la-gasolina-en-colombia-con-record-historico-en-junio-del-2018-226088>.
- *Dinero*: “Transporte ilegal, ¿solución o problema?” (9 de enero de 2014).
- *Dinero*. Disponible en: <https://www.dinero.com/pais/articulo/implicaciones-del-transporte-pirata-bogota/200415>.
- *Zona Cero*: “Vuelve el tira y jale de cupos de taxis: ahora el ‘gomeleo’ de taxis” (12 de mayo de 2018).
- *Zona Cero*. Disponible en: [https://www.google.com/search?ei=bVxwW7\\_YDoXW5gLE5ZLQDQ&q=el+gomeleo+transporte+publico+taxis+colombia&oq=el+gomeleo+transporte+publico+taxis+colombia&gs\\_l=psy-ab.3...8447.10338.0.11737.6.6.0.0.0.211.774.0j2j2.4.0...0...1.1.64.psy-ab..2.0.0...0.hmFv9Hd-uP4](https://www.google.com/search?ei=bVxwW7_YDoXW5gLE5ZLQDQ&q=el+gomeleo+transporte+publico+taxis+colombia&oq=el+gomeleo+transporte+publico+taxis+colombia&gs_l=psy-ab.3...8447.10338.0.11737.6.6.0.0.0.211.774.0j2j2.4.0...0...1.1.64.psy-ab..2.0.0...0.hmFv9Hd-uP4).

##### Otras publicaciones

Decreto número 172 de 2001.

\*\*\*

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 122 de la Ley 30 quedará así:

**Artículo 122.** Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de educación superior, son los siguientes:

- a) Derechos de inscripción.
- b) Derechos de matrícula.
- c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios.
- d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente.
- e) Derechos de grado.
- f) Derechos de expedición de certificados y constancias.

**Parágrafo 1°.** Las instituciones de educación superior legalmente probadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley.

**Parágrafo 2°.** Las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.

**Parágrafo 3°.** Las instituciones de educación superior estatales u oficiales y privadas no podrán exigir ningún recargo o incremento sobre el valor de la matrícula cuando esta se realice en forma extraordinaria o extemporánea, siempre que medie caso fortuito, fuerza mayor o la declaración juramentada que verse sobre la carencia de capacidad económica para sufragar los gastos de matrícula por parte del estudiante o su acudiente. En todo caso, el plazo mínimo para efectuar el pago de la matrícula ordinaria no podrá ser inferior a 15 días desde la entrega del respectivo recibo de pago.

**Parágrafo 4°.** El Gobierno nacional queda facultado, a partir de la promulgación de la presente ley por un término de tres (3) meses para:

1. Fijar las sanciones a las instituciones de educación superior que contraríen las normas aquí establecidas.

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

De los honorables Congresistas,

  
**MILENE JARAVA DÍAZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Sucre

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley se erige como medida para combatir un flagelo que viene afectando directamente a estudiantes de las universidades públicas y privadas, el cual es la deserción estudiantil. La base de todo el proyecto de ley viene dada por el derecho a la educación superior, mismo que fuera

ampliamente decantado por el honorable tribunal constitucional, ello en los siguientes términos:

**El derecho a la educación superior es fundamental y goza de un carácter progresivo. En efecto, su fundamentalidad está dada por su estrecha relación con la dignidad humana, en su connotación de autonomía individual, ya que su práctica conlleva a la elección de un proyecto de vida y la materialización de otros principios y valores propios del ser humano; y su progresividad la determina: i) la obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud pasiva de éste se oponga al principio en mención (aquí encontramos la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las Universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, dentro de las cuales encontramos facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando); (ii) la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido<sup>1</sup>.**

De manera que, a la luz de la anterior cita jurisprudencial, el presente proyecto de ley es una exigencia hacia el Estado colombiano, en el sentido de adoptar medidas que eviten la deserción de estudiantes del sistema de educación superior, esto es posible luego de identificar la problemática y establecer sus causas.

### DE LA DESERCIÓN UNIVERSITARIA

La deserción es una situación a la que se enfrenta un estudiante cuando aspira y no logra concluir su proyecto educativo, considerándose como desertor a aquel individuo que siendo estudiante de una institución de educación superior no presenta actividad académica durante dos semestres académicos consecutivos, lo cual equivale a un año de inactividad académica. En algunas investigaciones este comportamiento se denomina como “primera deserción” (*first drop-out*) ya que no se puede establecer si pasado este periodo el individuo retomará o no sus estudios o si decidirá iniciar otro programa académico<sup>2</sup>. A partir de este concepto se ha establecido por parte del Ministerio de Educación Nacional, una clasificación ampliamente aceptada para efectos de estudio de la problemática que a la hora se inquiere, a saber:

Se pueden diferenciar dos tipos de abandono en estudiantes universitarios: uno con respecto al tiempo y otro con respecto al espacio. La deserción con respecto al tiempo se clasifica a su vez en:

- i) Deserción precoz: individuo que habiendo sido admitido por la institución de educación superior no se matricula.

<sup>1</sup> Sentencia T-068 de 2012.

<sup>2</sup> [https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-254702\\_libro\\_desercion.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-254702_libro_desercion.pdf).

- ii) Deserción temprana: individuo que abandona sus estudios en los primeros semestres del programa.
- iii) Deserción tardía: individuo que abandona los estudios en los últimos semestres<sup>3</sup>.

Pero, ¿cómo se llega a este panorama desolador para el estudiante universitario? Panorama que deja en suspenso miles de proyectos de vida de nuestro país, diversas son las causas.

### CAUSAS DE LA DESERCIÓN

El Ministerio de Educación se ha enfocado en combatir la deserción universitaria, y ha catalogado principalmente 5 causas de deserción:

- i) **Problemas personales:** el estudiante experimenta cambios familiares o personales que lo obligan a abandonar el programa en curso.
- ii) **Socioeconómicos:** el estudiante presenta problemas financieros para continuar con el pago de la matrícula o la manutención.
- iii) **Académico:** el nivel académico no le permite al estudiante pasar con **éxito** las asignaturas del plan de estudios de la carrera en curso.
- iv) **Orientación vocacional:** el estudiante no conoce sus aptitudes vocacionales.
- v) **Institucional:** el estudiante no se identifica con la institución de educación superior (instalaciones, espacios de bienestar universitario, normatividad académica). Los expertos indican que los estudiantes pueden abandonar sus estudios por más de una causa, ya que están relacionadas entre ellas y un estudiante puede ser afectado por más de un factor<sup>4</sup>.

Conscientes de la importancia de combatir esta problemática –hasta hace poco visibilizada en nuestro país–, nos permitimos poner en consideración de esta honorable corporación, esta exposición de motivos que busca argumentar la implementación de medidas que alivien en el ámbito socioeconómico al estudiantado universitario, específicamente atacando las adversidades socioeconómicas del estudiante. En sentido lato, las causas socioeconómicas que repercuten directamente en la decisión de abandonar los estudios superiores por parte del estudiante deben entenderse como la principal causa de deserción del sistema de educación superior en nuestro país, (equivalen al 42.5% de la deserción total) y se discriminan de la siguiente manera: Bajos ingresos familiares, 54.9%; Desempleo cabeza de familia, 25.5%; Incompatibilidad entre trabajo y estudio, 14.9%; Falta de apoyo familiar, 5.9%.

Dentro de los factores socioeconómicos se construye una nueva categoría: Situación económica precaria del estudiante (bajos ingresos familiares, 54.9%; desempleo, 25.5% e incompatibilidad entre trabajo y estudio, 14.9%), como las causas

primordiales del abandono estudiantil en las universidades colombianas. La situación económica precaria del estudiante desertor se ratifica por el estrato social del que procede, en efecto: 48.3% son de estrato 2, 36.7 % se les ubicó en el estrato 3, el 10.8% son de estrato 1, y solo el 4.2% corresponden al estrato 4. Otro elemento a tener en cuenta es que el sostenimiento económico de los desertores depende ostensiblemente de su familia (86.7%), y como los estratos 1 y 2 dependen más de una economía informal o empleo disfrazado, sus ingresos además de ser exclusivamente para subsistir, no son constantes, de modo que siempre están expuestos a la incertidumbre de no generar los ingresos suficientes.

Cuando las economías familiares son frágiles es difícil pretender un apoyo económico sostenible a lo largo de toda la carrera para el mantenimiento del estudiante, pues las necesidades de la familia priorizan el trabajo al estudio. De ahí que la falta de apoyo familiar (5.9%) tenga que ver directamente con la situación de precariedad antes analizada<sup>5</sup>.

### ¿Qué medidas se deben implementar para resolver esta problemática?

Entre las políticas que pretenden resolver algunas de estas problemáticas se incluyen:

- i) Diseñar mejores sistemas de financiamiento que incentiven la obtención de buenos resultados por parte de instituciones y estudiantes.
- ii) Eliminar obstáculos financieros al acceso a la educación superior a través de instrumentos como becas y préstamos estudiantiles.
- iii) Generar y divulgar información sobre el desempeño de instituciones y programas para que los alumnos puedan tomar decisiones fundamentadas.
- iv) Ayudar a los alumnos a insertarse en el mercado laboral.
- v) Mejorar la supervisión y normativa para asegurarse que las instituciones rindan cuenta de sus servicios.

El estudio sesudo de la deserción ha permitido establecer que lo loable e imperativo es acabar las distintas barreras que se yerguen para impedir el avance del estudiante en la carrera por obtener su título universitario, y se identifica como la medida que se implanta a nivel de institución educativa superior como lo es la figura de las matrículas extraordinarias, como medio coercitivo hacia el estudiante para el pago de su matrícula, las cuales si sobrepasan un límite temporal aumentan ostensiblemente su valor, convirtiéndose con el discurrir de los días en un infranqueable límite que deriva tristemente en la deserción y en volver quimera las aspiraciones de aquel estudiante.

En ese sentido lo advirtió la honorable Corte Constitucional al definir en su jurisprudencia que

<sup>3</sup> [http://www.alfaguia.org/alfaguia/files/1320770636\\_9952.pdf](http://www.alfaguia.org/alfaguia/files/1320770636_9952.pdf).

<sup>4</sup> <http://www.urosario.edu.co/desercion/>.

<sup>5</sup> [http://www.alfaguia.org/alfaguia/files/1319757570\\_14.pdf](http://www.alfaguia.org/alfaguia/files/1319757570_14.pdf).

los cobros de elevados valores en las matrículas efectivamente resulta ser un limitante al ingreso a la educación superior, sin embargo, este factor hace parte *–prima facie–* de la autonomía universitaria; al respecto la Corte Constitucional plantea lo anterior en los siguientes términos:

Dentro de las garantías constitucionales relacionadas con la educación se consagra una adicional del artículo 69 de la Constitución relacionada con la autonomía universitaria: “la cual “encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo. Este precepto ha sido entendido por la jurisprudencia de esta Corporación como “la capacidad de autodeterminación otorgada a las instituciones de educación superior para cumplir con la misión y objetivos que les son propios”, es decir, como “una garantía que permite a los entes de educación superior darse su propia normatividad, estructura y concepción ideológica, con el fin de lograr un desarrollo autónomo e independiente de la comunidad educativa, sin la injerencia del poder político”. En esta definición se destacan las dos “vertientes” que integran la figura en estudio, “de un lado, la dirección ideológica del centro educativo, lo cual determina su particularidad y su especial condición filosófica en la sociedad pluralista y participativa. Para ello, la universidad cuenta con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación. Y, de otro lado, la potestad para dotarse de su propia organización interna, lo cual se concreta en las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, en el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes.

Así concebida, se ha reconocido que del derecho a la autonomía universitaria derivan ciertas posibilidades concretas de actuación en cabeza de los establecimientos educativos. Sin embargo, tal autonomía otorgada por la Constitución y la ley no resulta siendo soberana; al respecto la Corte Constitucional también ha reconocido en diferentes sentencias que tal autonomía no resulta ser ilimitada, tal es el caso de la Sentencia T-310 de 1999 en la que se determina lo siguiente:

“La autonomía universitaria no es soberanía educativa, pues si bien otorga un margen amplio de discrecionalidad a la institución superior le impide la arbitrariedad, como quiera que “únicamente las actuaciones legítimas de los centros de educación superior se encuentran amparadas por la protección constitucional”<sup>6</sup>.

La autonomía universitaria encuentra límites claramente definidos por la propia Constitución, a saber:

- a) La enseñanza está sometida a la inspección y vigilancia del Presidente de la República;
- b) La prestación del servicio público de la educación exige el cumplimiento estricto de la ley. Por ende, la autonomía universitaria no excluye la acción legislativa, como quiera que esta “no significa que haya despojado al legislador del ejercicio de regulación que le corresponde;
- c) El respeto por los derechos fundamentales también limita la autonomía universitaria”.

Como se examina en la sentencia, a pesar de la autonomía de la que disponen las instituciones universitarias, esta no excluye ni limita la función legislativa del Congreso de la República, el legislador mantiene su ejercicio de regulación que le permite ejercer justicia social a fin de propiciar los escenarios necesarios que permitan, entre otras cosas, el acceso y permanencia a la educación universitaria.

En ese orden de ideas, el derecho de las instituciones universitarias a adoptar su reglamento y fijar los procedimientos a los que se va a someter, no es absoluto, sino que se encuentra limitado fundamentalmente por “el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales, derivado de la obligación que el artículo 2° que la Carta le impone a las autoridades de la República para garantizar y propender por la efectividad de todos los derechos ciudadanos. Por otro lado, en cuanto al caso en particular, la misma Corte Constitucional se ha pronunciado mediante Sentencia T-974 de 1999 de la siguiente forma:

“La Sala debe, adicionalmente, ante esta situación insistir en el hecho de que las prácticas de las autoridades de los centros universitarios, mediante las cuales se consienta la realización de matrículas extemporáneas “sin justificaciones objetivas y razonables”, además de atentar contra la estabilidad administrativa, presupuestal y financiera de dichos entes, como ya se dijo, desvirtúan en sí mismo el propósito que persigue el proceso de formación educativo y atenta contra el derecho a la educación de los estudiantes”. Igualmente, al referirse al derecho a la educación dispone: “Esta Sala en anterior providencia, al referirse acerca del derecho a la educación señaló que constituye un derecho fundamental, esencial e inherente a los seres humanos para su desarrollo integral y armónico dentro del respectivo entorno sociocultural, en tanto configura elemento dignificador de la persona y medio de acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y los demás bienes y valores de la cultura”.

Corolario de lo anterior, al ser el derecho a la educación superior un derecho fundamental progresivo, atendiendo a las razones esbozadas, es preciso salvaguardarlo dando las herramientas necesarias para garantizar el acceso y permanencia por parte de esta corporación en su actividad legislativa, consecuentemente, se hace imperativo establecer límites razonables que permitan el desarrollo y cumplimientos de los derechos

<sup>6</sup> Sentencia T-749/15.

consagrados en el catálogo axiológico de la Carta política de 1991 y de las *ratio decidendi* que el intérprete autorizado consigna en sus beneméritos pronunciamientos.

Atentamente,

  
**MILENE JARAVA DÍAZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Sucre

#### Fuentes

[1][1] El Observatorio de la Universidad Colombiana. *Cada día es más costosa la educación superior en Colombia*. En: [http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3109:cada-dia-es-mas-costosa-la-educacion-superior-en-colombia&catid=2:informe-especial&Itemid=199](http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=3109:cada-dia-es-mas-costosa-la-educacion-superior-en-colombia&catid=2:informe-especial&Itemid=199).

[2][2] Información de El Observatorio de la Universidad Colombiana en: [http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=152:administracide-em-presas-negocios&catid=32:matrilas&Itemid=53](http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=152:administracide-em-presas-negocios&catid=32:matrilas&Itemid=53).

[3][3] Ministerio de Educación Nacional. *Permanencia y graduación: una apuesta por la equidad en educación superior*. En Boletín Educación Superior en cifras. Julio 8 de 2015.

[4][4] Información de fecha junio 29/15 de El Observatorio de la Universidad Colombiana. En [http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5845:2015-06-29-15-31-38&catid=16:noticias&Itemid=198](http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=5845:2015-06-29-15-31-38&catid=16:noticias&Itemid=198).

[5][5] Héctor Manuel Rodríguez Cortés. *Intereses que cobran IES por matrículas extraordinarias son usura (ilegales)*. En [http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3967:intereses-que-cobran-ies-por-matriculas-extraordinarias-son-usura-y-son-ilegales&catid=16:noticias&Itemid=198](http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=3967:intereses-que-cobran-ies-por-matriculas-extraordinarias-son-usura-y-son-ilegales&catid=16:noticias&Itemid=198).

[6][6] Oficina Asesora Jurídica. Ministerio de Educación Nacional. Cobro matrícula extraordinaria en universidades. En <http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-87061.html>.

[7][7] ¿Qué conceptos básicos debe tener presentes? En: <http://www.mineduccion.gov.co/1621/w3-printer-236683.html>.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 15 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 086 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *Milene Jarava Díaz*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 088 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto "Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza", y todas sus Manifestaciones Culturales y Artesanales.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

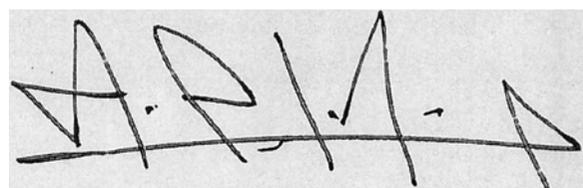
Artículo 1°. *Declaración Patrimonio Cultural*. Declárese Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto "*Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza*", y todas sus Manifestaciones Culturales y Artesanales, cuyo festival se lleva a cabo en el municipio de San Jacinto, Bolívar, durante el mes de agosto.

Artículo 2°. *Promoción y difusión*. La Nación, a través del Ministerio de Cultura y de las instituciones responsables, promoverá la difusión, promoción, sostenimiento, conservación, divulgación y desarrollo del festival, a la vez que contribuirá a la producción y distribución de material impreso y fonográfico, filmico y documental.

Artículo 3°. *Exaltación*. La República de Colombia honra y exalta la importancia cultural de los Gaiteros de San Jacinto y a su fundador, el maestro Miguel Antonio Hernández Vásquez "*Toño Fernández*", y a su vez Reconózcase la Gaita San Jacintera Montemariana, las Ruedas de Gaitas y demás manifestaciones Culturales y Artesanales como patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación.

Artículo 4°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura deberá incluir en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI), en el Banco de Proyectos, al Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto "*Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza*", y todas sus Manifestaciones Culturales y Artesanales.

Artículo 5°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.



SILVIO CARRASQUILLA TORRES  
Honorable Representante a la Cámara

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### INTRODUCCIÓN

El presente proyecto de ley tiene como finalidad darle un estatus de Patrimonio Cultural de la Nación al Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto, Bolívar "*Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza*", y todas sus Manifestaciones Culturales y Artesanales, con el fin de promover el turismo cultural, impulsar la economía del municipio

y por encima de todo, proteger el legado que trae consigo desde hace muchos años.

El primer Festival de Gaitas de San Jacinto, surgió teniendo como idea principal, hacer un homenaje al Maestro “Toño Fernández”, y a sus compañeros Juan y José Lara, como los más destacados y consagrados exponentes de la legendaria agrupación “Los Gaiteros de San Jacinto que, en la década de los cincuenta, recorrieron varios países de Europa y Asia, mostrando la riqueza cultural de Colombia, con una música de descendencia ancestral.

A continuación, se pretende explicar el contexto en el cual nace el Festival Autóctono de Gaitas de San Jacinto, Bolívar, se hace un recorrido por la historia del municipio y así mismo se presenta el marco constitucional en el que se encuentra basado el proyecto.

## CONTEXTO

### Municipio de San Jacinto, Bolívar

*San Jacinto, municipio, encallado en el corazón de los Montes de María la Alta ha concebido eximios exponentes de la música folclórica nacional, como Andrés Landero el rey de la cumbia en acordeón, Adolfo Pacheco Anillo, uno de los mejores compositores de versos vallenatos cargados de poesía de las sabanas de la región Caribe, considerado “El Último Juglar Vivo” y los afamados y reconocidos mundialmente gaiteros de San Jacinto, los cuales cuentan entre otros tantos reconocimientos y premios, con un Grammy Latinos a mejor álbum folclórico.*

El municipio de San Jacinto, ubicado al norte de Colombia, en el departamento de Bolívar y a 120 km al sudeste de Cartagena de Indias, se encuentra en el sistema orográfico de los Montes de María, muy cerca del litoral Caribe colombiano. Es pionero a nivel nacional en exportaciones de artesanías y productos agrícolas.

San Jacinto es considerado como el primer centro artesanal de la Costa Atlántica, y además el primer comercializador de productos elaborados en telar vertical como hamacas y mochilas, también produce productos elaborados en croché y macramé, productos de madera, la talabartería y los instrumentos de gaita, entre otros.

### Festival Autóctono de Gaitas de San Jacinto

El Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto, Bolívar, *Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza*”, es la expresión más viva y auténtica del Caribe colombiano, el festival es el encuentro anual que se realiza en conmemoración de los ancestros gaiteros a mediados del mes de agosto en el marco de las fiestas patronales de San Jacinto y Santa Ana.

El Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto se viene realizando desde 1988, como una muestra de riquezas que involucran la diversidad triétnica de nuestro país. Ello ha implicado la gestión constante de la sociedad civil organizada en la Corporación Folclórica y Artesanal Corfoarte. El Primer Festival Autóctono de Gaitas de San Jacinto

se realizó en homenaje a los tres grandes juglares de nuestra música: “Toño Fernández, Juan y José Lara”. El Festival ha sido organizado ininterrumpidamente por la Corporación Folclórica y Artesanal de San Jacinto, organización de la sociedad civil compuesta por 25 gestores culturales que se han dedicado desde el año 1995, a la promoción, divulgación y ejecución del festival por toda Colombia.

Este Festival es el encuentro de escuelas, de aficionados y profesionales que cada año muestran sus destrezas y comparten sus creaciones, pero también hacen remembranzas de sus maestros gaiteros como un homenaje a los juglares de la gaita.

Corfoarte, un grupo de hombres y mujeres que de manera voluntaria y sin fines de lucro han mantenido viva la música de gaita, la cual es reconocida por el honorable Concejo Municipal de San Jacinto, como Patrimonio Inmaterial y Cultural de los San Jacinteros, por medio del Acuerdo 015 del 5 de julio de 2016, el cual declara la Gaita y sus manifestaciones, como la riqueza cultural más grande que tiene el municipio y el legado más precioso que recibimos de nuestros ancestros que habitaron nuestras tierras antes de la llegada de los españoles.

### La historia de la gaita

Las gaitas de los Montes de María la Alta, costa norte de Colombia, son una expresión de la música popular autóctona, ancestral y raizal, originaria de América Latina. Recientes investigaciones evidencian que estas gaitas, oriundas de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, en particular de los Kogui, llegaron a los Montes de María entre las primeras décadas de los siglos XIX e inicios del siglo XX, bien por las luchas de independencia o por las posteriores olas de migraciones internas impulsadas por los procesos de la agricultura expansiva de la caña en el palenque de Cinserín o el cultivo de tabaco en la zona de San Jacinto, El Carmen, San Juan y Ovejas.

En la Sierra Nevada, la interpretación de la música de gaitas por los Kogui poseía un carácter estrictamente ceremonial. Ya en los Montes de María su ejecución rebasa ese espacio y adquiere un desarrollo rítmico, no sólo ligado al aspecto religioso, sino también al festivo y de celebración por las buenas cosechas. En el caso religioso, la música de gaita acampanaba los ritos de despedida en los velorios y entierros.

La música de gaita en su recorrido desde la Sierra Nevada hasta los Montes de María la Alta, en su tránsito de lo ceremonial a lo festivo, fue atravesando sabanas y ríos e integrando nuevos grupos humanos en su interpretación.

Entre estas regiones estaban las partes bajas de los Montes de María como San Onofre, San Basilio, Malagana y Gamero, además de los palenques construidos entre los siglos XVII y XVIII y las zonas ribereñas del Magdalena, como Barrancanueva, Santa Lucía, Arenal o Soplaviento, todos con una gran presencia de comunidades negras que vincularon el tambor a la música de gaita.

Desde el punto de vista ceremonial, en la actualidad, la música de gaita sólo acompaña en su despedida mortuoria a los gaiteros, que ejecutan una pieza musical conocida como el Son de la Maya. Mientras, en las celebraciones patronales y navideñas, se realizan ruedas de gaitas, donde el centro es ocupado por los gaiteros que ejecutan sus instrumentos. A su alrededor, giran en sentido contrario a las manecillas del reloj parejas de danzantes: mujeres que mueven sus caderas, mientras en una mano llevan un manojito de velas encendidas, para mantener a distancia a un hombre que pretende enamorarlas haciendo gala de su sombrero y su machete. Cierran esta rueda, los vecinos, aupando las escenas de conquista con gritos de “enamórala”, o “quémallo para que aprenda a respetar”.

La gaita se confecciona a partir de la extracción del corazón del árbol del cactus o cardón y se corta en tamaños que oscilan entre los 50 y 80 cm, de acuerdo a las dimensiones de los brazos del ejecutante. En la parte inferior del madero, a la gaita macho se le realizan dos orificios mientras que a la gaita hembra se le realizan cinco. Por su parte, en la parte superior del instrumento se construye una cabeza, elaborada con cera de abejas mezclada con las cenizas que deja el carbón vegetal en su combustión. A esta cabeza, se le elabora una especie de vulva con una canaleta en el mismo sentido donde fueron perforados los orificios que las diferencian, para que permita la salida del aire que es soplado por el ejecutante, a partir de una pluma de pato macho que se inserta en su parte superior. Una parte del aire entra al madero y otra sale por la canaleta de la vulva y las melodías surgen a partir de la fuerza del soplo y del movimiento de los dedos en los orificios.

El ejecutante de la gaita hembra es quien lleva la melodía y el de la gaita macho realiza el acompañamiento, marcando el compás con la gaita y las maracas.

#### MUSEO COMUNITARIO DE SAN JACINTO

El Museo Comunitario San Jacinto se proyecta como un espacio reconocido de autogestión, inclusión e independencia a nivel nacional, a través de la puesta en valor del patrimonio cultural de la región de los Montes de María.

Cada sitio, cada rincón de este lugar está pensado por la gente y para el servicio de la comunidad. El Museo Comunitario de San Jacinto conserva, divulga y promueve el patrimonio cultural de los Montes de María a través del trabajo colectivo con la comunidad, buscando fortalecer el tejido social a partir de herramientas educativas y de participación comunitaria.

Hoy después de 30 años es motivo de orgullo para los san jacinteros compartir el Museo Comunitario San Jacinto, un espacio construido colectivamente para la investigación, conservación, difusión y educación del patrimonio cultural de los Montes de María, el cual cuenta con las cerámicas más antiguas de América, de 3.700 y 4.000 años antes de Cristo.

#### MARCO CONSTITUCIONAL

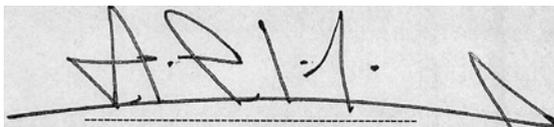
1. **Artículo 70 Constitución Política:** El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades (...) en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional (...). La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad.
2. **Artículo 72 Constitución Política:** El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado (...)
3. **Artículo 1° Ley 1185 de 2008:** El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza, mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico (...)

#### CONCLUSIÓN

De conformidad con las normas anteriormente descritas, son objetivos fundamentales del proyecto, preservar y proteger la tradición y folclor del Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto Bolívar *Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza*”; hacer un reconocimiento a una tradición que aporta gran valor al pueblo bolivarenses y que asimismo sean más colombianos y turistas los que conozcan el municipio de San Jacinto, aportando al desarrollo del mismo; impulsar las manifestaciones culturales de esta región, logrando expresar su legado; fomentar el crecimiento de nuevos talentos, para lo cual hemos contado con el apoyo incondicional e incansable de personajes dentro de los cuales se destaca la profesora de danzas Mercedes Barraza Anillo. Y en lo referente a la promoción del turismo cultural y museo arqueológico de este municipio con el Director del Comunitario San Jacinto, el señor Jorge Quiroz titchen. Cuyo propósito no es otro que impulsar la economía local y seguir mejorando la carta de presentación del país ante el mundo.

Sin lugar a dudas, el conjunto de música de gaitas (el tambor *Alegre, el llamador, la tambora, las maracas, las gaitas “hembra y macho”*), constituye una de las manifestaciones culturales más reconocidas dentro y fuera de Colombia y forma parte de las expresiones que configuran la identidad de la nación. Así, el conjunto de gaitas hace parte de las prácticas, símbolos y representaciones del pueblo

colombiano, por lo cual se debe proteger y difundir, declarándolo patrimonio cultural de la Nación.



SILVIO CARRASQUILLA TORRES  
Honorable Representante a la Cámara



CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 15 de agosto del año 2018, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 088, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Silvio Carrasquilla Torres*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 089 DE 2018**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los héroes de Pienta, al cumplirse el Bicentenario de la Independencia.*

El Congreso de Colombia  
DECRETA

Artículo 1°. La Nación exalta y rinde homenaje a la celebración de los 200 años de la Batalla de Pienta, librada el 4 de agosto de 1819 por los pobladores de los municipios de Charalá, Coromoro, Ocamonte y Encino, en el departamento de Santander. Se reconoce, exalta y rinde homenaje a los “Héroes de Pienta”, por su valioso aporte a la gesta libertadora, al cumplirse el Bicentenario de la Independencia.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, correspondiente a las próximas vigencias, las apropiaciones específicas destinadas al desarrollo de las siguientes obras para celebrar los 200 años de la Batalla de Pienta:

- Diseño y construcción del monumento en homenaje a los “Héroes del Pienta”, en el sector de La Cantera en la vía San Gil-Charalá.
- Inversión para aumentar la dotación y fortalecer la colección de la Casa de Cultura José Blas Acevedo y Gómez.
- Inversión para aumentar la dotación y fortalecer la colección del Museo Jaime Guevara.
- Inversión para aumentar la dotación y fortalecer la colección de la Casa Museo del Algodón y Lienzo de la Tierra.
- Inversión para aumentar la dotación y fortalecer la colección de la Casa de Cultura de Ocamonte, Santander.
- Remodelación de la Plaza de Mercado de Coromoro.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional, al Congreso de la República y a las Fuerzas Armadas y de Policía para rendir honores a los “Héroes del Pienta”, en acto especial y protocolario, el 4 de agosto de cada año en el municipio de Charalá, en el puente del río Pienta. Este evento contará con la presencia de altos funcionarios del Gobierno nacional, miembros del Congreso de la República y demás autoridades locales y regionales. El acto contará con una parada militar de las Fuerzas Armadas y de Policía.

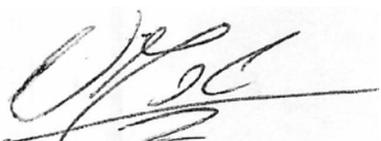
Artículo 4°. Encárguese a la Biblioteca Nacional y al Archivo Nacional la recopilación, selección y publicación, en medio físico y digital, de las obras, discursos y escritos políticos que reconstruyan y rememoren la Batalla de Pienta, librada el 4 de agosto de 1819.

Artículo 5°. Encárguese a Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), la producción y emisión de un documental que reconstruya y resalte la importancia para la gesta libertadora de la Batalla de Pienta. Además, emítase en cadena nacional del Sistema de Medios Públicos el dramatizado “Pienta, la resistencia que salvó a Bolívar”, realizado por Televisión Regional del Oriente - Canal TRO y auspiciado por Autoridad Nacional de Televisión (ANTV).

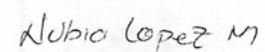
Artículo 6°. Autorícese al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias, con el fin de que se lleve a cabo el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley, autorización que se extiende a la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación y las otras entidades a las cuales se han delegado las respectivas gestiones.

Artículo 7°. Las obras y actividades establecidas en la presente ley se deberán ejecutar dentro de los 2 años siguientes a su entrada en vigencia.

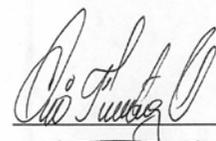
Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su publicación.



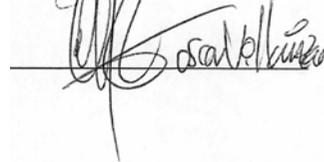
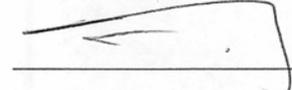
VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA  
Representante a la Cámara

Nubia Lopez M

Fabio Díaz Pienta  
Representante a la Cámara

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con el mayor de los gustos me permito presentar a consideración de los honorables miembros de la Cámara de Representantes, el presente proyecto de ley a través del cual se pretende hacer un reconocimiento a los “Héroes de Pienta”, y su importante esfuerzo para la gesta libertadora de 1819.

## OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto busca que la Nación se vincule a la celebración de los 200 años de la Batalla de Pienta, librada el 4 de agosto de 1819, en el municipio de Charalá, departamento de Santander. Esta vinculación busca que se reconozca y se exalte a los municipios que contribuyeron a la gesta libertadora, al cumplirse el Bicentenario de la Independencia.

Este proyecto busca, además, que el Gobierno nacional autorice una asignación presupuestal que garantice la realización de las acciones encaminadas a fortalecer el legado y la memoria de los “Héroes del Pienta”.

## MARCO NORMATIVO

Este proyecto de ley tiene como origen las facultades constitucionales que tiene el Congreso de la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y faculta al Congreso para presentar este tipo de iniciativas:

*“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración.*

*El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”.*

(...)

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

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

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

*Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”<sup>1</sup>.*

Con este proyecto de ley ordinaria se pretende autorizar al Gobierno nacional para que, bajo los parámetros de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, participe en la financiación y ejecución de proyectos de inversión que fortalezcan la memoria de los “Héroes de Pienta”, y de los municipios que participaron en esta importante batalla. La idea es que se incorporen, dentro del Presupuesto General de la Nación, partidas presupuestales necesarias, a fin de adelantar las obras mencionadas.

Respecto a estas iniciativas que decretan gasto público, la Corte Constitucional se ha pronunciado y ha afirmado la iniciativa que tiene el Congreso de la República en materia de gasto público. Así lo describe la Corte en Sentencia C-324 de 1997:

*“La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. (...) es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “Ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”<sup>2</sup>.*

El presente proyecto de ley se limita a autorizar al Gobierno para que incluya el gasto en los próximos presupuestos. En efecto, la expresión “Autorícese”, no impone un mandato al Gobierno, simplemente busca habilitar al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, en los términos que establece el artículo 347 de la Carta Constitucional:

*“Artículo 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.*

*El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente”.*

Adicionalmente, es importante mencionar que existen antecedentes legislativos y normativos que

<sup>1</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.htm](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.htm)

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-324 de 1997. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-324-97.htm>

soportan este proyecto de ley. Hace algunos años, en la legislatura 2009-2010, se había presentado a consideración del Congreso de la República una iniciativa de ley que buscaba declarar al municipio de Charalá como Patrimonio Histórico de la Nación. En ese período legislativo, el honorable Senador Bernabé Celis Carrillo radicó el proyecto de ley número 219 de 2009 Senado<sup>3</sup>.

El proyecto fue enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente donde fue aprobado, pasó a la Plenaria del Senado de la República donde también fue aprobado, en ambos casos con ponencia positiva del Senador Juan Carlos Restrepo Escobar. Posteriormente, el 18 de enero de 2011 el proyecto fue trasladado a la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes con el número 167 de 2010 Cámara. Dicha iniciativa también fue aprobada en esta célula congresional el 4 de mayo de 2011 y quedó pendiente de un solo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Sin embargo, el proyecto fue archivado en la Plenaria de conformidad con el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992, al no terminar su trámite dentro de dos legislaturas.

Posteriormente, fue puesto a consideración un proyecto de ley del Representante a la Cámara Holger Horacio Díaz Hernández, que buscaba el mismo objetivo, *“por la cual la Nación declara Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación al municipio de Charalá del departamento de Santander, exaltando su aporte a la gesta libertadora de Colombia”*. Este proyecto terminó su trámite legislativo en junio de 2013 y fue sancionado en julio del mismo año. Se convirtió entonces en la Ley 1644 de 2013, dándole a Charalá esta importante categoría, pero excluyendo a los municipios circundantes que participaron de la batalla y sin resaltar en particular los acontecimientos del 4 de agosto de 1819.

*“Artículo 1º. Declárese a Charalá, municipio del departamento de Santander, “Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación”, por su valioso aporte a las luchas independentistas del siglo XIX”. (...)*

*“Artículo 3º. Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para asesorar y apoyar a la Gobernación de Santander y al municipio de Charalá en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos de patrimonio material, e inmaterial; de remodelación, recuperación y construcción de los monumentos e infraestructura cultural e histórica del municipio de Charalá, de conformidad con las normas vigentes”<sup>4</sup>.*

Años después fue la Asamblea Departamental de Santander, bajo la Ordenanza 028 de 2016, que estableció una fiesta departamental cada 4

de agosto, destacando el sacrificio de las milicias de los municipios Charalá, Coromoro, Ocamonte y Encino, acompañada de algunas iniciativas de carácter cultural emprendidas por la Secretaría de Cultura y Turismo de la Gobernación de Santander.

Los análisis de estas disposiciones nos llevan a dos consideraciones importantes:

1. Las leyes existentes rememoran el legado de Charalá como un todo, no existe una ley que brinde una consideración especial o una celebración de carácter nacional a la Batalla de Pienta.
2. Los reconocimientos que por ley existen frente a Charalá solo han reconocido el aporte de este municipio, sin vincular a los pueblos aledaños que participaron de esta importante batalla.

Con base a estas dos reflexiones se advirtió la necesidad de elaborar una ley que reconozca la importancia de la Batalla de Pienta, que resalte el aporte de todos los municipios de la región que participaron en ella, poniendo en alto el nombre y legado del pueblo santandereano.

#### LA GUERRA IRREGULAR EN SOCORRO

Este grupo de municipios reconocidos dentro del proyecto de ley, han sido descritos como la “Cuna de la Libertad de América”, dado que de su tierra han nacido aportes trascendentales para la conformación de una Nación independiente. Estos municipios fueron trascendentales por sus aportes en la Revolución de los Comuneros; han sido cuna de próceres como José Antonio Galán y José Acevedo y Gómez; y componen la región en donde se libró la Batalla del Pienta, el 4 de agosto de 1819.

Este grupo de 4 municipios no han estado dentro de la memoria colectiva de la Nación porque la historia solo se escribió para los grandes batallones y las grandes gestas. Pero estos pueblos dieron su sangre y sus hijos a la causa patriota no desde grandes regimientos sino desde las tácticas de guerras irregulares. Una lucha menos conocida y popular pero que fue clave para desestabilizar y derrotar al ejército realista:

*“En esa heroica lucha iniciada por la independencia nacional, es imprescindible tener presente la movilización rural irregular como uno de los factores que más hondamente afectaron la trayectoria de la evolución política, donde se da la posibilidad de combatir en esa escala de guerra hasta convertirla en el elemento decisivo que aceleró o retardo el proceso general”<sup>5</sup>.*

#### BATALLA DEL PIENTA – CHARALÁ

La batalla ocurrió el 4 de agosto de 1819, a solo tres días de la Batalla del Puente de Boyacá sobre el río Teatinos. Los pobladores de Charalá, Coromoro, Ocamonte y Encino, liderados por el capitán Fernando Santos Plata, enfrentaron a más de

<sup>3</sup> CONGRESO VISIBLE. Información proyecto de ley número 219 de 2009 Senado. Disponible en Internet: <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-la-cual-la-nacion/5633/>

<sup>4</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1644 (12, julio, 2013). Disponible en Internet: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=06&p\\_numero=1644&p\\_consec=37295](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=06&p_numero=1644&p_consec=37295)

<sup>5</sup> PÉREZ O., Eduardo. La guerra irregular en la independencia de la Nueva Granada y Venezuela 1810-1830. Tunja. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y Academia Boyacense de Historia. 2005.

1.000 soldados españoles. El coronel español Lucas González, al mando de estas tropas, tenía órdenes de reforzar los hombres del coronel José María Barreiro, que habían sido derrotadas en el Pantano de Vargas el 25 de julio de 1819.

Las revueltas mencionadas se dan por la reacción de la población y obedeció a hechos como el apresamiento y posterior fusilamiento de María Antonia Santos Plata (hermana del capitán de la milicia llamada “Guerrilla la Niebla”), quien fue fusilada en El Socorro, junto a otros milicianos, el 28 de julio de ese mismo 1819. Debido a este trágico acontecimiento las milicias guerrilleras de estos 5 municipios se tomaron Charalá. El 29 de julio de 1819 Lucas González se encontraba ya en Oiba, con más de 1.000 soldados disponibles para cumplir la orden de reforzar el ejército realista pero, enterado de la revuelta de Charalá, decide regresar.

El 4 de agosto comienza la batalla a orillas del río Pienta, y a mediodía las tropas realistas logran cruzarlo, dándose una batalla, casa por casa, dentro de Charalá. Dentro del municipio fueron asesinados aproximadamente 300 labriegos armados de machetes, garrotes y herramientas de trabajo. La crueldad del ejército realista llegó incluso a la iglesia donde cae la niña de 13 años, Helenita Santos Rosillo, sobrina del capitán Fernando Santos y de su hermana fusilada, Antonia Santos de Soto.

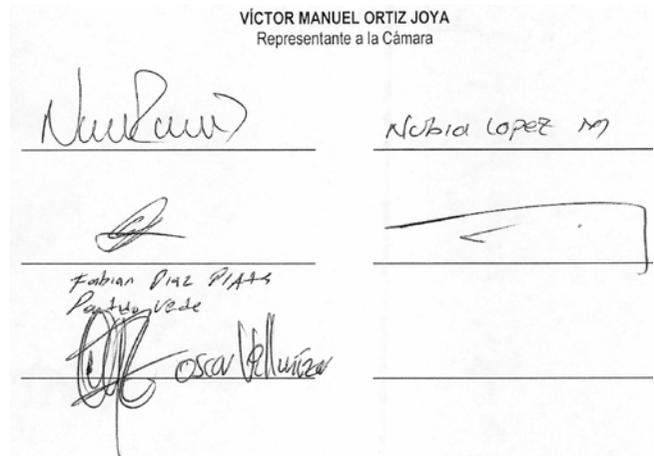
En un texto de su página web el historiador Óscar Humberto Gómez Gómez, Miembro de la Academia de Historia de Santander, describe estos hechos de la siguiente manera:

*“La derrota de los charaleños fue espeluznante, pues los militares españoles persiguieron a sus oponentes quienes, ya en manifiestas condiciones de desventaja, se replegaron hacia el pueblo, donde se produjo la matanza final, que ya había comenzado a orillas del río: trescientos santandereanos anónimos aproximadamente fueron masacrados por los invasores que unos años atrás habían dado al traste con la I República (1810-1816).*

*A pesar del triunfo militar español, la férrea oposición santandereana al avance de las tropas invasoras hizo que, en todo caso, los refuerzos que el coronel Lucas González le iba a proporcionar al coronel José María Barreiro no llegaran oportunamente”<sup>6</sup>.*

Aunque la Batalla del Pienta se perdió, el desarrollo de la misma impidió que las tropas realistas de Lucas González pudieran unirse a las de Barreiro. Ese hecho permitió que el Ejército Libertador batiera a los realistas en Boyacá y selló

en buena parte la definitiva independencia tres días después, el 7 de agosto de 1819.



**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 15 de agosto del año 2018, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 089, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Víctor Manuel Ortiz Joya* y otras firmas.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 670 - Jueves, 13 de septiembre de 2018

| CÁMARA DE REPRESENTANTES   |    | Págs. |
|--|----|-------|
| PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO  |    |       |
| Proyecto de Acto legislativo número 087 de 2018 cámara, por el cual se adiciona un artículo transitorio de la Constitución Política.....   | 1  |       |
| PROYECTOS DE LEY   |    |       |
| Proyecto de ley número 083 de 2018 Cámara, por medio de la cual se adiciona una causal de inhabilidad para celebrar contratos con entidades estatales por la comisión de conductas prohibidas por el régimen de competencia.....   | 3  |       |
| Proyecto de ley número 084 de 2018 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cien (100) años de fundación del municipio de Puerto Leguízamo en el departamento del Putumayo, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones..... | 7  |       |
| Proyecto de ley número 085 de 2018 Cámara, por medio de la cual se establece el no cobro de la planilla de viaje ocasional regulada por el artículo 23 del Decreto número 172 de 2001. ....  | 10 |       |
| Proyecto de ley número 086 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992. ....   | 12 |       |
| Proyecto de ley número 088 de 2018 Cámara, por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto” Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza”, y todas sus Manifestaciones Culturales y Artesanales.....   | 16 |       |
| Proyecto de ley número 089 de 2018 Cámara, por medio de la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los héroes de Pienta, al cumplirse el Bicentenario de la Independencia. ....   | 19 |       |

<sup>6</sup> GÓMEZ GÓMEZ., Óscar Humberto. 4 de agosto de 1819: Batalla del Pienta. Disponible en Internet: <https://www.oscarhumbertogomez.com/?p=22986>