



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 235

Bogotá, D. C., viernes, 26 de abril de 2013

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### ENMIENDA A LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 221 DE 2012 CÁMARA

*por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso: el Senado y la Cámara de Representantes y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, abril 23 de 2013

Doctor

GUSTAVO HERNÁN PUNTES DÍAZ

Presidente Comisión Primera Constitucional

H. Cámara de Representantes

Referencia: **Enmienda a la Ponencia del Proyecto de ley Orgánica número 221 de 2013 Cámara.**

Respetado doctor.

Con base en el artículo 162 de la Ley 5ª de 1992, y en mi condición de Coordinador Ponente del **Proyecto de Ley Orgánica número 221 de 2012 Cámara**, por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso: el Senado y la Cámara de Representantes y se dictan otras disposiciones, me permito hacer enmienda a la Ponencia del referido Proyecto incluyendo modificaciones a los artículos doscientos cincuenta y cuatro (254), y trescientos diez (310), la cual se encuentra publicada en la *Gaceta del Congreso* número 206 de 2013.

**ENMIENDA al artículo 254.** Este artículo se enmienda con el fin de que un Órgano tan importante como la Auditoría General de la República, que tiene la facultad de ejercer vigilancia sobre la gestión fiscal de la Contraloría General República, de las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, rinda obligatoriamente informes al Congreso de la República, por ser el Legislativo la Rama que elige al Contralor General de la República, además para conocer la opinión que le merece a este Órgano sobre la ejecución presupuestal de la

Contraloría General de la República y por tener el carácter de ejecutora de recursos del presupuesto general de la nación, incide en la decisión para el Fenecimiento de la cuenta general del Presupuesto y del Tesoro. Se le adiciona un nuevo numeral y se cambia la redacción del Parágrafo.

**ENMIENDA. Parágrafo nuevo al artículo 310.** Este Parágrafo, prevé como función de la Comisión Legal de Cuentas, ocuparse del análisis de los informes y los estados financieros y de resultados presentados al Congreso de la República, por la Comisión Rectora del sistema General de Regalías. Dándole cumplimiento al artículo 5º numeral 6 del Decreto 4923 de 2011.

Por lo anteriormente expuesto, la Enmienda a la Ponencia quedará así:

#### TEXTO PROPUESTO DE LA ENMIENDA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 221 DE 2012 CÁMARA

*por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso: el Senado y la Cámara de Representantes y se dictan otras disposiciones.*

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 113 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 113. Presentación de Proposiciones.** El Congresista, autor de proposición de modificación, adición o suspensión, la presentará por escrito y con firma legible, acompañada de una sucinta argumentación que justifique las razones de la misma. Las proposiciones se deben radicar hasta dos días antes del inicio de la sesión y deberán ser publicadas en la Gaceta del Congreso. No obstante, en el transcurso del debate podrán presentarse proposiciones de modificación o adición de aquellas que hubieran sido aprobadas por la respectiva Comisión o plenaria y que se hubieran presentado en la forma y oportunidad previstas en el presente artículo.

Artículo 2°. El artículo 115 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

**Artículo 115. Condición para las proposiciones.** En la discusión de las proposiciones se tendrá por consiguiente, en cuenta:

1. No se admitirá la modificación sustitutiva de todo el proyecto, y más que en la consideración de su aspecto formal lo deberá ser en su contenido material, es decir, que no haya cambio sustancial en el sentido del proyecto.

2. Propuesta una modificación no será admitida otra hasta tanto la respectiva Cámara no resuelva sobre la primera.

3. Negada una proposición de modificación continuará abierta la discusión sobre la disposición original. Sobre ella podrá plantearse una nueva y última modificación.

4. Cerrada la discusión, el Presidente preguntará:

¿Adopta la Comisión (o Plenaria, según el caso) el artículo propuesto? Si se trata de un artículo original aprobado; pero si se aprueba una modificación, preguntará:

¿Adopta la Comisión (o Plenaria, según el caso) la modificación propuesta? Aprobado el articulado de un proyecto, el Presidente dispondrá que el Secretario dé lectura al título del proyecto, y preguntará seguidamente:

¿Aprueban los miembros de la Comisión (o Corporación, si se trata en Sesión Plenaria) el título leído?

A la respuesta afirmativa, el Presidente expresará:

¿Quieren los Senadores (o Representantes) presentes que el proyecto de ley (o de Reforma Constitucional) aprobado sea ley de la República (o acto legislativo)?

5. Aprobada una modificación, se tendrá por rechazado el artículo original, y podrá intervenir para nuevas proposiciones.

6. Al inicio de la sesión el autor de alguna proposición podrá solicitar que esta no se someta a consideración, votación y se proceda a su retiro.

7. Todas las proposiciones, incluso las que no se sometan a consideración y votación, deberán relacionarse en el acta de la correspondiente sesión.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, así.

**Artículo 186. Comisiones de Conciliación.** De conformidad con lo previsto en el artículo 161 de la Constitución Política, ante el trámite legislativo, las Mesas Directivas de una y otra Cámara designarán Comisiones de Conciliación conformadas por congresistas que hayan sido ponentes de la iniciativa.

Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta en las Plenarias de cada Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992, así:

**Artículo 187. Integración de las Comisiones de Conciliación.** Cuando se trate de proyectos de ley de veinte (20) artículos o menos se designarán dos (2) conciliadores por cada Cámara; para proyectos de veintiuno (21) a cincuenta (50) artículos se designarán tres (3) conciliadores por cada Cámara; y para proyectos de más de cincuenta (50) artículos cuatro (4) conciliadores por cada Cámara.

En el caso de los proyectos de ley o acto legislativo que tengan un solo ponente, los demás miembros de la Comisión de Conciliación serán escogidos de los congresistas integrantes de la Comisión Constitucional donde se haya dado el primer debate de la iniciativa.

Artículo 5°. Adiciónese un artículo nuevo 187-A a la Ley 5ª de 1992:

**Artículo 187 A. Lugares de Reunión.** Las Comisiones de Conciliación solo podrán reunirse en las instalaciones del Congreso de la República. A estas reuniones se invitará al autor de la iniciativa o a un vocero de los autores, si ninguno de ellos hiciere parte de la comisión de conciliación. Su presencia no podrá ser impedida por esta última.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992, así:

**Artículo 188. Informes de Conciliación.** Los miembros de la Comisión de Conciliación deberán presentar un informe a las Plenarias de Senado y Cámara de Representantes, respectivamente. Dicho texto se someterá a consideración de la Sesión Plenaria de cada Cámara, transcurrido 1 día después de su publicación, en la *Gaceta del Congreso* de la República y en las páginas web del Senado y la Cámara de Representantes.

El plazo para presentar dicho informe será el señalado por la Mesa Directiva de cada Cámara al momento de su conformación.

En el trámite de la conciliación no se podrán incluir asuntos nuevos, proposiciones negadas, o temas no aprobados en segundo debate por las Plenarias de Senado o Cámara de Representantes.

En este informe se deberá hacer una relación detallada de cada uno de los artículos conciliados y la forma como se resolvieron las discrepancias.

Artículo 7°. Adiciónese un artículo nuevo 188-A a la Ley 5ª de 1992:

**Facultades de los Conciliadores.** Los miembros de la Comisión de Conciliación encargados de resolver las diferencias entre los textos aprobados por cada una de las plenarias tendrán las siguientes facultades:

1. Acoger uno de los textos aprobados por la plenaria del Senado o de la Cámara de Representantes.

2. Acoger disposiciones aprobadas por el Senado y por la Cámara de Representantes cuando esto no altere ni desnaturalice el objeto sustancial, la identidad de la iniciativa o del asunto específico, ni sea incompatible, vaya en contra o sustituya el ordenamiento jurídico.

3. Armonizar los textos a través de modificaciones o inclusiones que guarden una estricta co-

nexidad temática con el objeto de la iniciativa y los temas discutidos y aprobados en cada uno de los debates.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 234 de la Ley 5ª de 1992, así:

**Artículo 234. Procedimiento de Citación.** Para citar a los funcionarios que deban concurrir ante las Cámaras y las Comisiones Permanentes se observará el siguiente procedimiento:

1. Las proposiciones de citación solo serán suscritas por uno o dos congresistas.

2. La moción debe contener, necesariamente, el cuestionario que deba ser absuelto.

3. En la discusión de la proposición original pueden intervenir los citantes para sustentarla e igual número para impugnarla, pero solo por el término de veinte (20) minutos.

4. Aprobada la proposición y el cuestionario, serán comunicados al funcionario citado con no menos de (8) días de anticipación a la fecha de sesión en que deberá ser oído.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 243 de la Ley 5ª de 1992, así:

**Artículo 243. Contestación por Escrito.** La contestación por escrito a las preguntas deberá realizarse hasta tres (3) días calendario antes de cumplirse la citación. El no dar respuesta en términos del presente artículo incurrirá en falta disciplinaria.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 254 de la Ley 5ª de 1992, así:

**Artículo 254. Obligatoriedad de su presentación.** Están obligados a presentar informes al Congreso de la República:

1. El Procurador General de la Nación: Informe anual de su gestión

2. El Defensor del Pueblo: informes sobre el cumplimiento de sus funciones.

3. El Contralor General de la República: informes sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley; además, informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.

4. El Auditor General de la República: informe sobre el cumplimiento de sus funciones.

5. Los Ministros y directores de departamentos administrativos: informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamentos administrativos.

6. El Banco de la República: Informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten.

7. El Gobierno así:

a) Informe inmediato motivado sobre las razones que determinaron la declaración del estado de conmoción interior;

b) Informe inmediato motivado sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y medidas adoptadas;

c) Informe inmediato motivado sobre los decretos que haya dicho y se dicten durante el estado de guerra exterior, y la evolución de los acontecimientos;

d) Informes inmediatos al ejercerse cada una de las autorizaciones concedidas para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales;

e) Informe en los (10) días siguientes sobre el ejercicio de facultades en virtud de las cuales ha concedido indultos por delitos políticos, con arreglo a la ley;

f) Informes que las Cámaras soliciten sobre negocios que no demanden reserva, dentro de los diez (10) días siguientes a la solicitud.

Parágrafo. En los numerales 1 a 6 los informes deberán presentarse dentro de los primeros quince (15) días de cada legislatura ordinaria.

Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional entregará informes periódicos sobre el cumplimiento y desarrollo de las disposiciones que dicte hasta el 6 de julio de 1994, y que fueren necesarias para:

– Facilitar la reinserción de grupos guerrilleros que se encuentren vinculados a un proceso de paz bajo su dirección;

– Mejorar las condiciones económicas y sociales de las zonas donde ellos estuvieran presentes; y

– Proveer a la organización territorial, organización y competencias municipal, servicios públicos y funcionamiento e integración de los cuerpos colegiados municipales en dichas zonas.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 310 de la Ley 5ª de 1992, así:

**Artículo 310. Funciones:** Corresponde, como función primordial, a la Comisión Legal de Cuentas de carácter permanente encargada de examinar y proponer a consideración de la Cámara el fenechimiento de la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República.

La Comisión elegirá sus propios dignatarios.

El personal técnico y auxiliar, su estructura, las categorías de empleo y la escala salarial quedan definidos por la presente ley en la planta de personal. Los técnicos al servicio de la Comisión serán profesionales titulados en sus respectivas profesiones, y ni estos ni los auxiliares podrán ser parientes de los miembros de la Cámara en segundo grado de afinidad o cuarto civil de consanguinidad.

La Comisión se reunirá por convocatoria de su Presidente.

La cuenta general del presupuesto y el tesoro contendrá los siguientes aspectos:

1. Estados que muestren en detalle los reconocimientos de las rentas y recursos de capital contabilizados durante el ejercicio cuya cuenta se rinde, con indicación del cómputo de cada renglón, y los aumentos y disminuciones respecto del cálculo presupuestal.

2. Resultados de la ejecución de la ley de apropiaciones, detallados por Ministerios y Departamentos Administrativos, a nivel de capítulos, pro-

gramas, subprogramas, proyectos y artículos presentando en forma comparativa la cantidad votada inicialmente por el Congreso para cada apropiación, el monto de las adiciones, los contracréditos, el total de las apropiaciones, el monto de los gastos comprobados, el de las reservas constituidas por la Contraloría General de la República al liquidar el ejercicio, el total de los gastos y reservas para cada artículo y la cantidad sobrante.

3. Estado compartido de las rentas y recursos de capital y los gastos y reservas presupuestados para el año fiscal, en que se muestre globalmente el reconocimiento de las rentas, el de los empréstitos, el monto de los gastos y reservas, y el superávit o déficit que hubiere resultado de la ejecución del presupuesto. De acuerdo con los métodos que prescriba la Contraloría General de la República esta información deberá presentarse también en forma que permita distinguir el efecto del crédito en la financiación del presupuesto.

4. Estado de deuda pública nacional al finalizar el año fiscal, con clasificación de deuda interna y deuda externa, capital amortizado durante el año, monto de la amortización causada, pagada y debida, saldo y circulación al final de la vigencia, monto de los intereses causados, pagados y pendientes, y comisiones y otros gastos pagados.

5. Balance de la Nación en la forma prescrita en la ley.

6. Relación detallada de los gastos pagados durante el año fiscal cuya cuenta se rinda, con cargo a las reservas de la vigencia inmediatamente anterior; y

7. Las recomendaciones que el Contralor General de la República tenga a bien presentar al Gobierno y a la Cámara sobre la expresada cuenta general.

El proyecto de resolución de fenecimiento que resulte del estudio de la Comisión Legal de Cuentas será sometido a la aprobación de la Cámara de Representantes, a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de la presentación del informe financiero del Contralor.

Parágrafo 1°. La Comisión, antes de enviar el proyecto de resolución de fenecimiento, fijará un plazo prudencial para que los responsables según la ley, contesten los cargos que resulten del examen. Vencido ese plazo, háyase dado o no la contestación exigida, se remitirá el proyecto para que la Cámara pronuncie el fenecimiento.

Cuando del examen practicado por la Comisión Legal de Cuentas encuentre ella y conforme a la información reportada por la Contraloría General de la República que hay lugar a deducir responsabilidad al Presidente de la República o a uno o varios de sus Ministros, el proyecto de resolución de fenecimiento propondrá además, que se pase el expediente al estudio de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, para lo de su cargo. Si fuere el caso promoverá la respectiva moción de censura para el Ministro o Ministros involucrados. Así mismo enviará copia de la Resolución de Fenecimiento para su conocimiento y lo de su competencia a la Presidencia de

la República, Procuraduría General de la Nación, Secretario de Transparencia, Contraloría General de la República y demás organismos del Estado que considere la Comisión.

La Cámara de Representantes designará un Coordinador de Auditoría Interna, que cumplirá el encargo especializado de aportar todos los elementos que conduzcan al fenecimiento de la cuenta general del presupuesto y el Tesoro, quien además coordinará todo lo relativo al funcionamiento administrativo de los funcionarios a su cargo que dentro de la planta de personal corresponden a la Unidad de Auditoría Interna.

**Parágrafo 2°. Los informes, los Estados financieros y de resultados del sistema General de Regalías presentado por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, tendrán como destino para su análisis técnico la Comisión Legal de Cuentas.**

Artículo 13. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, modifica los artículos 113, 115, 186, 187, 188, 234, 243, 254, 305 y 310 y adiciona unos artículos nuevos a la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso de la República Ley 5ª de 1992 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

*Heriberto Sanabria Astudillo,*

Representante a la Cámara.

\* \* \*

#### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 205 DE 2012 CÁMARA**

*por la cual la nación rinde homenaje al municipio de Subachoque en el departamento de Cundinamarca con motivo de la celebración de los doscientos cuarenta (240) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 23 de abril del 2013

Doctor

**JUAN FELIPE LEMOS**

Presidente Comisión Cuarta

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 205 de 2012, Cámara.**

Respetado Señor Presidente,

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, con todo respeto, nos permitimos presentar Ponencia Positiva para Primer Debate al **Proyecto de ley número 205 de 2012 Cámara, por la cual la nación rinde homenaje al municipio de Subachoque en el departamento de Cundinamarca con motivo de la celebración de los doscientos cuarenta (240) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.**

## 1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Se presenta a consideración de los Miembros de la Comisión cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, este proyecto de ley, que pretende rendir homenaje al municipio de Subachoque en el departamento de Cundinamarca en sus 240 años de su fundación.

## 2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA EN ESTUDIO

El presente proyecto de ley es de iniciativa congresional, fue puesto a consideración del Congreso de la República, por el honorable Representante Buenaventura León León y el honorable Senador Milton Rodríguez Sarmiento.

En continuidad del trámite legislativo, el proyecto de ley de la referencia, fue remitido a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente, correspondiéndole el número 205 de 2012 Cámara, siendo designados como Ponentes para Primer Debate el honorable Representante: José Bernardo Flórez Asprilla, de conformidad al Oficio número CCCP 3.41982-13 de fecha Marzo 12 de 2013.

## 3. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, pues se trata de una Iniciativa Legislativa presentada por el honorable Representante Buenaventura León León y el honorable Senador Milton Rodríguez Sarmiento quienes tienen la competencia para tal efecto.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la iniciativa legislativa, formalidades de Publicidad, Unidad de Materia y título de la ley. Así mismo con el artículo 150 de la Carta que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

## 4. CONSIDERACIONES GENERALES

### 4.1. Marco constitucional, legal y jurisprudencial

La Constitución Política en su artículo 1º establece que Colombia es un Estado Social de Derecho y según la Corte Constitucional, en Sentencia C-579 de 1999, la declaración de que Colombia es un Estado Social significa que el Estado debe velar por el bienestar de los asociados; es decir, que en vez de asumir una actitud pasiva en torno a lo que sucede en la sociedad debe entrar en acción para como se señaló en la Sentencia SU-747 de 1998 contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerles a todos las oportunidades para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales. De lo que se trata es de establecer la obligación de asegurarles a los asociados unas condiciones materiales mínimas de existencia, lo que implica que debe intervenir con decisión en la sociedad para cumplir con ese objetivo.

De esta manera, el proyecto de ley, está ajustado a la Constitución, desarrollando los principios del Estado Social de Derecho, la democracia participativa, el principio de igualdad, la solidaridad, entre otros. El proyecto promueve la generación

de obras que acercan a Subachoque a la región y a sus habitantes a unas condiciones mínimas de vida, convivencia y proyección de desarrollado.

Para evaluar la viabilidad jurídica de este proyecto de ley, el mismo debe estar acorde con las normas superiores en la determinación del gasto público que hacen referencia a las disposiciones que nos competen a este respecto. Según lo consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991, en los artículos 150 numerales 9, 151, 154, 287, 288 y 355; las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, compiladas por el Decreto número 111 de 1996 que define el Estatuto Orgánico del Presupuesto y los pronunciamientos a este respecto de la Corte Constitucional.

Respecto de lo anterior es preciso recordar que en el Congreso, por mandato del pueblo, reside la Cláusula General de Competencia en virtud de la cual, el principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de libertad, con apego al artículo 154 de la Constitución Política, en donde se consagra que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146 o por iniciativa popular en los casos previstos por la misma norma superior.

En ese orden de ideas, es necesario aclarar que para este tipo de proyectos de ley, el Congreso ha legislado muy a pesar de las objeciones que el gobierno ha hecho en su momento, de la cual la Corte Constitucional se ha pronunciado a este respecto mediante las Sentencias C-490 de 1994, C-343 de 1995, C-685 de 1996 y C-197 de 2001, C-1250 de 2001, C-1113 de 2004, C-500 de 2005 y C-729 de julio 12 de 2005 en donde se desarrollan entre otras disposiciones el principio de Anualidad, el principio de legalidad del gasto público y la forma como el Gobierno puede hacer las inclusiones necesarias en el Presupuesto General de la Nación, en lo que tiene que ver con la Constitucionalidad y la competencia legislativa para declarar un gasto público.

Para lo que interesa en este caso, sobre este tema la Corte en Sentencia C-1113 de 8 de noviembre de 2004, ha dicho que:

En la Sentencia C-399 de 2003 esta Corporación declaró exequibles varias normas que autorizaban al Gobierno para asignar en la adición presupuestal de la vigencia de 2002 y dentro del presupuesto de las vigencias 2003 y siguientes, las sumas necesarias para ejecutar las obras de infraestructura de interés social que en el municipio de Sevilla se requieran y este no cuente con los recursos necesarios, así como para la recuperación de su patrimonio histórico y consolidación del capital cultural, artístico e intelectual. La Corte decidió que dichos gastos versarían sobre la realización de obras mediante el mecanismo de cofinanciación, y por ende, era aplicable la excepción dispuesta en el artículo 102 referido. Dijo la Corte:

Como ha sido explicado en la jurisprudencia de esta Corporación, la duplicación del gasto en las

distintas esferas y la falta de una precisa alineación de responsabilidades políticas, administrativas y presupuestales, socava el modelo de la autonomía territorial consagrado en la Constitución Política. Sin embargo, la norma citada prevé algunas excepciones, es claro que mediante el Sistema de Cofinanciación la Nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen. A través de ese mecanismo la Nación orienta la dinámica de la descentralización al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, todo lo cual es expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad señalados en el artículo 288 Superior.

Sobre el particular la Corte ha señalado lo siguiente:

En ese orden de ideas, el mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional en la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (C. P. artículo 1°). En efecto, la cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (C. P. artículo 288). Sin embargo, la constitucionalidad prima face del mecanismo de la cofinanciación no significa que cualquier regulación de la misma sea legítima, pues es obvio que esta debe adecuarse a la Carta, y en particular a los principios y reglas constitucionales que gobiernan el proceso presupuestal y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo.

Por todas estas razones históricas, sociales y culturales y basados en la jurisprudencia sobre este tipo de proyectos, consideramos que el municipio de Subachoque merece el reconocimiento del Gobierno Nacional en la conmemoración de sus doscientos cuarenta años, para que concurra y sea solidario en su celebración y de esta manera atienda los requerimientos y necesidades que presenta dicho municipio.

## **5. DE LA CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto pretende honrar al municipio de Subachoque, uno de los más tradicionales y representativos del departamento, de Cundinamarca a tan solo 30 kilómetros de la Capital del País, reconocido a un nivel internacional por su paisaje ecoambiental, su diversidad y tranquilidad.

Fundado en 1774 Subachoque conserva su lengua arquitectónico-colonial, su homogeneidad urbanística y su tradición de municipalidad estable en lo socioeconómico, donde se resalta su tranquilidad y el espacio de esparcimiento que brinda a sus habitantes y a quienes lo visitan, su economía es tradicionalmente agrícola, sus habitantes apro-

ximadamente 15.000 mil gozan de un nivel de vida adecuado, producto de la continuidad de los planes y proyectos municipales que han adelantado sus mandatarios en las últimas administraciones.

La abundancia de sus tierras, la hermosura de sus paisajes la estabilidad institucional y la calidez de sus habitantes, hacen posible que el congreso de la república se mantenga al margen de las efemérides de su fundación, lo que amerita el estudio del proyecto de ley en comento, proyecto que satisface los requerimientos constitucionales y legales para este tipo de leyes, así mismo que consagra normas de orden material para la verdadera vinculación de la nación al desarrollo regional, lo que justifica y posibilita su trámite en el Congreso de la Republica. Para resaltar lo anterior me refiere a los aspectos constitucionales y legales del proyecto y a los fundamentos sociales del mismo.

### **5.1. La constitucionalidad**

El Proyecto 205-2012 se centra en una ley ordinaria que reconoce la presencia de los municipios que conforman la nación colombiana y su trayectoria, por medio de un proyecto que no solo resalta una efemérides, sino además se vincula de manera concreta con un proyecto que posibilita la realización de unas obras, bajo la modalidad de asignación presupuestal o de cofinanciación, frente al gasto que involucra el articulado propuesto, se hace necesario entonces evaluar tanto la posibilidad de la iniciativa legislativa como concordancia con las disposiciones constitucionales en materia presupuestal.

En atención al primer aspecto, esto es la posibilidad de iniciativa legislativa, debe señalarse que una ley como la que contiene el proyecto de la referencia se presenta por dos parlamentarios que oriundos del departamento de Cundinamarca y reconocidos líderes de nuestras provincias, cumplen con las facultades que la Ley 5ª de 1992 le atribuye a todo congresista en materia de iniciativa legislativa presentar proyectos de ley que no sean de las potestades propias del ejecutivo; por lo que habrá de examinarse un segundo tema dentro del proyecto, el de la ordenación de gasto.

En esta materia, la ley distingue entre autorizaciones para el gasto, leyes de presupuesto y leyes de asignación de gasto, siendo las dos últimas clases de leyes de iniciativas legislativas reservadas al Gobierno Nacional. Pero es Proyecto número 205 de 2012 Cámara que nos ocupa corresponde indudablemente a la primera clase de leyes, esto es a leyes que constituyen título de autorización de gasto, pero no corresponden a decreto efectivo de gasto ni inclusión presupuestal alguna. El articulado es uniforme y dispone unas autorizaciones presupuestales a definir por el Gobierno Nacional lo que no tiene reparo constitucional; pues la expresión de lo normado es clara en dejar en manos del Gobierno Nacional la autorización para los ajustes y disposiciones presupuestales pertinentes constituyéndose esto, en el título legal para la posterior apropiación presupuestal que deba realizarse a juicio del ejecutivo, sin que se invada su órbita de libre disposición en ello ni se establezca un im-

perativo para el gasto, pues como lo ha señalado y reiterado la honorable Corte Constitucional las leyes que dispongan gastos, si lo hacen a título de autorización no vulnera la iniciativa presupuestal propia del Gobierno Nacional. El artículo 3° del articulado propuesto deja en manos del Gobierno Nacional la reasignación del recurso la decisión de inversión. En atención a las disponibilidades que habrá de definir el Gobierno Nacional, con lo que se despeja cualquier duda de si la norma propuesta es una ordenación de gasto, lo que está claro no lo es.

Para recabar en la constitucionalidad del proyecto, los autores aciertan en señalar varias sentencias de la Honorable Corte Constitucional que reiteran la viabilidad de los proyectos como el que nos ocupa, mencionando en la exposición de motivos sentencias tales como las siguientes: C-490 de 1994; C-343 de 1995; C-685 de 1996; C-1304 de 2004; C-729 de 2005, etc. Todas las cuales reafirman lo atrás señalado, por su parte esta ponencia desea traer a colación la Sentencia C-537 de 1999, magistrado ponente, doctor Carlos Gaviria Díaz, la que al referirse a las diversas competencias en el decreto de gasto público señala que:

“En cuanto a iniciativa legislativa se refiere las leyes de presupuesto y las que contienen el plan nacional de desarrollo e inversiones son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional (artículo 154 C.P.) , no sucede lo mismo con las leyes que decretan gasto público pues respecto de ellas el congreso y el gobierno cuentan con facultades para presentarla. Potestad que no pueden confundirse con la iniciativa para modificar partidas propuestas por el Gobierno en la ley anual de rentas y de apropiaciones, la cual si bien debe tener origen en el gobierno y debe ser presentada al Congreso dentro de los primeros días de cada legislatura, de forma que una vez ordenado el gasto en la ley previa, solo puede ejecutarla si es incluido en el respectivo presupuesto, según el inciso 2° del artículo 345 de la carta. El ejecutivo por su parte conserva competencia para formular el presupuesto anual de rentas y gastos de la Nación que le atribuye el artículo 346 del mismo ordenamiento.

También ha dicho la corte que la ley que decreta un gasto público no tiene eficacia mayor que la de constituir un título jurídico suficiente en los términos de los artículos 345 y 346 de la carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuestos. Es decir que se trata de una autorización y no de una orden para efectuar traslados presupuestales destinados a arbitrar los respectivos recursos pues, se insiste, la iniciativa para la inclusión de partidas en el proyecto de presupuesto corresponde única y exclusivamente al Gobierno Nacional. Así las cosas, mientras no se haya incorporado la partida correspondiente en el presupuesto, tampoco se podría exigir el cumplimiento de la ley que ordena el gasto público.

Por todo lo anterior es consecuente señalar que el proyecto es constitucional y por ello su análisis debe continuar.

## 5.2. La legalidad

El Proyecto de ley número 205 de 2012 ha realizado el trámite respectivo, Se ha asignado a la comisión competente y se ha distribuido para su ponencia satisfaciendo los requerimientos de las leyes que regulan la actividad del Congreso al respecto.

La ley propuesta no desconoce derechos ni deberes de las entidades territoriales ni de la Nación, sino que exalta unas efemérides y trata de compaginar dicha exaltación con la materialización del Estado de Derecho mediante la ejecución de obras de beneficio social como adelante se resaltará. El posibilitar la construcción de dichas obras mediante el mecanismo de cofinanciación resalta la responsabilidad y la concertación de las diferentes instancias de ejecución.

Especial nota requiere el acompañamiento de este proyecto con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, según el cual toda ley debe representar un soporte de impacto fiscal y una fuente de ingreso de donde se habrá de suplir los gastos. Al respecto debe reiterarse que proyectos de ley como el que nos ocupa no son leyes de gastos sino títulos legales de este, por lo que los requerimientos de impacto fiscal deberán acompañarse al proyecto de ley por medio de la cual el Gobierno Nacional utilice las facultades contenidas en el proyecto de ley que nos ocupa y disponga efectivamente el gasto. Solo en ese momento debe darse cumplimiento a los requerimientos de impacto fiscal, pues si el proyecto de iniciativa parlamentaria lo hiciere, estaría invadiendo la órbita propia del ejecutivo en la iniciativa del gasto, incluido el impacto fiscal que este genere.

Como se ha reiterado en diferentes ponencias, para el ponente, uno es el título antecedente del gasto y la autorización legal requerida para cualquier apropiación presupuestal y otro es el gasto propiamente dicho y la ley que lo autorice, por lo que no se incluye estudio alguno al respecto, máxime si se plantea como el proyecto lo hace en su artículo 3°; que se realicen obras bajo la modalidad de la cofinanciación o se reasignen los recursos hoy existentes para obras varias como las contempladas en la ley en curso.

## 5.3. El fundamento social del proyecto

Ha reiterado la Comisión Cuarta en diversas ponencias, que cuando una ley pretende exaltar a un municipio no debe limitarse a las felicitaciones y honores que son el primer puntal del proyecto; sino que además debe generar un contexto que permita la verdadera vinculación de la nación al desarrollo municipal. En este sentido, el proyecto en comento acierta a facultar al gobierno para que se realice ajustes presupuestales dentro de la órbita de su competencia y según su plan de desarrollo y las políticas que este implica.

Obras como la plaza de la cultura, el campo educativo, la red de infraestructura turística, la planta de tratamiento de aguas residuales o la adquisición de predios de importancia hídrica, no son obras de simple exaltación sino infraestructura que habrá

de producir un impacto positivo en la generación de un nuevo ciudadano en cualquier Municipio de nuestro país. Por tal motivo amerita la pronta inversión del Gobierno Nacional. La naturaleza social de dichas obras no se opone en nada a la filosofía del plan de desarrollo del actual gobierno, el que acompaña a sus entidades territoriales en la materialización del estado de derecho.

## 6. PROPOSICIÓN

De acuerdo con las anteriores consideraciones propongo a los miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes dar Primer Debate con ponencia favorable para al **Proyecto de ley número 205- 2012 Cámara**, por la cual la nación rinde homenaje al municipio de Subachoque, en el departamento de Cundinamarca, con motivo de la celebración de los doscientos cuarenta (240) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Representantes,

*José Bernardo Flórez Asprilla,*

Representante a la Cámara, Chocó, Ponente.

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 205 2012 CÁMARA

*por la cual la Nación rinde homenaje al municipio de Subachoque, en el departamento de Cundinamarca, con motivo de la celebración de los doscientos cuarenta (240) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### Disposiciones generales

Artículo 1°. La nación se asocia a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Subachoque en el departamento de Cundinamarca, con motivo de la celebración de los doscientos cuarenta (240) años de su fundación.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150, 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 asigne Presupuesto General de la Nación y/o impulse a través del sistema Nacional de cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias con el fin de adelantar las obras de interés público social que son prioridad dentro del marco del cumpleaños 240 del municipio de Subachoque, red de infraestructura turística, campo educativo de Subachoque, plaza de la cultura, planta de tratamientos de aguas residuales para el casco urbano y compras de predios de importancia hídrica.

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporan en los Presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presu-

puesto y en segundo lugar de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

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

*José Bernardo Flórez Asprilla,*

Representante a la Cámara, Chocó, Ponente.

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 224 DE 2012 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el literal b), numeral 3, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.*

Bogotá D. C., abril 19 de 2013

Honorable Representante

RAFAEL ROMERO

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 224 de 2012 Cámara**, por medio de la cual se modifica el literal b), numeral 3, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y, en desarrollo de la tarea que nos fue asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, presentamos a consideración de los miembros de la citada Comisión el informe de Ponencia para **Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley 224 de 2012 Cámara**, por medio de la cual se modifica el literal b), numeral 3, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989”.

Cordial Saludo,

*Alba Luz Pinilla Pedraza, Pablo Sierra León,*

Representantes a la Cámara.

\* \* \*

Bogotá D. C., abril 19 de 2013

Honorable Representante

RAFAEL ROMERO

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 224 de 2012**, por medio de la cual se modifica el literal b), numeral 3, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y, en desarrollo de la tarea que nos fue asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Honorable Cámara de Representantes, presentamos a consideración de los miembros de la citada Comisión el informe de Ponencia para **Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley 224 de 2012**, por medio de la cual se modifica el literal b), numeral 3, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, en los siguientes términos:



## 1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

Con el objeto de cambiar la manera como en la actualidad se liquidan los intereses de las cesantías de los maestros, se han presentado dos iniciativas anteriores. La primera de ellas fue el Proyecto de ley 080 de 2006 Cámara de autoría del Representante Béner Zambrano y la segunda fue el Proyecto de ley 060 de 2010 Cámara, presentado por el ya mencionado Representante junto con el Senador Jorge Eliécer Guevara.

La propuesta hecha en el 2006 establecía que *“Los intereses de las cesantías de los docentes oficiales que debe reconocer y pagar el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se liquidarán según el porcentaje anual establecido en el numeral 2 del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, sin embargo, cuando la DTF sea superior al 12% anual, se aplicará lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989”*<sup>1</sup>. Esto significa en otras palabras que los intereses de cesantías de maestros deberían liquidarse sobre el 12% anual tal y como lo establece el sistema general contemplado en la Ley 50 de 1990, sin embargo si la tasa DTF fuese superior se aplicaría lo establecido en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

Por su parte la iniciativa presentada en el 2010 buscaba que los intereses de las cesantías fuesen liquidados sobre una tasa *“del doce por ciento (12%) como mínimo o la suma, si esta fuere superior, que resulte de aplicar la tasa de interés que de acuerdo con la certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo periodo”*.

El día 5 de diciembre de 2012 fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por los honorables Representantes Béner Zambrano y Jorge Eliécer Guevara, el **Proyecto de ley número 224 de 2012**, por medio de la cual se modifica el literal b), numeral 3, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989. El texto de la iniciativa fue publicado en la *Gaceta* 890 de 2012.

## 2. OBJETO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de Ley busca modificar el literal b), numeral 3, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, la cual crea el Fondo de prestaciones sociales del Magisterio y define la forma como dicho fondo deberá otorgar las mencionadas prestaciones. Específicamente la modificación del literal b), numeral 3 del artículo 15 busca cambiar la tasa de referencia para liquidar los intereses de las cesantías de los maestros.

## 3. COMPETENCIA JURÍDICA Y MARCO LEGAL

El Ministerio de Educación Nacional en concepto radicado el 7 de febrero de 2013 argumenta que, debido a que este proyecto de ley es de iniciativa de congresistas, existe un posible vicio de inconstitucionalidad al mencionar que se estaría violando el principio de iniciativa legislativa reservada que se contempla en el artículo 154 superior. Según este artículo *“las leyes relacionadas*

*con los asuntos previstos en el numeral 19, literal e) del artículo 150, solo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno Nacional”*; literal que habla sobre *“Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública”*.

En primer lugar es preciso señalar que, a pesar de la existencia de una reserva en esta iniciativa legislativa, la presentación del proyecto por parte de congresistas no implica per se un vicio de inconstitucionalidad, ya que a lo largo del trámite legislativo el Gobierno Nacional puede presentar coadyuvancia o aval. Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C- 821 de 2011 estableció lo siguiente:

*“No obstante, este Alto Tribunal ha sostenido, en diferentes oportunidades, que esta iniciativa privativa otorgada al Ejecutivo no debe entenderse como la simple facultad de la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de este, respecto a los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aun cuando no hayan sido presentados por el Gobierno”*.

De igual manera en la Sentencia C-1707 de 2000, la Corte Constitucional manifestó que:

*...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que **‘La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias’**. (subraya y negrilla propias)*

<sup>1</sup> Proyecto de ley 080 de 2006 Cámara.

Por lo tanto, es posible dar primer debate a la iniciativa y la negativa o aval del Gobierno Nacional deberán ser expresadas en el marco de los debates de este proyecto.

Así pues el proyecto de ley está en consonancia con los artículos 150, 154, 157, 158 de la Constitución Política referentes a su origen, competencia, formalidades de publicidad y unidad de materia.

Así mismo, está en línea con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, ya que se trata de una iniciativa legislativa presentada conjuntamente por el honorable Representante Béner Zambrano y el Senador Jorge Eliécer Guevara quienes tienen la competencia para tal efecto.

Por último, los asuntos tratados en la iniciativa tienen sustento legal, de una parte, en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política de Colombia, según los cuales se garantiza el derecho de todos los habitantes a la seguridad social y se obliga a prestar este servicio bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

#### 4. CONSIDERACIONES

##### • *Sobre el objeto de la iniciativa*

La Corte Constitucional, en referencia a la justificación de la existencia de regímenes especiales, ha establecido no sólo que está de acuerdo a la Constitución, sino que garantizan niveles de protección iguales o superiores para grupos de trabajadores: *“El establecimiento de regímenes laborales especiales, en cuanto garantizan un nivel de protección igual o superior, en relación con los regímenes generales, resulta conforme a la Constitución, comoquiera que la disparidad de trato que propician estos regímenes especiales resulta razonable, ya que, en su virtud, se desarrollan y respetan los postulados del artículo 58 de la Carta Política, el cual garantiza “los derechos adquiridos con arreglo a leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”.*<sup>2</sup>

De otra parte en el caso en que los regímenes especiales consagren un tratamiento inequitativo frente al régimen general, las disposiciones deberán ser descalificadas. Así lo señala la Corte en la Sentencia C-182 de 1997 *“Ha señalado esta Corporación en relación con el establecimiento de los llamados Regímenes Excepcionales que ellos se ajustan al ordenamiento constitucional, en cuanto suponen la existencia de unas condiciones prestacionales más favorables para los trabajadores a quienes comprende y cuya finalidad es la preservación de los derechos adquiridos. Pero, cuando consagren para sus destinatarios un tratamiento inequitativo frente al que se otorgue a la generalidad de los trabajadores cobijados por la Ley 100 de 1993, estas regulaciones deberán ser descalificadas en cuanto quebrantan el principio constitucional a la igualdad”.*

Ahora bien, la Corte en desarrollos más recientes ha establecido las maneras como deben compararse los regímenes especiales y las disposiciones

generales para verificar si existe o no el mencionado tratamiento inequitativo. Así pues, en sentencia C-369 de 2004, la Corte afirmó que *“en principio, no es viable comparar aisladamente aspectos puntuales de un régimen especial de pensiones o de salud y el sistema general de seguridad social, por cuanto cada aspecto puede tener en cada régimen un significado parcialmente distinto. Así, una aparente desventaja en un punto específico del régimen especial frente al sistema general de seguridad social puede estar ampliamente compensada por unos beneficios superiores previstos por ese régimen especial en otros aspectos”.*

Sin embargo el juez constitucional ha señalado que de manera excepcional es posible formular y estudiar cargos relacionados con el derecho a la igualdad que se funden en una comparación parcial entre un régimen especial y el sistema general de seguridad social, para lo cual deben cumplirse algunos requisitos. Sobre el particular, la Corte en Sentencia C-080 de 1999 consideró lo siguiente:

*“Así las cosas, es posible concluir que existe una discriminación (i) si la prestación es separable y (ii) la ley prevé un beneficio inferior para el régimen especial, sin que (iii) aparezca otro beneficio superior en ese régimen especial que compense la desigualdad frente al sistema general de seguridad social. Sin embargo, en virtud de la especialidad de cada régimen de seguridad social, en principio este es aplicable en su totalidad al usuario, por lo cual la Corte considera que estos requisitos deben cumplirse de manera manifiesta para que pueda concluirse que existe una violación a la igualdad. Por consiguiente, (i) la autonomía y separabilidad de la prestación deben ser muy claras, (ii) la inferioridad del régimen especial debe ser indudable y (iii) la carencia de compensación debe ser evidente”.*

Para el caso específico de la manera como se hace la liquidación de cesantías a maestros, en Sentencia C-928 de 2006, la Corte respondiendo a una demanda de inconstitucionalidad frente a la ley y el artículo objeto del proyecto que estamos analizando, concluyó que *“En suma, los docentes cuentan con un régimen especial en materia de cesantías, pensiones y salud, sistema que debe ser entendido como un todo, sin que sea dable examinar aisladamente cada de una de ellas, y en tal sentido, prima facie, no resultan comparables la manera como se administran, liquidan y cancelan las cesantías de los docentes con aquéllas de los trabajadores sometidos a la Ley 50 de 1990”.* (negritas propias)

De lo anterior se puede concluir que el régimen especial de maestros se entiende como un conjunto de prerrogativas no sólo en temas de prestaciones como las cesantías, sino también en lo que atañe al sistema pensional y de salud y por lo tanto un elemento desfavorable, como en este caso en el modelo de cesantías, podría estar siendo compensado con una ventaja en cualquiera de los otros aspectos. Así pues, en principio no serían comparables el régimen especial de los maestros y el general de los trabajadores y el argumento de los autores de la violación al derecho a la igualdad resultaría inaplicable.

<sup>2</sup> Véase. Sentencia C- 566/97

Sin embargo y a pesar de lo antes mencionado consideramos que es un hecho cierto que las prerrogativas contempladas en el régimen especial de los maestros<sup>3</sup>, entendido como un todo, han venido sufriendo un paulatino desmonte y se ha puesto en vilo la razón de ser del régimen especial, que como se señaló al principio y de acuerdo al artículo 58 de la Constitución, tiene como objeto la protección de derechos adquiridos por los trabajadores. Al tiempo que existiría una duda razonable sobre si efectivamente la desfavorabilidad en un aspecto del régimen especial está siendo o no compensada con otros elementos.

En efecto es posible mencionar disposiciones como el Decreto 1278 de 2002 -conocido como estatuto docente- en el que se da una clara desprofesionalización de la carrera docente al cambiar la forma de vinculación de los maestros, pasando de régimen especial a docentes en servicio del Estado. Esto ha generado, entre otras, dinámicas de flexibilización laboral y serias dificultades de ascenso en el escalafón.

De igual manera este decreto generó iniquidades en la seguridad social como es el caso del sistema pensional, aplicando a los nuevos maestros el régimen establecido en la Ley 100 de 1993 y excluyéndolos del régimen especial, a pesar de que desempeñan las mismas labores.

También puede mencionarse el artículo 81 de la Ley 812 del 2003 a través del cual se evidencia un desmonte del régimen pensional de los maestros, ya que se dio un aumento de los aportes laborales de los maestros para al régimen de previsión en un 70%, se impuso la plena cotización sobre las mesadas pensionales y se estableció que los maestros nombrados a partir del 26 de junio de 2003 perderían el régimen pensional especial del magisterio. Dicho artículo fue elevado a rango constitucional mediante el Acto Legislativo 1 de 2005.

En el mismo sentido se deben mencionar los múltiples intentos de desmontar el régimen especial, en lo que a salud se refiere, para pasar la prestación de este servicio al régimen contemplado en la Ley 100 de 1993 y que ha presentado dificultades, iniquidades y problemáticas profundas ampliamente conocidas.

Pero las reformas hechas a lo largo de los últimos años no sólo han ido desmontando paulatinamente el régimen especial de los maestros, sino que han generado desigualdades al interior de este grupo de trabajadores, quienes aun realizando las mismas labores tienen condiciones laborales diferentes dependiendo del régimen aplicable, hecho que genera desventajas para unos y otros.

En el caso específico de la manera como se liquidan los intereses de las cesantías (tema del pro-

yecto de ley que estamos analizando), debemos mencionar que antes de la expedición de la Ley 91 de 1989, la liquidación de las cesantías de los docentes se enmarcaba en un sistema de retroactividad. Con dicha Ley se estableció que los docentes vinculados a partir del primero de enero de 1990 ya no gozarían de la retroactividad, sino que sus liquidaciones se harían bajo el sistema de régimen anualizado.

En su momento el legislador consideró que la liquidación de los intereses de cesantías para los docentes de régimen anualizado debería hacerse de acuerdo “a la suma que resulte aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período”<sup>4</sup>. Esto supuso, por un periodo de tiempo limitado, una situación favorable para los docentes; sin embargo es un hecho cierto que a partir del año 2002 la tasa de interés de referencia utilizada no sólo ha estado por debajo del 12% que se aplica en el régimen general<sup>5</sup>, sino que a partir de 1990 ha mostrado un comportamiento de decrecimiento acelerado tal y como puede observarse en la tabla siguiente:

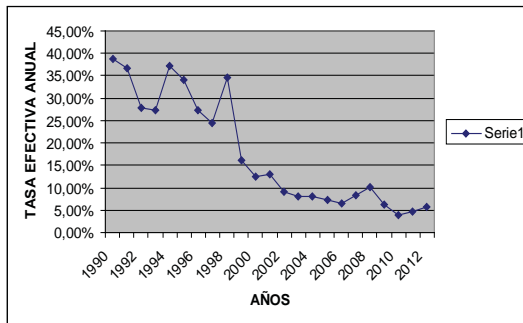
TASA DE CAPTACIÓN MÁS REPRESENTATIVA DEL MERCADO (Tasa comercial promedio de captación del sistema financiero)	
AÑO	TASA EFECTIVA ANUAL
1990	38,64%
1991	36,57%
1992	27,92%
1993	27,28%
1994	37,29%
1995	33,95%
1996	27,29%
1997	24,37%
1998	34,57%
1999	16,20%
2000	12,50%
2001	12,89%
2002	9,07%
2003	8,07%
2004	8,13%
2005	7,19%
2006	6,56%
2007	8,26%
2008	10,04%
2009	6,24%
2010	3,88%
2011	4,61%
2012	5,85%

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Solicitud de información 2013009573-000-000

<sup>4</sup> Ley 91 de 1989, artículo 15.

<sup>5</sup> La forma de liquidar los intereses anuales de las cesantías para el resto de trabajadores del país, está fijada por leyes laborales de carácter general y se encuentra contenida en el numeral 2 del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, que reza lo siguiente: “El empleador cancelará al trabajador los intereses legales del 12% anual o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen tradicional de cesantía, con respecto a la suma causada en el año o en la fracción que se liquide definitivamente”.

<sup>3</sup> En Colombia los docentes gozan de un régimen prestacional especial, contemplado en la Ley 91 de 1989, modificada parcialmente por la Ley 812 de 2003, a través de la cual se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Dicha ley regula no sólo las prestaciones relacionadas con las cesantías y las vacaciones, sino también todo lo relacionado con régimen pensional y de prestación de servicios médico-asistenciales de los profesores.



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Solicitud de información 2013009573-000-000

#### Elaboración propia

Esta situación ha puesto a los docentes afiliados al Fondo de prestaciones sociales del Magisterio en una posición desfavorable en el tema de cesantías, no sólo frente al régimen general sino más importante aún frente a otros docentes, empleados públicos y trabajadores oficiales. Ejemplo de esto es que a los maestros nacionales afiliados al Fondo Nacional del Ahorro, se les liquidan los intereses de cesantías de acuerdo con el Decreto-ley 1253 de 1975 (artículo 3°) y la Ley 41 de 1975, es decir sobre el 12%.

Otro ejemplo hace referencia a que, con la ley objeto de este proyecto, se creó una situación de inequidad con respecto a los docentes territoriales nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, quienes continúan recibiendo sus cesantías con retroactividad aplicando las Leyes 6ª de 1945, literal a del artículo 17; 65 de 1946, artículo 1°; los Decretos 2767 de 1945, artículo 1° y 1160 de 1947, artículos 1°, 2°, 5° y 6°. Así pues, *“cuando dos docentes de diferente régimen, con el mismo tiempo de servicio, esto es: uno nacionalizado y otro nacional piden la cesantía definitiva, la diferencia es abismal”*<sup>6</sup>

Así entonces, más allá de la consideración de que una parte de un régimen especial no podría ser “prima facie” comparable con el régimen general, encontramos justificada la propuesta de modificación contemplada en este proyecto de ley; en razón de la existencia de un trato desigual entre trabajadores de un mismo sector, es decir, entre docentes y de estos frente a otros empleados públicos y trabajadores oficiales. De igual manera creemos que los desmontes en otros elementos del régimen especial de maestros, en temas como el pensional o el de salud, generan una duda razonable sobre si la desfavorabilidad en la liquidación del interés de las cesantías es compensada o no por otras prerrogativas del régimen.

Por esto consideramos que tanto el legislativo como el Gobierno Nacional deben considerar y se encuentran en la potestad de evaluar el régimen especial de maestros y hacer modificaciones en casos, como este, donde hay una clara y demostrada desfavorabilidad para este grupo de trabajadores y una afectación a sus ingresos y patrimonio. Aquí cabe mencionar la Sentencia T-547 de 2012 en la

que la Corte manifiesta: *“...De otra parte, con relación al régimen especial docente, la Corte considera que si se determina que al permitir la vigencia de regímenes especiales, como es el caso del magisterio, se perpetúa un tratamiento inequitativo y menos favorable para un grupo determinado de trabajadores, frente al que se otorga a la generalidad del sector, y que el tratamiento dispar no es razonable, se configuraría un trato discriminatorio en abierta contradicción con el artículo 13 de la Carta...”* (negritillas propias)

#### • Sobre el Impacto fiscal

Es claro que lo estipulado en el proyecto de ley y el cambio en la forma como se liquidan los intereses de las cesantías que se propone para los maestros, supone un impacto fiscal, aunque dicho impacto no se haya contemplado en la exposición de motivos.

Por su parte el Ministerio de Educación Nacional en concepto radicado el 7 de Febrero de 2013 y basado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 según el cual *“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”*; manifiesta que es necesario contar con el *“estudio fiscal del Ministerio de Hacienda”*; estudio que fue solicitado y que hasta el momento no ha sido recibido, lo que no impide el debate de esta iniciativa ya que dicho concepto puede ser presentado en cualquier momento del trámite.

Ahora bien, aunque el impacto fiscal no se hace explícito en la exposición de motivos y hasta el momento no hemos conocido el mencionado concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; cabe en este punto recordar la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007.

En la sentencia se lee *“el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica (...). No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda”* (negritillas propias).

De igual manera se establece que *“es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omi-*

<sup>6</sup> Concepto de la Asociación Distrital de Educadores ADE. Remitido el 1° de marzo de 2013.

*sión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente”.*

De lo anterior puede desprenderse que el hecho de que los autores no hayan estipulado cálculos sobre el impacto fiscal del cambio en la manera como se liquidarían los intereses de las cesantías para los maestros, o que hasta el momento el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no haya emitido concepto sobre ese mismo asunto; no implica de entrada o por sí sola una razón para desvirtuar el proyecto o emitir veto sobre el mismo, sino que según la jurisprudencia de la Corte, es tarea del citado Ministerio demostrar la inconveniencia fiscal de la iniciativa, si es que ella existe.

**5. PROPOSICIÓN**

De acuerdo a lo expuesto solicitamos **Dar Primer Debate al Proyecto de Ley 224 de 2012, por medio de la cual se modifica el literal b), numeral 3, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989**, de acuerdo al pliego de modificaciones y texto propuesto a continuación.

De los honorables Representantes,  
*Alba Luz Pinilla Pedraza, Pablo Sierra León,*  
 Representantes a la Cámara.

**6. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

<p>Artículo 1°. El literal b), numeral 3, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, quedará así: Para los docentes que se vincularon a partir del 1° de enero de 1990 y para los docentes nacionales vinculados con anterioridad a dicha fecha, pero solo con respecto a las cesantías generadas a partir del 1° de enero de 1990, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconocerá y pagará un interés anual sobre saldo de estas cesantías existentes al 31 de diciembre de cada año, liquidadas anualmente y sin retroactividad, el cual será del doce por ciento (12%) anual o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen tradicional de cesantías. Este valor se cancelará sobre las cesantías a partir del momento de entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>La cancelación de los intereses, del 12% anual a los docentes, sobre el saldo de cesantías existentes a 31 de diciembre de cada año, se pagará a más tardar el 28 de febrero del año siguiente al de su causación.</p>	<p>Artículo 1°. El literal b), numeral 3, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, quedará así: Para los docentes que se vincularon a partir del 1° de enero de 1990 y para los docentes nacionales vinculados con anterioridad a dicha fecha, pero solo con respecto a las cesantías generadas a partir del 1° de enero de 1990, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconocerá y pagará un interés anual sobre saldo de estas cesantías existentes al 31 de diciembre de cada año, liquidadas anualmente y sin retroactividad, el cual será del doce por ciento (12%) anual o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen tradicional de cesantías. Este valor se cancelará sobre las cesantías a partir del momento de entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>La cancelación de los intereses, del 12% anual a los docentes, sobre el saldo de cesantías existentes a 31 de diciembre de cada año, se pagará a más tardar el 28 de febrero del año siguiente al de su causación, o se acumulará como ahorro a las cesantías si así lo desea el docente.</p>
--	---

<p>La sanción por mora en el pago de estos, consistirá en un día de salario por cada día de retardo, la cual será pagada por la entidad territorial certificada, sin perjuicio del ejercicio de la acción de repetición y las acciones disciplinarias contra el o los funcionarios responsables de la mora.</p>	<p>La sanción por mora en el pago de estos, consistirá en un día de salario por cada día de retraso, la cual será pagada por la entidad territorial certificada, sin perjuicio del ejercicio de la acción de repetición y las acciones disciplinarias contra el o los funcionarios responsables de la mora.</p>
<p>Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que sean contrarias.</p>	<p>Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y <u>deroga parcialmente el literal b), numeral 3, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.</u></p>

De los honorables Representantes,  
*Alba Luz Pinilla Pedraza, Pablo Sierra León,*  
 Representantes a la Cámara.

**7. TEXTO PROPUESTO.**

**PROYECTO DE LEY 224 DE 2012**

*por medio de la cual se modifica el literal b), numeral 3, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. El literal b), numeral 3, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, quedará así:

Para los docentes que se vincularon a partir del 1° de enero de 1990 y para los docentes nacionales vinculados con anterioridad a dicha fecha, pero solo con respecto a las cesantías generadas a partir del 1° de enero de 1990, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconocerá y pagará un interés anual sobre saldo de estas cesantías existentes al 31 de diciembre de cada año, liquidadas anualmente y sin retroactividad, el cual será del doce por ciento (12%) anual o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen tradicional de cesantías.

La cancelación de los intereses, del 12% anual a los docentes, sobre el saldo de cesantías existentes a 31 de diciembre de cada año, se pagará a más tardar el 28 de febrero del año siguiente al de su causación, o se acumulará como ahorro a las cesantías, si así lo desea el docente.

La sanción por mora en el pago de estos, consistirá en un día de salario por cada día de retraso, sin perjuicio del ejercicio de la acción de repetición y las acciones disciplinarias contra el o los funcionarios responsables de la mora.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga parcialmente el literal b), numeral 3, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

De los honorables Representantes,  
*Alba Luz Pinilla Pedraza, Pablo Sierra León,*  
 Representantes a la Cámara.

**INFORME DE PONENCIA SEGUNDO  
DEBATE PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 147 DE 2012 CÁMARA**

*por la cual se garantiza el derecho a la defensa en los procedimientos administrativos sancionatorios en materia de tránsito terrestre.*

Bogotá, D. C., abril 10 de 2013

Señor Representante

**GUSTAVO HERNÁN PUEENTES DÍAZ**

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

**REF: Informe de Ponencia Segundo Debate Proyecto de ley número 147 de 2012 Cámara de representantes.**

Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo impartido por usted, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, del proyecto de ley de la referencia, por la cual se garantiza el derecho a la defensa en los procedimientos administrativos sancionatorios en materia de tránsito terrestre, el cual es de autoría de los Representantes Guillermo Rivera Flórez, Alfredo Bocanegra Varón, Pablo Enrique Salamanca Cortés, Hugo Orlando Velásquez Jaramillo y Carlos Germán Navas Talero.

La iniciativa legislativa, a partir de una contextualización acerca de la intervención normativa del Estado en la regulación del tránsito terrestre, de la importancia que para la seguridad de los usuarios tiene el establecimiento de normas cuya inobservancia dé lugar a la imposición de sanciones y a la vez de la garantía que para el ejercicio del derecho a la defensa ha de tener la regulación legal de los procedimientos sancionatorios correspondientes, plantea que en la audiencia respectiva el presunto infractor pueda solicitar como medio de prueba el testimonio de la autoridad de tránsito cuando el comparendo no le hubiere sido entregado personalmente sino que le hubiere llegado por correo a su domicilio en forma posterior a la comisión de la infracción.

Los ponentes compartimos el propósito del proyecto, en el sentido en que es deber del Congreso garantizar que en el trámite de los procedimientos administrativos sancionatorios se observe de manera plena la preceptiva del artículo 29 de la Constitución, de manera que los sujetos de tales actuaciones puedan ejercer cabalmente su derecho a la defensa.

Si bien es claro que la regulación del tránsito se funda en gran medida en la concesión a las autoridades de tránsito de la facultad de imponer sanciones a aquellos conductores que infrinjan las normas que buscan proteger la seguridad de las personas, a través de cuyo ejercicio es posible realizar los valores del orden jurídico institucional, también lo es que esa potestad sancionadora tiene límites, ya que la Constitución es contundente en señalar que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

En ese orden de ideas, si la potestad punitiva del Estado agrupa el conjunto de competencias

asignadas a los diferentes órganos para imponer sanciones de variada naturaleza jurídica, la actuación administrativa requerida para la aplicación de sanciones, en ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, está subordinada a las reglas del debido proceso.

El debido proceso implica que las decisiones que tomen las autoridades competentes deben basarse en la prueba legal y oportunamente allegadas a la actuación, tanto las que se decreten de oficio como aquellas cuya práctica se disponga por solicitud de la persona que pueda resultar afectada con el resultado del procedimiento de que se trate. En esa medida, al tratarse de un derecho fundamental, su regulación compete de manera exclusiva al Legislador, quien puede establecer los mecanismos para garantizar su pleno ejercicio.

De acuerdo con lo anterior, resulta evidente que así como en materia penal los agentes de policía judicial que han intervenido en la investigación o en el procedimiento de captura en flagrancia obran como testigos del caso y deben comparecer a rendir testimonio cuando su dicho sea requerido por cualquiera de las partes, en los procedimientos administrativos como este, que se generan a partir de la actuación de una autoridad de policía, como lo es la autoridad de tránsito, también cuando así sea solicitado por el presunto infractor, o inclusive se considere procedente por la autoridad que debe decidir el trámite, deberá decretarse como prueba el testimonio de la autoridad que impuso el comparendo, y no solamente en aquellos eventos en los cuales el mismo no ha sido entregado personalmente al presunto infractor.

Por lo anterior, y en orden a garantizar su derecho a la defensa, resulta procedente que pueda citar como testigo a la autoridad de tránsito que extendió el comparendo, e interrogarlo acerca de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a su imposición, para lo cual el funcionario que preside la audiencia estará obligado a decretar el testimonio como prueba, de manera que si la autoridad de tránsito citada no comparece deberá exonerar al implicado.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes aprobó el siguiente texto en primer debate:

**TEXTO APROBADO EN LA COMISION PRIMERA DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 147/12 –CÁMARA**

*por la cual se garantiza el derecho a la defensa y guarda del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionatorios en materia de tránsito terrestre.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. En la audiencia a que se refiere el artículo 136 de la Ley 769 de 2002 el implicado podrá solicitar como medio de prueba el testimonio de la autoridad de tránsito que extendió el comparendo.

Artículo 2°. El funcionario que preside la audiencia deberá decretar el testimonio solicitado y para el efecto librará la citación pertinente.

Si la autoridad que profirió el comparendo no comparece sin justa causa debidamente justificada a más tardar dentro de los tres días siguientes a la fecha fijada para la práctica de la prueba, dispondrá de manera inmediata el archivo de la actuación a favor del implicado.

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

Al elaborar la ponencia para segundo debate, los ponentes advertimos que el propósito de garantizar el derecho a la defensa y guarda del debido proceso pretendido con esta iniciativa legislativa, se ve afectado cuando al presunto infractor no se le da la oportunidad de explicar o justificar la realización de la conducta constitutiva de la infracción ante la autoridad de tránsito, forzándolo a tener que hacerlo en la audiencia, cuando a pesar de que aquella hubiera podido ordenar detener la marcha del vehículo o, más grave aún, estando el vehículo detenido, opta por emplear algún medio técnico o tecnológico para acreditar la ocurrencia de la infracción, pudiendo en ese momento determinar si hay alguna circunstancia que la explique o justifique y le permita determinar que no hay mérito para imponer el comparendo.

No hacerlo le impone una carga excesiva al ciudadano, pues lo que habría podido explicar en el acto lo tiene que hacer en una audiencia que le implica destinación de tiempo y dinero, cuando la autoridad disponía de la oportunidad de hacer entrega personal del comparendo al infractor, que es su deber principal, pues la utilización del medio técnico o tecnológico debe entenderse justificada cuando no es posible lograr que el vehículo se detenga o cuando no es posible hacer la entrega personal del comparendo al infractor por encontrarse el vehículo estacionado sin estar el conductor presente en el momento de la imposición del mismo.

En ese orden de ideas, se impone introducir una modificación al inciso 5° del artículo 135 de la Ley 769 de 2002, como artículo 3° del proyecto de ley, con la finalidad de que el uso de medios técnicos y tecnológicos para evidenciar la comisión de una infracción de tránsito solamente sea posible cuando no se logre la detención de la marcha del vehículo o cuando el conductor no esté presente en el sitio en el momento de la imposición del comparendo. Para tal efecto, la redacción que se propondrá en el pliego de modificaciones es la siguiente:

*No obstante lo anterior, las autoridades competentes podrán contratar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora, cuya utilización procederá únicamente en los siguientes eventos: cuando el vehículo se encuentre en movimiento y no sea posible que la autoridad ordene detener su marcha o el conductor haga caso omiso de la orden y cuando estando el vehículo estacionado el conductor no se encuentre presente en el momento de la imposición del comparendo, situa-*

*ción en la cual, en todo caso deberá elaborarse el comparendo y dejarse copia sujeta al limpiabrisas con la anotación de la ausencia del conductor al momento de su imposición. En estos eventos se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al propietario, quien estará obligado al pago de la multa. Para el servicio público además se enviará por correo dentro de este mismo término copia del comparendo y sus soportes a la empresa a la cual se encuentre vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.*

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se propone a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 147 de 2012-Cámara, por la cual se garantiza el derecho a la defensa en los procedimientos administrativos en materia de tránsito terrestre, con el pliego de modificaciones que se incluye a continuación:

**PLIEGO DE MODIFICACIONES  
AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 147 DE 2012 CÁMARA**

*por la cual se garantiza el derecho a la defensa y guarda del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionatorios en materia de tránsito terrestre.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. En la audiencia a que se refiere el artículo 136 de la Ley 769 de 2002 el implicado podrá solicitar como medio de prueba el testimonio de la autoridad de tránsito que extendió el comparendo.

Artículo 2°. El funcionario que preside la audiencia deberá decretar el testimonio solicitado y para el efecto librará la citación pertinente.

Si la autoridad que profirió el comparendo no comparece sin justa causa debidamente justificada a más tardar dentro de los tres días siguientes a la fecha fijada para la práctica de la prueba, dispondrá de manera inmediata el archivo de la actuación a favor del implicado.

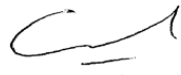
Artículo 3°. El inciso 5° del artículo 135 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 22 de la Ley 1382 de 2010, quedará así:

No obstante lo anterior, las autoridades competentes podrán contratar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora, cuya utilización procederá únicamente en los siguientes eventos: cuando el vehículo se encuentre en movimiento y no sea posible que la autoridad ordene detener su marcha o el conductor haga caso omiso de la orden y cuando estando el vehículo estacionado, el conductor no se encuentre presente en el momento de la imposición del comparendo, situación en la cual en todo caso deberá elaborarse el comparendo y dejarse copia sujeta al limpiabrisas con la anotación de la ausencia del conductor al momento de su imposición. En estos eventos se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes

a la infracción y sus soportes al propietario, quien estará obligado al pago de la multa. Para el servicio público además se enviará por correo dentro de este mismo término copia del comparendo y sus soportes a la empresa a la cual se encuentre vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.

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

De los Sres. Representantes,



**ALFREDO BOCANEGRA VARÓN-COORDINADOR**



**HUGO ORLANDO VELÁSQUEZ JARAMILLO**

**MIGUEL GÓMEZ MARTÍNEZ**

**JUAN CARLOS SALAZAR URIBE**



**ROSMERY MARTÍNEZ ROSALES**



**CARLOS GERMAN NAVAS TALERO**



**ALFONSO PRADA GIL**

**JOSE RODOLFO PÉREZ SUÁREZ**

**TEXTO APROBADO EN LA COMISION PRIMERA DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2012 –CÁMARA**

*por la cual se garantiza el derecho a la defensa y guarda del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionatorios en materia de tránsito terrestre.*

El Congreso de Colombia,

**DECRETA:**

Artículo 1°. En la audiencia a que se refiere el artículo 136 de la Ley 769 de 2002 el implicado

podrá solicitar como medio de prueba el testimonio de la autoridad de tránsito que extendió el comparendo.

Artículo 2°. El funcionario que preside la audiencia deberá decretar el testimonio solicitado y para el efecto librará la citación pertinente.

Si la autoridad que profirió el comparendo no comparece sin justa causa debidamente justificada a más tardar dentro de los tres días siguientes a la fecha fijada para la práctica de la prueba, dispondrá de manera inmediata el archivo de la actuación a favor del implicado.

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

En los anteriores términos fue aprobado el presente proyecto de ley sin modificaciones, según consta en el Acta número 31 del día 4 de diciembre de 2012; anunciado para discusión y votación, el día 28 de noviembre de 2012; según consta en el Acta número 30 de esa misma fecha.

El Secretario de la Comisión Primera Constitucional,

*Emiliano Rivera Bravo.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 235 - Viernes, 26 de abril de 2013	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	Pág.
Enmienda a la ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley orgánica número 221 de 2012 Cámara, por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso: el Senado y la Cámara de Representantes y se dictan otras disposiciones .....	1
Informe de ponencia para primer debate, texto propuesto al Proyecto de ley 205 de 2012 Cámara, por la cual la nación rinde homenaje al municipio de Subachoque en el departamento de Cundinamarca con motivo de la celebración de los doscientos cuarenta (240) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.....	4
Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley 224 de 2012, por medio de la cual se modifica el literal b), numeral 3, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 .....	8
Informe de ponencia segundo debate, texto aprobado en la Comisión Primera y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 147 de 2012 Cámara de Representantes, por la cual se garantiza el derecho a la defensa en los procedimientos administrativos sancionatorios en materia de tránsito terrestre .....	14