



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 427

Bogotá, D. C., martes, 14 de junio de 2016

EDICIÓN DE 28 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

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 228 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se adicionan los párrafos 1º, 2º y 3º al artículo 144 y se modifica el artículo 146 de la Ley 488 de 1998, se crean beneficios para los contribuyentes del impuesto de vehículos automotores que sean ejemplares en el incremento de la seguridad vial y se dictan otras disposiciones.*

#### I. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto busca adicionar los párrafos 1º, 2º y 3º al artículo 144 y modificar el artículo 146 de la Ley 488 de 1998, para crear beneficios a los contribuyentes del Impuesto de Vehículos Automotores que sean ejemplares en el incremento de la seguridad vial y dictar otras disposiciones.

#### II. TRÁMITE DEL PROYECTO.

La iniciativa es de origen parlamentario, cuyas autoras son las honorables Representantes Guillermina Bravo Montaña y Ana Paola Agudelo, radicado en la secretaría de la Cámara el día 13 de abril de 2016, cuyo texto se encuentra publicado en la *Gaceta del Congreso* número 164 de 2016.

#### III. MARCO JURÍDICO

##### Marco constitucional

El artículo 24 garantiza a todo colombiano el derecho a circular libremente por el territorio nacional.

En este sentido, transitar de manera segura es un derecho que el Estado debe garantizar a sus ciudadanos, siendo inaceptable poner en riesgo la vida de las personas al realizar un desplazamiento, independientemente se trate de un peatón, pasajero o conductor<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Gaceta del Congreso* número 821 de 21 de noviembre de 2011.

##### Marco legal

La Ley 488 de 1998 en el artículo 138 creó el impuesto sobre los vehículos automotores, en el que dispuso lo siguiente: “Impuesto sobre vehículos automotores. Créase el impuesto sobre vehículos automotores, el cual sustituirá a los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores, cuya renta se cede, de circulación y tránsito y el unificado de vehículos del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y se regirá por las normas de la presente ley.

El Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá podrá mantener el gravamen a los vehículos de servicio público que hubiere establecido antes de la vigencia de esta ley”.

##### Jurisprudencia

En la Sentencia C-720 de 1999, la Corte Constitucional al estudiar la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 146 (parcial) y 150 (parcial) de la Ley 488 de 1998, *por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales*, señaló respecto al impuesto de vehículos automotores: “IMPUESTO DE VEHÍCULOS-Naturaleza - *El impuesto nacional de vehículos constituye una renta nacional cedida a las entidades territoriales en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción*”.

“El impuesto de vehículos es del orden nacional, cuyas rentas fueron cedidas a los municipios, distritos, departamentos y al Distrito Capital y está integralmente regulado en la Ley 488 de 1998. En esas condiciones, **los entes territoriales sólo tienen a su cargo la administración del tributo y son dueños del recaudo, pero el impuesto sigue siendo de carácter nacional.** Por lo tanto, al ser el impuesto de orden nacional, el Legislador es el único facultado constitucionalmente para fijar los elementos del impuesto”.

Así mismo indicó sobre los criterios jurídicos a aplicar para determinar si el tributo es endógeno o exógeno. **“La aplicación del criterio orgánico al caso que se estudia conduce a afirmar que el impuesto de vehículo automotor es un impuesto de carácter nacional. Ciertamente, dicho tributo se encuentra establecido por la Ley 488 de 1998, sin que para su perfeccionamiento se requiera decisión alguna del concejo municipal o de la asamblea departamental. En consecuencia, el impuesto nacional de vehículos constituye una renta nacional cedida a las entidades territoriales en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción”.**

En otro de los aparte indicó: **“Como lo ha reiterado esta Corporación, el poder tributario del legislador es pleno. Por esta razón, puede crear, modificar y eliminar impuestos, así como regular todo lo pertinente a sus elementos básicos, sin que con ello afecte lo dispuesto en el artículo 362 de la Carta<sup>2</sup>. En este orden de ideas, el Congreso de la República puede modificar el régimen legal de un impuesto territorial, así ello disminuya el recaudo efectivo de recursos por ese concepto, y puede extinguirlo con base en consideraciones de conveniencia u oportunidad<sup>3</sup>, comoquiera que la supresión es una facultad implícita consustancial al ejercicio de la función legislativa en materia tributaria”<sup>4, 5</sup>.**

Con respecto a la **Facultad de intervención del legislador en el proceso de asignación de las rentas de las entidades territoriales**, señaló: **“Las entidades territoriales cuentan, en principio, con dos tipos de fuentes de financiación. En primer lugar, la Constitución les confirió el derecho a participar en los recursos del Estado, para lo cual estableció una serie de normas encaminadas a asegurar la transferencia o cesión de rentas nacionales a los departamentos y municipios así como los derechos de participación en las regalías y compensaciones. Como lo ha señalado la jurisprudencia, este tipo de fuentes de financiación se denominan fuentes exógenas y admiten una amplia intervención del legislador dado que, en última instancia, se trata de fuentes de financiación nacionales.**

Sobre la **Facultad de intervención del legislador en la destinación de las rentas nacionales cedidas a las entidades territoriales** se indica:

**“Las rentas cedidas anticipadamente a las entidades territoriales son rentas creadas en virtud de una decisión política del nivel central de gobierno que no constituyen, *strictu sensu*, recursos propios de las entidades territoriales. En consecuencia, como fue explicado anteriormente (ver *supra* F.J. 10) el legislador puede intervenir en el proceso de asignación de las mencionadas rentas mientras persiga un fin constitucionalmente importante directamente relacionado con los intereses propios de la entidad territorial beneficiada, y siempre que no afecte, de manera desproporcionada,**

la autonomía de las entidades territoriales en cuya jurisdicción se realiza el recaudo.

En Sentencia C-495 de 1998 la Corte indicó con respecto a los impuestos de orden nacional:

**“e) Impuestos nacionales.**

El impuesto de espectáculos públicos es un tributo del orden nacional, si se atiende a la historia de su consagración y evolución legislativa. Por consiguiente, **“no se viola el principio de autonomía de las entidades territoriales, en la medida en que el impuesto de espectáculos públicos no es del orden territorial” (...)**.

Ahora bien en la misma Sentencia la Corte Constitucional al referirse a las fuentes de ingresos de las entidades territoriales manifestó:

**“La Corte<sup>6</sup> hizo una clasificación de las rentas territoriales teniendo en cuenta su fuente, esto es, el origen del ingreso y se refirió entonces a rentas internas o externas.**

**La fuente externa o exógena de la renta sería aquella que proviene de la Nación a título de transferencia** como el situado fiscal, las participaciones, los derechos por regalías y compensaciones, **las rentas cedidas**, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, los restantes mecanismos que para estos efectos diseñe el legislador”.

A su turno en la Sentencia **C-615 de 2013**, la Corte Constitucional sobre las fuentes endógenas y exógenas de financiación de las entidades territoriales indicó: **“INTERVENCIÓN DEL LEGISLADOR EN MATERIA ECONÓMICA, PRESUPUESTAL Y TRIBUTARIA FRENTE A LA AUTONOMÍA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites/FUENTES ENDÓGENAS DE FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Concepto.**

*El Legislador también tiene límites constitucionales a su intervención en materia económica, presupuestal y tributaria frente a la autonomía de las Entidades Territoriales, cuando de fuentes endógenas de estas Entidades se trata. A este respecto, en varios pronunciamientos, la Corporación ha evidenciado la vulneración de la autonomía de los Entes Territoriales. Así las cosas, esta Corporación ha sostenido que toda proscripción de medidas de carácter legal “...a través de la cual la Nación pueda disponer o decidir sobre el destino de recursos pertenecientes a las Entidades Territoriales, mediante el otorgamiento de exenciones o tratamientos preferenciales ... solo es aplicable frente a la disposición de recursos propios de las Entidades Territoriales, aquellos que la jurisprudencia ha considerado como fuentes endógenas, y no lo es para recursos cedidos o trasladados desde la Nación”, de manera que “La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las Entidades Territoriales”. En ese mismo pronunciamiento, esta Corporación encontró inconstitucionales medidas de carácter unilateral e imperativo, que tienen como fin “...privar a las Entidades Territoriales de recursos que son de su propiedad, sin que a este respec-*

<sup>2</sup> C-222/95 (M. P.: José Gregorio Hernández Galindo); SC-486/96 (M. P.: Antonio Barrera Carbonell).

<sup>3</sup> C-486/96 (M. P.: Antonio Barrera Carbonell).

<sup>4</sup> C-222/95 (M. P.: José Gregorio Hernández Galindo).

<sup>5</sup> C-219/97 (M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>6</sup> Sentencia C-219/97, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

*to medie una decisión de los órganos competentes (concejos y asambleas según el caso) para tomar una decisión de este contenido, y sin que la entidad acreedora pueda siquiera, frente al caso concreto, oponerse o consentir en las rebajas pretendidas”.*

Por otra parte, en la Sentencia C-615 de 2013 respecto a la tensión entre la competencia del Congreso y la de las Entidades Territoriales respecto de impuestos o contribuciones fiscales o parafiscales de orden territorial, dentro del marco de Estado Unitario y autonomía territorial señaló:

“**4.5** Finalmente, es claro para la Sala que la solución a esta tensión depende de la **distinción entre recursos endógenos y exógenos de las Entidades Territoriales**. Así, la Constitución distingue entre los **ingresos propios de las Entidades Territoriales**, en los cuales el Estado tiene un campo de acción reducido **por ser de carácter endógeno**, y los **recursos nacionales que son de carácter exógeno**, y en los cuales tiene derecho de participación los entes antes mencionados”.

Asimismo ha señalado: “**5. La naturaleza de recursos endógenos o exógenos de las Entidades Territoriales.**

**5.1** En su jurisprudencia la Corte ha clasificado el tipo de recursos que apoyan la gestión de los Entes Territoriales en dos clases de fuentes: **las endógenas y las exógenas**. Con lo anterior, ha delimitado el margen de regulación del Legislador de los mencionados recursos y, adicionalmente, el grado de control que de ellos pueden demandar las Entidades Territoriales. Acerca de este tema ha sostenido:

*“Las Entidades Territoriales cuentan, además de la facultad de endeudamiento –recursos de crédito–, con dos mecanismos de financiación. En primer lugar disponen del derecho constitucional a participar de las rentas nacionales. Dentro de este capítulo, se ubican las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, las rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, de los restantes mecanismos que, para estos efectos, diseñe el legislador. Se trata, en este caso, de fuentes exógenas de financiación que, como será estudiado, admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central de Gobierno.*

*Adicionalmente, las Entidades Territoriales disponen de aquellos recursos que, en estricto sentido, pueden denominarse recursos propios. Se trata fundamentalmente de los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias – impuestos, tasas y contribuciones – propias. En estos eventos, se habla de fuentes endógenas de financiación, que resultan mucho más resistentes frente a la intervención del legislador”<sup>7</sup> (Resalta la Sala).*

“**5.4** De cualquier forma, en la jurisprudencia constitucional sobre las diferentes tensiones correlativas y recíprocas que existen en materia tributaria entre (i) **el principio de República Unitaria y auto-**

**nomía de la Entidades Territoriales;** (ii) la competencia del Legislador y de las Asambleas y Consejos; y (iii) **el tipo de recurso endógeno o exógeno y el nivel de intervención del Legislador;** se evidencia como principios generales:

(i) La amplia potestad del legislativo en materia tributaria, sobre quien recae la soberanía fiscal, no solo para crear e imponer tributos, para modificarlos o derogarlos, sino también para intervenir en la regulación de los mismos, excepto en lo relativo a la destinación, manejo y administración de los mismos por parte de las Entidades Territoriales, excepto cuando la necesidad lo amerita, siempre y cuando las medidas adoptadas no vayan en contra de los mandatos constitucionales los cuales son protegidos por la Corte.

(ii) **La potestad fiscal de las Entidades Territoriales es subsidiaria, y se enmarca dentro de la Constitución y la Ley**, de manera que al tratarse de recursos endógenos, tiene una mayor facultad regulativa, especialmente en lo que se refiere a la destinación, manejo y administración de estos recursos.

(iii) La Constitución reconoce a las Entidades Territoriales un derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como un derecho a participar en las rentas nacionales. Este derecho, que constituye una expresión de la exigencia de otorgar suficiente autonomía a las Entidades Territoriales, encuentra como límites generales, el reconocimiento de competencias generales al Congreso para establecer las rentas nacionales y definir contribuciones fiscales y parafiscales.

(iv) La autonomía fiscal de las Entidades Territoriales tiene relación directa con la naturaleza endógena o exógena de los recursos percibidos, ejecutados o administrados por la entidad territorial. **Si son de una forma exógena esta autonomía se reduce por el margen de acción del legislador para intervenir en la regulación de los recursos que incluye la fijación de su destino.** Si por el contrario son de fuente endógena la autonomía es mayor y para reconocer la posible intervención del legislador es más exigente que en el caso de las formas exógenas, en este tema solo será constitucionalmente admisible la intervención del Legislador si, en consideración del Congreso, adicionalmente de buscar una finalidad imperiosa, resulta adecuada, necesaria y proporcionada para alcanzarla. En el primer caso, basta para esta intervención que la medida legislativa tenga como objeto una finalidad constitucional importante, y que dicha intervención no deje sin los recursos necesarios para que el Ente Territorial desarrolle las funciones que debe realizar en su jurisdicción y como su deber ante la ciudadanía que representa.

(v) **En síntesis, la Corte encuentra que la autonomía fiscal de los departamentos y municipios, que es subsidiaria,** se encuentra adicionalmente determinada por la naturaleza de estos recursos tributarios, **de manera que, en el caso de ser recursos exógenos, el Legislador tiene un amplio margen de maniobrabilidad sobre los mismos; mientras que frente a los recursos endógenos, a pesar de tener una autonomía mayor, el Legislador, bajo los**

<sup>7</sup> Sentencia C-219 de 1997.

**criterios constitucionales ya estudiados, puede intervenir en los mismos, excepto en su destinación, manejo y administración.** Sin embargo, la Corte ha encontrado que incluso el Legislador, de manera excepcional, puede intervenir en la destinación, manejo y administración de los tributos que constituyen recursos endógenos, lo cual debe ser sin embargo, justificado y fundamentado desde el punto de vista constitucional.” (Subrayado fuera de texto).

La Corte ha desarrollado una amplia y pacífica jurisprudencia acerca de la soberanía del Estado en materia tributaria, **de manera que se ha recabado que en cabeza del Legislador radica la competencia general o soberanía fiscal para la imposición, creación, modificación, derogación o supresión de tributos**, atribución esta que se maximiza cuando de contribuciones parafiscales se trata. (Negrilla fuera de texto).

En este sentido, la jurisprudencia ha recabado la amplia libertad de configuración normativa del Legislador en materia tributaria, de forma que en este órgano radica no solo la competencia general para la determinación de la política tributaria, sino también una vasta facultad de regulación respecto de la imposición, creación, modificación, supresión o derogación de contribuciones fiscales o parafiscales, en razón a que en este recae la soberanía fiscal del Estado, de conformidad con los artículos 150 numeral 12 y 338 de la Constitución Política. En este mismo sentido, ha recalcado que al Legislador le asiste un amplio margen de libertad regulativa en lo referente a la determinación de los mecanismos para el recaudo, administración, controles y sanciones en materia tributaria”.

En la Sentencia C-414 de 2012 la Corte indicó. “Luego de constatar un enfrentamiento entre los criterios formal y sustantivo para identificar el carácter endógeno o exógeno de la fuente, **concluyó que el impuesto de vehículos, a la luz del criterio orgánico constituía un impuesto nacional.** Señaló entonces: “**La aplicación del criterio orgánico al caso que se estudia conduce a afirmar que el impuesto de vehículo automotor es un impuesto de carácter nacional. Ciertamente, dicho tributo se encuentra establecido por la Ley 488 de 1998, sin que para su perfeccionamiento se requiera decisión alguna del concejo municipal o de la asamblea departamental. En consecuencia, el impuesto nacional de vehículos constituye una renta nacional cedida a las entidades territoriales en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción**”. (Negrilla fuera de texto).

Igualmente en la Sentencia C-1320/00 de la Corte Constitucional en la que se demandó la inconstitucionalidad del artículo 141 de la Ley 488 de 1998, al referirse a **la autonomía del legislador para establecer exenciones tributarias<sup>8</sup> a impuestos del orden nacional** señaló:

Esta Corte reitera su Sentencia C-709 de 1999 (H. M. José Gregorio Hernández Galindo), en la que dilucidó *in extenso* la temática constitucional que la demanda en el caso presente vuelve a plantear. Es,

pues, pertinente, traer a colación las consideraciones que en esa ocasión se consignaron, pues ellas son enteramente aplicables a la cuestión de constitucionalidad que en esta oportunidad la demanda ciudadana vuelve a plantear.

Dijo entonces la Corte:

“...

*El Congreso, según lo ha entendido la jurisprudencia, goza de atribución constitucional propia, no solo para establecer impuestos (artículo 150 C.P.), sino para modificarlos, reducirlos, aumentarlos y derogarlos, y también para crear exenciones (artículo 154 ibídem), en desarrollo de una potestad legislativa que la Constitución le atribuye como órgano representativo y que ejerce previa evaluación de las situaciones y circunstancias sociales y económicas en medio de las cuales habrá de tener vigencia el tributo.*

*El legislador dispone, en ese contexto, de una amplia libertad de configuración que únicamente tiene por límite las disposiciones constitucionales y que ha de ser cumplida, al tenor de ellas, dentro de criterios de equidad, razonabilidad, proporcionalidad, igualdad y progresividad.*

*Ello significa que, en la medida en que el Congreso respete las disposiciones y postulados constitucionales, goza de autonomía para preferir determinadas opciones político económicas, y, en tal virtud, no puede entenderse de suyo contraria a la Constitución una norma legal que excluye a determinado género de contribuyentes o a ciertas actividades del pago de un impuesto, ni tampoco la que tiene en cuenta el origen de los recursos que una persona obtiene, para determinar si en virtud de él se causa o no la obligación de tributar.*

En otro de sus apartes, indicó “*Puede entonces afirmarse que existe una virtual contradicción entre los criterios formal y material, pues mientras el primero sugiere que se trata de una renta nacional, el segundo permite pensar que constituye una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales.*

*La contradicción planteada se resuelve acudiendo al tercero de los criterios antes mencionados, es decir, el criterio orgánico. En efecto, en un contexto de incertidumbre como el planteado, para definir si un tributo constituye una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales es necesario identificar si el perfeccionamiento del régimen del tributo exige una manifestación de los órganos de representación política de dichas entidades.*

*La aplicación del criterio orgánico al caso que se estudia conduce a afirmar que el impuesto de vehículo automotor es un impuesto de carácter nacional. Ciertamente, dicho tributo se encuentra establecido por la Ley 488 de 1998, sin que para su perfeccionamiento se requiera decisión alguna del concejo municipal o de la asamblea departamental. En consecuencia, el impuesto nacional de vehículos constituye una renta nacional cedida a las entidades territoriales en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción. (Énfasis fuera de texto)”.*

Asimismo, es importante señalar que el Consejo de Estado la Sala de lo Contencioso Administrativo,

<sup>8</sup> Cfr., entre otras, las Sentencias C-511/96; C-380/96; 177/96; C-185/98; C-188/98; C- 625/98 y C-327/99.

Consejero Ponente Hugo Fernando Bastidas Barcena ante demanda de nulidad contra la Ordenanza número 586 expedida por la Asamblea de Caldas, según radicación número 17001233100020100009101(18823), por medio de la cual se establecían unos beneficios tributarios sobre el impuesto a vehículos declaró la nulidad de dicho acto en fallo proferido el 10 de julio de 2014, en apartes del fallo indicó:

*“En caso del impuesto sobre vehículos automotores, esa facultad para crear beneficios o tratamientos tributarios preferenciales se ve restringida, toda vez que si bien las rentas del impuesto fueron cedidas a los departamentos y al Distrito Capital, y su titularidad es de la Nación, dicha cesión, según se desprende de la Ley 488, solo les permite a estas entidades territoriales la administración y control del tributo, a saber: el recaudo, la fiscalización, proferir liquidación oficiales, la discusión, el cobro y la devolución de impuestos”.*

(...)

Así lo ha considerado la Corte Constitucional al sostener que, cuando el impuesto es nacional y las rentas son cedidas a las entidades territoriales, el competente para fijar exenciones es el Congreso. Sobre el particular, la Corte precisó lo siguiente:

*“Por otra parte, ya que el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares constituye una renta de carácter nacional cedida a los departamentos y al Distrito Capital, quien está legitimado para configurar todos sus elementos y el régimen de exenciones no son las entidades territoriales sino el Congreso. Así se infiere de los artículos 150.12 y 338 de la Carta. Ahora, el hecho de que esa renta sea cedida, por mandato de la ley, a los departamentos para que estos los destinen a salud y a financiar el deporte, no altera esa realidad; es decir, esa cesión no la convierte en una renta de carácter territorial.”.*

Sin duda alguna, podemos concluir que la creación y regulación integral del impuesto dado en la Ley 488 de 1998 se dio en desarrollo de la amplia configuración legislativa que tiene el Congreso en esta materia; es así que el legislador tiene la competencia legislativa para modificar el tributo del impuesto de vehículo automotor por ser una renta cedida a los entes territoriales.

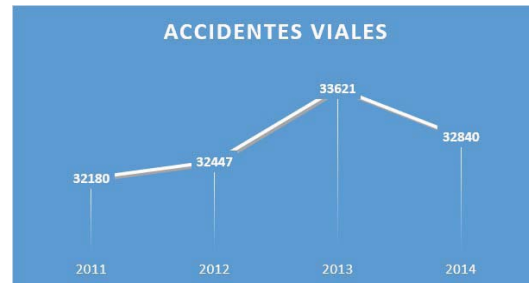
Cabe señalar que desde el Congreso ya se han expedido normas en las cuales se han concedido exenciones tributarias por el impuesto de vehículo automotor; es el caso de la Ley 1630 de 2013 que concedió una exoneración tributaria por dos años sobre el impuesto de vehículos automotores y se dictaban otras disposiciones. Asimismo, con esta iniciativa se pretende incentivar a los conductores por su buen comportamiento con una rebaja del 10% sobre el impuesto de vehículo automotor cuando no ha cometido infracciones.

#### IV. ASPECTOS GENERALES Y DE CONVENIENCIA DEL PROYECTO

En la exposición de motivos, las autoras de la iniciativa señalan que “Las cifras sobre accidentalidad indican que en Colombia diariamente ocurre un promedio de 90 accidentes de tránsito, habiendo alcan-

zados en el año 2014 cerca de 5.172 muertes y 33.982 personas lesionadas, accidentalidad que ha venido creciendo con mayor impacto en ciudades como Barranquilla, Bogotá y Cali, con indicadores del 44%, 20% y 10% respectivamente<sup>9</sup>.

De acuerdo con estadísticas de la Policía Nacional, el año 2013 marcó un pico en la tendencia de los últimos años frente a accidentalidad vial; se presentaron 33.621 accidentes, aumentando en un 3.34% con respecto al año anterior. Para el año 2014, disminuyeron un 2.32% el número de accidentes viales en el país<sup>10</sup>.



En los años 2013 y 2014, se reportaron el mayor número de fatalidades con 5.964 y 5.632 respectivamente, siendo 2013 el año con mayor reporte de accidentes viales, con un aumento del 7% respecto al año anterior<sup>11</sup>.



Las estadísticas dan cuenta de que en promedio mueren por año 5.610 personas; el Instituto Nacional de Medicina Legal califica la accidentalidad vial como la segunda causa de muerte violenta en el país.

En el 2014, 11,8 de cada 100.000 habitantes sufrieron un accidente vial. El año 2012 y 2013 presentan picos ascendentes, ya que sus tasas fueron de 11,9 y 12,7 respectivamente”.

Asimismo, las autoras manifiestan que, “según la Organización Mundial de la Salud, los accidentes de tránsito han sido declarados un problema de salud pública”.

Refieren que los indicadores además de reflejar la pérdida de vidas humanas, la destrucción del patrimonio, implica un gran esfuerzo tanto de los organismos de control de la movilidad como de personal de la policía, policía de carreteras, guardias de tránsito, de la red hospitalaria y de salud en general, aparato judicial entre otros; accidentalidad que en gran parte

<sup>9</sup> Fuente <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/ndices-de-accidentes-de-transito-en-colombia/15000347>.

<sup>10</sup> [http://ccs.org.co/salaprensa/index.php?option=com\\_content&view=article&id=516:accidentalidadvial&catid=296&Itemid=830](http://ccs.org.co/salaprensa/index.php?option=com_content&view=article&id=516:accidentalidadvial&catid=296&Itemid=830).

<sup>11</sup> Ibidem.

obedece al incumplimiento o transgresión de las normas de tránsito.

Comparto con las autoras que debemos hacer uso de las herramientas necesarias que permitan mejorar los índices de accidentalidad, de tal forma que se logre que los conductores colombianos actúen responsablemente, cambien su comportamiento en las vías no solo por temor a las sanciones que se les puedan imponer, sino desde la autorregulación y concientización al conductor quien será el primer beneficiario del acatamiento de las normas de tránsito.

Es importante señalar que si bien es grande el número de personas infractoras, existe una gran cantidad de conductores o propietarios de automotores que respetan las leyes y normas de tránsito e inciden en la seguridad vial, a quienes se les debe estimular y premiar su buen comportamiento vial.

#### V. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Ahora bien, coincido en que en la medida en que esta iniciativa busca crear un estímulo económico para los conductores y/o propietarios de vehículos automotores sujetos del impuesto automotor, que no hayan tenido sanciones, multas de tránsito, ni se hayan visto involucrados en accidentes de tránsito dolosos, en el año inmediatamente anterior al del pago del impuesto, o de haberse tenido, haber sido canceladas; puede incentivar una cultura de responsabilidad vial, de respeto a las normas de tránsito, lo que ayudará a salvar vidas, proteger el propio patrimonio de los conductores, les evitará caer en problemas judiciales. Asimismo al Estado traerá una serie de beneficios como una reducción en los costos de atención en salud por accidentes y el costo de las secuelas que muchos de los casos dejan.

Como legisladores debemos apoyar las iniciativas que buscan una seguridad vial y reducción del número de accidentes que se presentan en las vías de Colombia, tenemos la competencia para otorgar los beneficios que contempla la iniciativa sobre el impuesto automotor creado y regulado por la Ley 488 de 1998, cuyo tributo es del orden nacional, sin que violemos la autonomía territorial en materia de tributos.

#### VI. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, me permito solicitar a los Honorables Representantes de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 228 de 2016 Cámara**, por la cual se adicionan los párrafos 1º, 2º y 3º al artículo 144 y se modifica el artículo 146 de la Ley 488 de 1998, se crean beneficios para los Contribuyentes del Impuesto de Vehículos Automotores, que sean ejemplares en el incremento de la seguridad vial y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Representantes,

  
**GERMAN ALCIDES BLANCO**  
 Representante a la Cámara por Antioquia

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 228 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se adicionan los párrafos 1º, 2º y 3º al artículo 144 y se modifica el artículo 146 de la Ley 488 de 1998, se crean beneficios para los Contribuyentes del Impuesto de Vehículos Automotores, que sean ejemplares en el incremento de la seguridad vial y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Se adicionan los párrafos 1º, 2º y 3º al artículo 144 de la Ley 488 de 1998, los cuales quedarán así:

**Parágrafo 1º.** El propietario o poseedor de uno o varios vehículos, sujeto pasivo del pago del impuesto automotor, que no haya incurrido en multas por infracciones a las normas de tránsito en el año inmediatamente anterior al año correspondiente al pago del impuesto automotor, o si las ha tenido las haya cancelado en su totalidad en el año en que se cometió la infracción, tendrá derecho a una reducción del 10% del valor del impuesto correspondiente a cada vehículo, en la vigencia siguiente.

**Parágrafo 2º.** Este beneficio regirá para el pago del impuesto automotor a partir de la vigencia del 2017 en adelante.

**Parágrafo 3º.** No habrá lugar al goce de esta reducción en el monto del impuesto automotor, cuando se pague el impuesto por un vehículo nuevo.

**Artículo 2º.** Se modifica el artículo 146 de la Ley 488 de 1998, modificado por el artículo 106 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 146. Declaración y pago.** El impuesto de vehículos automotores se declarará y pagará anualmente, ante los departamentos o el Distrito Capital según el lugar donde se encuentre matriculado el respectivo vehículo.

El impuesto será administrado por los departamentos y el Distrito Capital. Se pagará dentro de los plazos y en las instituciones financieras que para el efecto estas señalen. En lo relativo a las declaraciones, determinación oficial, discusión y cobro, podrán adoptar en lo pertinente los procedimientos del Estatuto Tributario Nacional.

La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público prescribirá los formularios correspondientes, en los cuales habrá una casilla para indicar la compañía que expidió el seguro obligatorio de accidentes de tránsito y el número de la póliza. Asimismo, discriminará el porcentaje correspondiente al municipio y al departamento. La institución financiera consignará en las respectivas cuentas el monto correspondiente a los municipios y al departamento.

La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ordenará incluir en el formulario del impuesto de vehículos automotores, las casillas correspondientes para el registro y liquidación del beneficio y la información del SIMIT que

certifica que el propietario del vehículo del cual se paga el impuesto, no incurrió en contravenciones al tránsito, en el año inmediatamente anterior, o está a paz y salvo, casillas que deberán ser diligenciadas cuando el contribuyente desee acogerse a este beneficio.

La Dirección de Impuestos Distritales prescribirá los formularios del Impuesto de Vehículos automotores en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá. El formulario incluirá las casillas de que tratan los incisos 3 y 4 de este artículo”.

Artículo 3° El incentivo económico creado por la presente ley constituye el único reconocimiento económico que se les otorgue a los sujetos pasivos del impuesto automotor por el buen comportamiento y respeto a las normas de tránsito, sin perjuicio de que los entes territoriales establezcan otras formas de reconocimiento público y estímulo al buen comportamiento vial, como se establece en el artículo 13 del Decreto número 2851 de 2013 reglamentario de la Ley 1503 de 2011, y por pronto pago de las obligaciones.

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

De los honorables Representantes,

  
GERMAN ALCIDES BLANCO  
Representante a la Cámara por Antioquia

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 13 de junio de 2016.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de ley número 228 de 2016 Cámara, *por la cual se adicionan los parágrafos 1°, 2° y 3° al artículo 144 y se modifica el artículo 146 de la Ley 488 de 1998, se crean beneficios para los contribuyentes del impuesto de vehículos automotores, que sean ejemplares en el incremento de la seguridad vial y se dictan otras disposiciones*, presentado por el honorable Representante Germán Alcides Blanco Álvarez, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

  
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

**PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 222 DE 2016 CÁMARA**

*por medio del cual se limita la reelección en los cuerpos colegiados de elección directa.*

Bogotá, D. C., 13 de junio de 2016

Doctor

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 222 de 2016 Cámara, por medio del cual se limita la reelección en los cuerpos colegiados de elección directa.**

Atentamente nos permitimos rendir ponencia para primer debate del proyecto de acto legislativo de la referencia, en el que fuimos designados como ponentes. Con la finalidad de rendir el referido informe, se desarrollará el siguiente índice:

1. Contenido y trámite del proyecto de acto legislativo.
2. Marco Constitucional y Legal de la reelección en los cuerpos colegiados en Colombia.
3. La reelección en los cuerpos colegiados - derecho comparado.
4. Consideraciones de los ponentes a los argumentos presentados por los autores del proyecto de Acto Legislativo.
5. Conclusión.

**1. Contenido y trámite del proyecto de acto legislativo**

El Proyecto de Acto Legislativo número 222 de 2016 Cámara busca limitar la reelección indefinida de los cuerpos colegiados de elección directa en Colombia, a saber, del Senado, la Cámara de Representantes, las Asambleas, los Concejos y las JAL.

El Proyecto de Acto Legislativo está conformado por 2 artículos; el primero de ellos introduce la modificación al artículo 133 de la Constitución Política, y el segundo, se refiere a la aplicabilidad del mismo, así:

**“Artículo 1°.** El artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 133.** Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa podrán ser reelegidos por una única vez a la misma corporación, estos representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

*El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.*

**Artículo 2°.** *El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación”.*

El proyecto fue radicado el día 6 de abril de 2016 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los Representantes Tatiana Cabello Flórez, Carlos Alberto Cuervo Valencia, Hugo Hernán González Medina, Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Federico Eduardo Hoyos Salazar, Rubén Darío Molano Piñeros, Esperanza María de los Ángeles Pinzón de Jiménez, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Ciro Alejandro Ramírez, Santiago Valencia Gonzales, y María Regina Zuluaga.

El texto del Proyecto de Acto Legislativo y la exposición de motivos fueron publicados en la **Gaceta del Congreso** número 138 del 11 de abril de 2016.

El proyecto fue repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara y como ponentes fueron designados el día 13 de abril de 2016 los Representantes Telésforo Pedraza –Coordinador–, Angélica Lozano Correa, Carlos Arturo Correa Mojica, Clara Leticia Rojas González, Carlos Abraham Jiménez López, Germán Navas Talero, Samuel Alejandro Hoyos Mejía, y Fernando de la Peña Márquez.

## 2. Marco Constitucional y Legal de la reelección en los cuerpos colegiados en Colombia

La reelección indefinida de cuerpos colegiados de elección directa en Colombia es un tema que ha sido tratado de manera pacífica en las múltiples Constituciones Políticas que han regido en el país.

Del estudio de la evolución constitucional, se concluye con claridad que nunca se ha limitado la posibilidad de que los miembros de los cuerpos colegiados se reelijan, en razón a que estos cargos son la base de la participación democrática, y que los funcionarios electos deben rendir cuentas a sus electores, siendo el cumplimiento de su labor el principal control que se presenta para lograr una posible reelección.

Resulta relevante tener en cuenta que el cambio constante de Constituciones ha respondido a realidades sociales de cada época del país, y que se ha avanzado en temas primordiales como la limitación para pertenecer al mismo tiempo a más de un cuerpo colegiado (con anterioridad a la Constitución Política de 1991 se podía ser al tiempo parlamentario, Diputado y Concejal), y se ha profesionalizado la labor de miembro de estas Corporaciones, estableciendo en la Constitución de 1991 inhabilidades e incompatibilidades que impiden que el ciudadano electo pueda ejercer su profesión en áreas y funciones diferentes a las que conlleva ser miembro alguno de estas Corporaciones.

Sin embargo, se reitera que el tema de la reelección de los miembros de los cuerpos colegiados nunca ha sido identificado como un problema y que por tanto deba ser modificado en la Constitución, tal como se verá a continuación:

### – Constitución Política del Estado de Nueva Granada de 1832:

**Artículo 42.** *Cuando un individuo sea a la vez elegido senador de la provincia de su vecindad, y la de su nacimiento, preferirá la elección de aquella. La*

*duración de los senadores será de cuatro años, y serán renovados por mitad cada dos años.*

**Artículo 52.** *Los representantes durarán en sus funciones dos años, renovándose la mitad de ellos cada año.*

### – Constitución de la República de la Nueva Granada de 1843:

**Artículo 46.** *La duración de los Senadores será de cuatro años, y serán renovados por mitad cada dos años.*

**Artículo 51.** *Los Representantes durarán en sus funciones dos años, renovándose la mitad de ellos cada año.*

### – Constitución de la República de Nueva Granada de 1853:

**Artículo 17.** *Los Senadores y Representantes durarán en sus destinos por dos años: son reelegibles indefinidamente.*

### – Pacto de Unión de Colombia 1861:

*Conforme a este Pacto, le corresponde a cada estado soberano e independiente determinar la manera de hacer el nombramiento de sus Representantes y Senadores.*

### – Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia 1863

**Artículo 79.** *El período de duración del Presidente de los Estados Unidos y de los Senadores y Representantes, será de dos años.*

### – Constitución Política de la República de Colombia 1886:

**Artículo 95.** *Los Senadores durarán seis años, y son reelegibles indefinidamente.*

**Artículo 101.** *Los Representantes durarán en el ejercicio de sus funciones por cuatro años, y serán reelegibles indefinidamente.*

Esta Constitución tuvo grandes y numerosos cambios en virtud de los cuales se cambian las formas de elección de los Representantes y Senadores y los periodos, entre otros, pero no se limita la reelección. Se resaltan:

- 1910: Los Senadores se elegirán por consejos electorales elegidos a su vez por las asambleas departamentales.

- 1930: Los senadores serán elegidos por las asambleas departamentales.

- 1936: La elección de los representantes será por sufragio universal.

- 1945: La elección de los senadores será por sufragio universal.

- 1957: Las curules en el Congreso se adjudicarán por mitad a los partidos tradicionales, el conservador y el liberal.

- 1968: Las curules en el Congreso se abren a todos los partidos y tendencias políticas. Así mismo, se iguala el periodo de los representantes al de los senadores, es decir, el periodo es de 4 años.



• 1975: Todos los ciudadanos eligen directamente Concejales, Consejeros, Diputados a las Asambleas Departamentales, Representantes, Senadores y Presidente de la República.

En este punto resulta relevante resaltar que la posibilidad de reelección en los cuerpos colegiados perduró sin cambios, el trámite de las múltiples reformas realizadas a la Constitución.

#### – Constitución Política de Colombia de 1991:

**Artículo 133.** *Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.*

Con la Constitución Política de 1991 tampoco se impuso limitantes a la reelección de cuerpos colegiados; sin embargo, sí se realizó un salto importante en lo que se refiere a dichos cargos estableciéndose: La profesionalización de estos cargos, la imposibilidad de elegirse en varios cargos al tiempo, la acción de pérdida de investidura, la prohibición de auxilios parlamentarios, el establecimiento de los salarios, y la prohibición de participar en el gasto público, temas que serán desarrollados de manera posterior en esta ponencia.

Asimismo, actualmente se encuentra vigente la Ley 5ª de 1992, la cual en concordancia con la Constitución Política de Colombia de 1991, contiene las normas reglamentarias sobre reuniones y funcionamiento del Senado, la Cámara de Representantes y el Congreso de la República en pleno, sin que se limite la reelección en el tema que se está tratando. El artículo pertinente establece:

**Artículo 262.** *Período. Los Senadores y Representantes son elegidos para un período de 4 años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección, en 1994.*

De la anterior referencia del marco constitucional y legal del país, se puede concluir que la reelección en los cuerpos colegiados de elección directa no ha sido limitada en ningún momento. Como se mencionó, las reformas han dado en respuesta a realidades sociales, y la figura jurídica bajo estudio no ha sido foco de problemáticas y como consecuencia no ha sido modificado.

### 3. La reelección en los cuerpos colegiados - Derecho comparado

La función principal del derecho comparado es devolver al derecho el carácter universal de toda ciencia, pues el derecho no puede creerse puramente nacional, y solo se puede alcanzar un verdadero nivel científico con el empleo de un método comparativo. Lo anterior en razón a que resulta más fácil conocer y estudiar la legislación nacional con el empleo del derecho comparado, pues esto permite ampliar la perspectiva y comprender con mayor precisión el alcance de los problemas jurídicos<sup>1</sup>.

Es decir, cuando el jurista se enfrenta a un problema es importante que consulte otros sistemas jurídicos

para ampliar su campo de conocimiento y lograr una mayor sensibilidad con la problemática, y encontrar con ello instrumentos que permitan la solución de los percances encontrados en el camino. Por eso, es pertinente que se exploren los sistemas jurídicos de algunos de los países, así se tendrá una perspectiva más amplia sobre este tema.

Conforme a lo anterior, procedemos a hacer una breve exposición de algunas de las Constituciones del continente Americano para hacer un ejercicio comparativo entre sus legislaciones y la nuestra.

#### – Estados Unidos

La Constitución de los Estados Unidos de 1787, la cual rige en la actualidad, se puede considerar como la primera Constitución escrita en el mundo. En la que se señala la organización federal del Estado, el sistema de gobierno presidencial, el sistema de pesos y contrapesos, y la división bicameral del Congreso. Establece:

**Sección 2.** *La Cámara de Representantes estará formada por miembros elegidos cada dos años por el pueblo de los diversos Estados, y los electores deberán poseer en cada Estado las condiciones requeridas para los electores de la rama más numerosa de la legislatura del Estado.*

**Sección 3.** *El Senado de los Estados Unidos se compondrá de dos Senadores por cada Estado [elegidos por seis años por la legislatura del mismo], y cada Senador dispondrá de un voto.*

Esta Constitución es de especial importancia porque influencia la teoría constitucional del mundo y de Colombia, junto con el pensamiento político europeo.

#### – México

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:*

**Artículo 59.** *Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.*

#### – Costa Rica

*Constitución Política de Costa Rica:*

**Artículo 107.** *Los diputados durarán en sus cargos 4 años y no podrán ser reelectos en forma sucesiva.*

#### – Guatemala

*Constitución Política de la República de Guatemala:*

**Artículo 157.** *Potestad legislativa y elección de diputados. La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos.*

<sup>1</sup> Fix-Zamudio, Héctor. "La importancia del derecho comparado en la enseñanza jurídica Mexicana." s.f. Consultado: 12 de mayo de 2016.

– **El Salvador**

*Constitución Política de la República de El Salvador*

**Artículo 124.** Los miembros de la Asamblea se renovarán cada tres años y podrán ser reelegidos. El período de sus funciones comenzará el primero de mayo del año de su elección.

– **Honduras**

*Constitución de Honduras:*

**Artículo 196.** Los diputados serán elegidos por un período de cuatro años, contados desde la fecha en que se instale solemnemente el Congreso Nacional. En caso de falta absoluta de un diputado terminará su período el suplente llamado por el Congreso Nacional.

– **Panamá**

*Constitución Política de la República de Panamá*

**Artículo 148.** Los Diputados serán elegidos por un período de cinco años, el mismo día en que se celebre la elección ordinaria de Presidente y Vicepresidente de la República.

– **Venezuela**

*Constitución de la República Bolivariana de Venezuela:*

**Artículo 192.** Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelegidos o reelegidas por dos periodos consecutivos como máximo.

– **Perú**

*Constitución Política del Perú:*

**Artículo 90.** El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única. El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley (...).

– **Ecuador**

*Constitución Política de la República de Ecuador:*

**Artículo 114.** Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan.

**Artículo 118.** La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.

– **Bolivia**

*Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia:*

**Artículo 156.** El tiempo del mandato de las y los asambleístas es de cinco años pudiendo ser reelectas y reelectos por una sola vez de manera continua.

**Artículo 288.** El periodo de mandato de los integrantes de los Concejos y Asambleas de los gobiernos autónomos será de cinco años, y podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez.

– **Paraguay**

*Constitución Nacional de Paraguay:*

**Artículo 187.** De la elección y de la duración.

Los senadores y diputados titulares y suplentes serán elegidos en comicios simultáneos con los presidenciales.

Los legisladores durarán cinco años en su mandato, a partir del primero de julio y podrán ser reelectos.

– **Uruguay**

*Constitución Política de Uruguay:*

**Artículo 89.** Los Representantes durarán cinco años en sus funciones y su elección se efectuará con las garantías y conforme a las normas que para el sufragio se establecen en la Sección III.

**Artículo 97.** Los Senadores durarán cinco años en sus funciones.

– **Chile**

*Constitución Política de la República:*

**Artículo 51.** Se entenderá que los diputados tienen por el solo ministerio de la ley, su residencia en la región correspondiente, mientras se encuentren en ejercicio de su cargo. Las elecciones de diputados y de senadores que corresponda elegir por votación directa se efectuarán conjuntamente. Los parlamentarios podrán ser reelegidos en sus cargos.

**Artículo 119.** En cada municipalidad habrá un concejo integrado por concejales elegidos por sufragio universal en conformidad a la ley orgánica constitucional de municipalidades. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. La misma ley determinará el número de concejales y la forma de elegir al alcalde.

– **Argentina**

*Constitución Política de la nación argentina:*

**Artículo 50.** Los diputados durarán en su representación por cuatro años, y son reelegibles; pero la sala se renovará por mitad cada bienio; a cuyo efecto los nombrados para la primera legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deberán salir en el primer periodo.

**Artículo 56.** Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente; pero el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años.

| País                      | Se acepta la reelección | Limitantes  |
|---------------------------|-------------------------|---|
| Estados Unidos de América | Sí                      |   |
| México                    | Sí                      | Los Senadores hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados por cuatro periodos consecutivos. |
| Costa Rica                | Sí                      | Pueden volver a postularse pasado un período.   |
| Guatemala                 | Sí                      |   |
| El Salvador               | Sí                      |   |
| Honduras                  | Sí                      |   |

| País      | Se acepta la reelección | Limitantes  |
|-----------|-------------------------|---|
| Panamá    | Sí                      |   |
| Colombia  | Sí                      |   |
| Venezuela | Sí                      | Máximo por dos periodos consecutivos.                 |
| Perú      | Sí                      |   |
| Ecuador   | Sí                      | Podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no. |
| Bolivia   | Sí                      | Por una sola vez de manera continua.                  |
| Paraguay  | Sí                      |   |
| Uruguay   | Sí                      |   |
| Chile     | Sí                      |   |
| Argentina | Sí                      |   |

De los 16 países estudiados, se puede concluir que solo 5 de ellos, aunque no la prohíben, sí limitan la reelección. Es decir, 11 países, incluyendo a Colombia, permiten que los miembros de cuerpos colegiados de elección directa se reelijan de manera indefinida, esa es la tendencia mayoritaria en el derecho comparado realizado.

**4. Consideraciones de los ponentes a los argumentos presentados por los autores del Proyecto de Acto Legislativo**

Los ponentes hemos considerado para mejor comprensión, desglosar los argumentos más pertinentes presentados por los autores en que se fundamenta la exposición de motivos y manifestar nuestras opiniones fundamentadas al respecto.

**4.1 Consolidación de partidos y liderazgo político**

El primer argumento aducido en la exposición de motivos fue denominado “*Consolidación de partidos y liderazgo político*”, los autores consideran que la renovación de las personas va a despersonalizar la política, y va a permitir que las ideas cobren un papel principal en los partidos políticos:

*“La renovación constante de las personas busca despersonalizar la política, permitiendo que las ideas tomen un papel preponderante en las decisiones de los votantes al momento de concurrir a las urnas, siendo esta una forma efectiva de fortalecer los partidos y de buscar actuaciones cohesionadas en términos de bancada que debe estar regida por la identidad y coherencia política”.*

“(…)”

*“Esta propuesta tiene una especial relevancia, ya que busca un punto medio entre la prohibición de reelección y la reelección indefinida para la misma corporación, con la intención de permitir el surgimiento de liderazgos políticos pero de evitar la acumulación de poder en las personas, tratando de generar una especial identidad sobre los partidos y sus ideales evitando el caudillismo”.*

Se parte por precisar que todo poder político se rige por el principio de alternancia, en virtud del cual los ciudadanos puedan acceder al poder y para que este acceso se dé, las autoridades deben tener periodos de tiempo limitados y razonables.

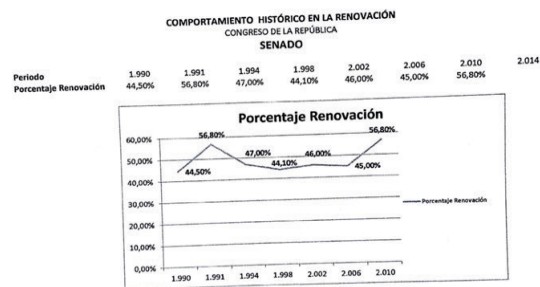
En el caso de los cuerpos colegiados de elección directa, se debe tener en cuenta que el citado princi-

pio se materializa con el establecimiento de un periodo de 4 años, por lo que antes de su terminación se cita a nuevas elecciones, logrando así que los ciudadanos puedan: a) Postularse para ser elegidos; b) Manifiestar mediante su voto la intención o no de renovar en el cargo a quien ya la ejerció; y c) Su intención de votar por un candidato diferente que no haya llegado a estos cuerpos colegiados.

En consecuencia, no se comparte que de manera obligatoria se elimine la posibilidad de que los electores puedan manifestar su intención de renovar en el cargo de elección popular a aquella persona que ejerció su labor de manera satisfactoria; esta intención de renovación manifestada por los electores resulta importante para la decisión democrática y para la aplicación del principio de alternancia, así como un control de la población sobre la labor realizada por la persona que busca la reelección.

No se comparte que los autores indiquen que la renovación de las personas va a oxigenar el Congreso; la renovación ideológica o programática depende de los partidos y de las bancadas, por lo que se debe trabajar en fortalecer las leyes y estatutos de estos cuerpos si se quiere lograr un verdadero cambio en los cuerpos de elección popular.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, se observa que no resulta necesario limitar la reelección para que cambien las personas electas en los cuerpos colegiados de elección popular; ejemplo de esto es el comportamiento histórico de renovación del Congreso, que demuestra que aun cuando la reelección es posible, las votaciones hacen que los congresistas se renueven y alternen, como se observa en las siguientes gráficas:



Como se demuestra anteriormente, el Congreso se ha renovado históricamente, no porque así lo estipule la ley o la Constitución sino porque así lo ha establecido la población colombiana a través del voto popular. Así que alegar que la reelección hace que exista un estancamiento de personas en sus mismos

cargos, que haya un continuismo, que no permita que se oxigenen estos cuerpos colegiados, no es válido, porque quedó evidenciado que la renovación en estos cuerpos sí existe.

Además de la constante renovación demostrada en las gráficas, vale la pena recordar que la historia electoral colombiana demuestra que en ciertos momentos coyunturales se presentan enormes renovaciones, como ocurrió en el 70 con la Alianza Popular que tuvo una bancada muy grande; o en los años 90 cuando a las corporaciones de elección popular llegaron gran cantidad de artistas, demostrando estos ejemplos que la composición de los cuerpos colegiados se determina por la movilidad social del país.

Además, vale la pena mencionar que la reelección tiene ventajas en cuanto permite un grado de especialización y profesionalización de los parlamentarios, posibilitando que el conocimiento acumulado respecto de las funciones y prácticas parlamentarias sean más adecuadas.

## **2. Una elite política sin valores y la política como negocio rentable**

En este punto la exposición de motivos centra la fundamentación del Proyecto de Acto Legislativo en que la reelección indefinida ha generado poder burocrático y económico en la rama legislativa. Indica que se gesta en estos cuerpos colegiados la corrupción, conforme a la cual las estructuras de poder que se han consolidado logran capturar la contratación y la nómina de las entidades; al respecto se afirmó:

*“La reelección indefinida ha generado, como ya hemos explicado, una elite política que a pesar de los altos porcentajes de renovación de los órganos colegiados de elección directa, ha sido capaz de mantenerse por largos periodos de tiempo en las corporaciones, consolidando de esa manera un muy importante poder burocrático y económico en la rama ejecutiva”.*

*“(…)”*

*“Los altos costos de las campañas políticas están directamente asociados con la corrupción rampante en el sector público, no es para nadie un secreto que los topes de gastos fijados para las campañas no son respetados, que en la financiación de las campañas interfieren intereses que no son declarados con el fin de no generar impedimentos en la defensa de las causas asociadas a los mismos, que se manejan fuertes sumas de efectivo imposibles de rastrear como mecanismo para evitar sean declaradas como gastos de campaña, estas prácticas han generado un evidente desequilibrio entre quienes acuden a ellas y quienes respetan los topes”.*

No se comparte lo expuesto en la exposición de motivos por las siguientes razones:

- No resulta aceptable que los autores generalicen y endilguen a la reelección en los cuerpos colegiados el problema de la corrupción; la exposición de motivos generaliza y da por hecho que en los miembros de los cuerpos colegiados son corruptos por el solo hecho de ser reelegidos.

Al respecto se debe tener en cuenta que la única forma legal de realizar dichas afirmaciones sería fundamentándose en decisiones judiciales en firme, situación que no puede ser demostrada en razón a que el funcionario de la Corporación Pública que sea condenado queda inhabilitado para seguir ejerciendo el cargo.

La corrupción es un mal personal y no se puede generalizar a todos los miembros que han pasado por uno de estos cuerpos colegiados; por el contrario se considera que si la fórmula establecida en el Proyecto de Acto Legislativo se aprueba, se prestaría para que la persona que es corrupta, se mueva de manera obligatoria en una carrera destinada a pasar cada dos periodos a un cuerpo colegiado diferente, permitiendo que esta persona se desempeñe en estos cargos hasta por 40 años.

El problema no es el diseño institucional *per se* sino la falta de honradez y moralidad de las personas que hacen parte de estas instituciones. Este problema se tuvo en cuenta en la Constitución Política de 1991 y por eso se introdujeron modificaciones concernientes al ámbito de la ética al establecer un régimen estricto de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones; la supresión de la inmunidad parlamentaria; acción de pérdida de investidura y la prohibición de auxilios parlamentarios.

- Según los autores, la reelección abre las puertas para que se geste la corrupción en los cuerpos colegiados debido a las estructuras de poder que se han consolidado, con las cuales logran capturar la contratación y la nómina de las entidades. No obstante, la naturaleza de las funciones de la rama legislativa hace que no pueda concentrar poder ni tampoco tenga la capacidad de ejecutar presupuesto.

Resulta conveniente recordar que los cuerpos colegiados de elección popular no han tenido nunca la capacidad de ejecutar el gasto público; es más, los parlamentarios no tienen ni siquiera el manejo del gasto de la entidad a la que pertenecen, que hoy es competencia de las direcciones administrativas de Senado y Cámara.

- Sin duda, los escándalos de corrupción resultan vergonzosos y manchan el nombre del Congreso de la República, pero la solución no se logra impidiendo la reelección en los cuerpos colegiados sino, fortaleciendo la transparencia en los partidos políticos, los mecanismos de rendición de cuentas, y los medios de control, tal como se ha venido incrementando en la legislación vigente.

Debe tenerse en cuenta que los casos de corrupción son aislados, y que además por ser delitos de cohecho median dos partes, en estos casos, la rama legislativa con la rama ejecutiva. En los citados ejemplos en la exposición de motivos, parece que pasaron por alto que estos escándalos de corrupción se gestaron desde el ejecutivo, quienes manejan los recursos, y no desde el legislativo.

Por ejemplo, en el caso del carrusel de contratación, citado por los autores, la corrupción se originó desde el ejecutivo en cabeza del Alcalde Mayor de Bogotá, Samuel Moreno. Pues fue él el determinante de las irregularidades que fueron ejecutadas por los funcionarios de su administración.

• Adicionalmente, el accionar de los parlamentarios es controlado para evitar, entre otras cosas, se presenten actos corruptos, por ello son investigados por la Procuraduría en temas disciplinarios, por el Consejo de Estado con ocasión de la pérdida de investidura y por la Corte Suprema de Justicia para establecer su responsabilidad penal.

En cuanto al tema de rendición de cuentas, se encuentra vigente la Ley 1147 de 2007 en la que se ordena que los congresistas presenten un informe legislativo cada legislatura; la Ley 1475 obliga a que se presente ante el Consejo Nacional Electoral un informe de los ingresos y gastos de campaña; la Ley 1757 de 2005 promueve la participación ciudadana, regulando la intervención en el trámite legislativo y establece un acápite denominado rendición de cuentas de las juntas administradoras locales, los concejos municipales y las asambleas departamentales.

• Con la expedición del Acto Legislativo número 02 de 2015, con el cual se buscaba realizar una reforma de equilibrio de poderes, se aprobó la ampliación de la “Silla vacía” de manera que los congresistas que son condenados por delitos relacionados con pertenencia, promoción, financiación de grupos ilegales, delitos de lesa humanidad o contra mecanismos de participación democrática o corrupción no podrán ser reemplazados. Así pues el nuevo texto del artículo 134 de la Constitución es el siguiente:

**“Artículo 134.** Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en los casos de faltas absolutas o temporales que determine la ley, por los candidatos no elegidos que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le sigan en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral”.

*“En ningún caso podrán ser reemplazados quienes sean condenados por delitos comunes relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; dolosos contra la administración pública; contra los mecanismos de participación democrática, ni por Delitos de Lesa Humanidad. Tampoco quienes renuncien habiendo sido vinculados formalmente en Colombia a procesos penales por la comisión de tales delitos, ni las faltas temporales de aquellos contra quienes se profiera orden de captura dentro de los respectivos procesos (...).”*

El propósito de esta figura de la “silla vacía” no es solo castigar a estas personas por cometer ilegalidades, sino también responsabilizar a los partidos políticos por no establecer una normativa interna que hubiese impedido que los cuerpos colegiados fuesen permeados por la ilegalidad. De forma que la ampliación de esta figura permite que los partidos políticos sean más estrictos con las personas a quienes les dan el aval y vigilarlos mientras ejercen sus labores en los cuerpos colegiados.

• Es importante, por ende, hablar de las organizaciones de los partidos y movimientos políticos. En el Título IV de la Constitución Política “de la participación democrática y de los partidos políticos” se establece un marco general sobre la organización de los partidos y movimientos políticos, entre los cuales

se establecen como principios rectores la transparencia y la moralidad, y deja a decisión de cada partido o movimiento su regulación interna por medio de estatutos en los que se establecerán los lineamientos de estos y las sanciones, por la inobservancia de las directrices establecidas, a sus miembros.

Asimismo, desde el texto constitucional establece la responsabilidad de los partidos o movimientos políticos por avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de Elección Popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el periodo del cargo público al cual se candidatizó.

Adicionalmente, los partidos están sujetos a la Ley 1475 de 2011 (ya mencionada), “por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”. Esta ley desarrolla lo relativo al Título IV de la Constitución Política y dispone los principios de organización y funcionamiento, entre los que se destacan, nuevamente, la transparencia y la moralidad. Se reglamenta el contenido mínimo que los estatutos deben tener, entre los que se destacan:

*“(...) 2. Régimen de pertenencia al partido o movimiento político en el que se señalen reglas de afiliación y retiro, así como los derechos, deberes y prohibiciones de sus miembros. (...)*

*5. Autoridades, órganos de control, entre estos el Consejo de Control Ético y el Veedor de la respectiva organización, junto con las reglas para su designación y remoción. (...)*

*9. Código de Ética, en el que se desarrollen los principios de moralidad y el debido proceso, y en el que se fijen, además, los procedimientos para la aplicación de las sanciones por infracción al mismo, mínimos bajo los cuales deben actuar los afiliados a la organización política, en especial sus directivos. (...)*

*12. Régimen disciplinario interno, en el que se adopten mecanismos para sancionar la doble militancia, así como para separar del cargo a sus directivos cuando quiera que no desempeñen sus funciones conforme a la Constitución, la ley y los estatutos. (...)*

*15. Sistema de auditoría interna y reglas para la designación del auditor, señalando los mecanismos y procedimientos para el adecuado manejo de la financiación estatal del funcionamiento y de las campañas. (...)*

*17. Reglas que desarrollen los deberes a cargo de los partidos o movimientos políticos (...).”*

Igualmente, se establece un régimen sancionatorio en el que se fija un régimen de responsabilidad de los partidos, conforme al cual deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización y las conductas que en esta misma ley, en su artículo 10 constituyen como faltas. Sobresalen:

*“(...) 3. Permitir la financiación de la organización y/o la de las campañas electorales, con fuentes de financiación prohibidas.*

4. *Violar o tolerar que se violen los toques o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales. (...)*

5. *Inscribir candidatos a cargos o corporaciones de elección popular que no reúnan los requisitos o calidades, se encuentren incurso en causales objetivas de inhabilidad o incompatibilidad, o hayan sido condenados o llegaren a serlo durante el periodo para el cual resultaren elegidos, por delitos cometidos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad. (...)*

*Parágrafo. Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o corporaciones públicas de elección popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el periodo del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente”.*

Se incorporan también, las sanciones aplicables a los partidos y movimientos cuando sus directivos no adopten las medidas tendientes a evitar la realización de las acciones u omisiones de sus miembros, tales como la suspensión o privación de la financiación estatal y la suspensión o cancelación de su personería jurídica, entre otras. Asimismo, se establece la rendición de cuentas de los partidos y movimientos frente al Consejo Nacional Electoral, donde declaren su patrimonio, sus ingresos y sus gastos.

Es decir, internamente los partidos por medio de sus estatutos deben regular a sus miembros y a su vez, los partidos son controlados y vigilados por el Consejo Nacional Electoral conforme a sus facultades constitucionales (artículo 265) y legales.

- Finalmente, los altos costos de las campañas políticas son unas de las consecuencias de haber introducido la circunscripción nacional para la elección de Senadores, así como la falta de control de los recursos utilizados para la financiación de las campañas. Lo que se pensó como una manera de aumentar la participación y competencia política, de elevar los niveles de representación y de combatir el clientelismo, representa hoy un problema de costos para las campañas políticas de los Senadores, quienes muchas veces se ven en la tarea de viajar a lo largo del territorio para la consecución de votos. Los costos elevados de las campañas nada tienen que ver con la reelección, además es regulado, igualmente, por la Ley 1475 de 2011.

El Consejo Nacional Electoral reglamentará el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas, en el que establecerá las obligaciones y responsabilidades individuales de los partidos, movimientos, candidatos o gerentes, el cual permitirá establecer responsabilidades en el caso de incumplimiento de sus obligaciones.

Es el Consejo Nacional Electoral ante quien los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos presentarán los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electora-

les, es esta entidad quien ejerce el control de estos. Internamente los partidos o movimientos políticos lo controlan, pues es el gerente de campaña quien debe presentar un informe individual de ingresos y gastos de las campañas frente al partido.

Los partidos o movimientos políticos solo deben inscribir candidatos cuyas calidades y requisitos ya hayan sido previamente verificados por estos, es su responsabilidad que los candidatos sean idóneos para estos cargos. La inscripción podrá ser aceptada o rechazada por el Consejo Nacional Electoral. Es decir, ambos tienen la obligación de vigilar que los candidatos sean personas idóneas para ocupar estos cargos. Se debe fortalecer las sanciones internas de cada partido a sus integrantes y hacer más efectivos los controles de parte del Consejo Nacional Electoral, establecer sanciones más duras para que los partidos se cuiden de integrar a personas que puedan llegar a perjudicarlos por su mal accionar.

- Como se mencionó, se debe fortalecer la lucha contra la corrupción, lo que implica entre otras cosas mejorar los mecanismos de control que existen. Si bien las tres ramas de poder, la ejecutiva, legislativa y judicial, se regulan una a otra, existen unas entidades que vigilan el cumplimiento de la gestión pública, para que los servicios garantizados por el Estado a través de sus entidades, sean efectivamente cumplidos. Estas entidades son: Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, Contaduría General de la Nación, la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Consejo Nacional Electoral.

Es pertinente, por ello, pensar en que debe existir una labor más efectiva de estas entidades donde realmente se controle las acciones u omisiones de los funcionarios.

#### **4.3. Los cuerpos colegiados y su capacidad de presión**

Indican los actores que los miembros de los cuerpos colegiados ejercen presión sobre el ejecutivo que se deriva del proceso de aprobación de leyes como el presupuesto general de la nación, el plan nacional de desarrollo, las reformas tributarias, entre otros:

*“En ese sentido, lo que hoy resulta evidente para todos es que los miembros de los cuerpos colegiados, gracias a sus funciones electorales y a su capacidad de presión sobre el ejecutivo, derivada del proceso de aprobación de leyes en el caso del Congreso de profunda trascendencia para el gobierno, como el Presupuesto General de la Nación, el plan nacional de desarrollo, reformas tributarias o proyectos que políticamente se convierten en estandartes de los gobiernos, han logrado adquirir un poder con el que no contaban en el papel.*

*Ha sido ese poder el que se ha concentrado en esa élite sempiterna, elite que maneja las comisiones económicas gracias a su experiencia para negociar la aprobación anual del presupuesto y las reformas tributarias, así como también la que se hace cada cuatro años del plan nacional de desarrollo, algunos en el Congreso muy hábilmente han identificado la necesidad del Gobierno de una vocería fuerte en las comisiones primeras, ya que estas tienen la palabra*

frente a las diferentes reformas, especialmente las constitucionales, que allí se discuten”.

La presión que los autores aducen no es posible conforme la organización del Estado colombiano. Con la Constitución de 1991 se establece una estructura organizacional del Estado colombiano conforme a la cual el poder público se divide en tres ramas: la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial. Estructura basada en la teoría de división de poderes de Montesquieu, la cual evoluciona a medida que evolucionan las constituciones y los sistemas políticos, con el fin de mantener la democracia. Se estipula en la Constitución Política de la siguiente manera:

**“Artículo 113.** Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

*Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.*

Conforme a ello, el Estado se vio en la tarea de compensar las atribuciones de los tres poderes, de manera que, ningún poder predomine sobre el otro. Pues es precisamente, la estructura de pesos y contrapesos, una de las características de la democracia. Ya que, de esta clara división de atribuciones se garantiza el cumplimiento de los deberes constitucionales y el equilibrio de poderes. El propósito es impedir la concentración de poder en un solo agente y reducir las posibilidades de arbitrariedad en los gobernantes, las ramas del poder público y de todos quienes actúan en nombre de Estado<sup>2</sup>.

Ahora bien, los controles institucionales juegan un papel muy importante porque son la forma en la que se establecen los contrapesos al ejercicio del poder público. Es decir, el control institucional es la capacidad de vigilancia e inspección que una rama o un órgano del poder público ejerce sobre las acciones/omisiones de otro de manera mutua, así un órgano de poder político del Estado que cumple funciones de control, es controlado a su vez por otro, razón por la cual se habla de contrapesos. Como lo dijo Montesquieu “dividir el poder para que el poder controle el poder”<sup>3</sup>.

Conforme con lo anterior, los poderes atribuidos a la Rama Legislativa se dan para preservar el funcionamiento del Estado y el mantenimiento de la democracia. Es quien establece las normas de juego, puesto que los

funcionarios públicos solo pueden hacer aquello que la ley les permite hacer, es decir, es el legislativo quien moldea el actuar del ejecutivo por medio de la ley.

La Constitución y la ley son quienes moldean el actuar de todos los funcionarios públicos, es así como la Carta en su artículo 189 establece los alcances de la actuación del ejecutivo en cabeza del Presidente, de la siguiente manera:

**“Artículo 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...) 20. Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes.

25. Organizar el Crédito Público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley.”

Es decir, es el ejecutivo quien tiene poder sobre el fisco y la facultad de ejecutarlos. En ese sentido el ejecutivo es el que dice qué hay que hacer, cómo se gasta la plata y en qué se invierte el dinero, razón por la cual es necesario que exista un control sobre ello para evitar que el dinero de los ciudadanos se malgaste y no se invierta en las verdaderas necesidades por las que atraviesa el país. Previendo esto, la Constitución en su artículo 345 establece:

**Artículo 345.** (...) Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

De manera que, la Constitución le da las facultades al ejecutivo de disponer del fisco y de cómo gastarlo pero también le da la facultad al legislativo de aprobar los planes del gobierno de cómo invertirá estos recursos. Evitando así actuaciones arbitrarias contrarias a los intereses de los colombianos. Es así que, en lo referente al presupuesto y al Plan de Desarrollo el legislativo no puede modificar su contenido, salvo con el aval del ejecutivo.

Fue precisamente bajo el marco de esta Constitución que se reforzó al Congreso dándole el poder de controlar al ejecutivo, atribuyéndole así la función de control político (artículo 114 Constitución Política). La moción de censura, así como las citaciones a ministros a y otros funcionarios, son mecanismos de control político para indagar sobre las acciones y/u omisiones de los funcionarios del Estado. No obstante, las actuaciones del Congreso no pueden ser arbitrarias, el actuar de cada uno de sus integrantes también es regulado por la Constitución Política y la ley.

Puesto que, la teoría de pesos y contrapesos no tendría sentido si el accionar del Congreso no estuviera sujeto a control. Es así como el actuar del mismo se encuentra regulado por la Constitución y la

<sup>2</sup> Corporación Ocasá. (s.f.). *Apuntes para el trabajo con Jóvenes*. Recuperado el 4 de Abril de 2016, de [https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjAu8Xt5\\_zLAhXEpr4KHQQhBgQQF-ggiMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.ocasa.org.co%2Fapc-aa-files%2F6162636465666768696a6b6c-6d6e6f70%2FCARTILLA\\_4\\_PESOS\\_Y\\_CONTRAPE-SOS.pdf&usq=AFQ](https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjAu8Xt5_zLAhXEpr4KHQQhBgQQF-ggiMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.ocasa.org.co%2Fapc-aa-files%2F6162636465666768696a6b6c-6d6e6f70%2FCARTILLA_4_PESOS_Y_CONTRAPE-SOS.pdf&usq=AFQ)

<sup>3</sup> Corporación Ocasá. (s.f.). *Apuntes para el trabajo con Jóvenes*. Recuperado el 4 de Abril de 2016, de [https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjAu8Xt5\\_zLAhXEpr4KHQQhBgQQF-ggiMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.ocasa.org.co%2Fapc-aa-files%2F6162636465666768696a6b6c-6d6e6f70%2FCARTILLA\\_4\\_PESOS\\_Y\\_CONTRAPE-SOS.pdf&usq=AFQ](https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjAu8Xt5_zLAhXEpr4KHQQhBgQQF-ggiMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.ocasa.org.co%2Fapc-aa-files%2F6162636465666768696a6b6c-6d6e6f70%2FCARTILLA_4_PESOS_Y_CONTRAPE-SOS.pdf&usq=AFQ)

ley, y al ser servidores públicos su actuar también se limita a lo que estas establezcan. Adicionalmente, el Congreso está sujeto a un régimen de inhabilidades e incompatibilidades y de prohibiciones que moldean su accionar (Ley 5ª de 1992, artículos 58, 280 y 282).

Así mismo, a los congresistas se les puede seguir un juicio de responsabilidad por haber incurrido en cualquiera de las faltas establecidas en la Constitución y en la ley. Este juicio lo lleva acabo el Consejo de Estado por petición de la mesa directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano. De encontrar al Congresista culpable de las acusaciones se procede a declarar su pérdida de investidura, la cual es una sanción jurídico-política establecida en el artículo 183 de la Constitución Política. El cual dispone lo siguiente:

**“Artículo 183.** Los congresistas perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.

2. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarios en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.

4. Por indebida destinación de dineros públicos.

5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado”.

Esta sanción es independiente de cualquier otro tipo de sanciones que pueda recibir el congresista por su accionar, en cuyo caso quien conocería de forma privativa dicho delito sería la Corte Suprema de Justicia. Así mismo, la Corte Constitucional determinó que el Procurador General de la Nación está facultado para investigar y sancionar disciplinariamente a los Senadores y Representantes a la Cámara.

Pues es el Procurador quien tiene la competencia para vigilar las funciones desempeñadas por los congresistas, en su calidad de servidores públicos, para lo cual el Procurador puede adelantar las investigaciones e imponer las sanciones disciplinarias que haya a lugar. Esto en concordancia con la voluntad de la Asamblea Nacional Constituyente de introducir un régimen más estricto para los parlamentarios.

Es decir, al Congreso lo juzga la Procuraduría, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia. De manera que su actuar también es regulado para mantener un equilibrio de poderes en el Estado colombiano. Como ya se dijo, deben existir controles mutuos en las instituciones, el legislativo ejerce funciones de control sobre el ejecutivo y el legislativo es a su vez controlado por otros órganos de control.

Así que no se puede hablar de una posición de dominio del legislativo sobre el ejecutivo en virtud de la cual una detente presión sobre la otra, pues el accionar del legislativo no es arbitrario, por el contrario hace parte de las funciones que la Constitución y la ley le otorgan. Funciones que son controladas por la Rama Judicial y entidades de control.

Se ha dejado claro los controles constitucionales y legales de los congresistas, así como el régimen de inhabilidades e incompatibilidades y las normas, en su gran mayoría aplicables a los miembros de corporaciones públicas de elección popular como son las Asambleas, Consejos y ediles.

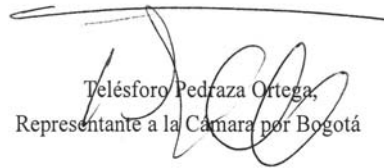
#### 4. Conclusión


Encontramos respetable la iniciativa presentada y de manera categórica se rechaza la corrupción y se apoya la lucha contra este fenómeno que afecta al país, sin embargo se considera que limitar la reelección en los cuerpos colegiados no soluciona ninguno de los problemas indicados por los autores en la exposición de motivos.

#### Proposición

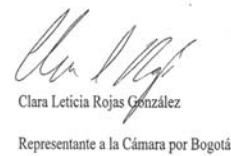
En consecuencia y con base en las consideraciones expuestas en todo el documento nos permitimos presentar **Ponencia negativa** y solicitamos a los Honorables Miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, **archivar** en primer debate **Proyecto de Acto Legislativo número 222 de 2016 Cámara, por medio del cual se limita la reelección en los cuerpos colegiados de elección directa.**

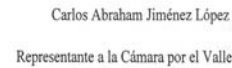
Cordialmente,


  
Telésforo Pedraza Ortega,  
Representante a la Cámara por Bogotá

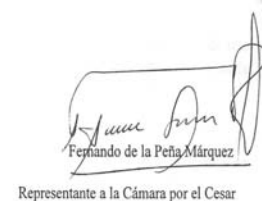
  
Angélica Lozano Correa  
Representante a la Cámara por Bogotá

  
Carlos Arturo Correa Mojica  
Representante a la Cámara por Bogotá

  
Clara Leticia Rojas González  
Representante a la Cámara por Bogotá

  
Carlos Abraham Jiménez López  
Representante a la Cámara por el Valle

  
Germán Navas Talero  
Representante a la Cámara por Bogotá

  
Fernando de la Peña Márquez  
Representante a la Cámara por el Cesar

\* \* \*

#### INFORME DE PONENCIA DE SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 183 DE 2015 CÁMARA, 25 DE 2014 SENADO

*por la cual se promueve y regula el aprovechamiento integral y sostenible de la pesca y la acuicultura en los cuerpos de agua lénticos artificiales continentales del país*

Por decisión de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, presentamos **ponencia favorable** para segundo debate al **Proyecto de ley número 183**



de 2015 Cámara, 25 de 2014 Senado, por la cual se promueve y regula el aprovechamiento integral y sostenible de la pesca y la acuicultura en los cuerpos de agua lénticos artificiales continentales del país, tal como se aprobó en la Comisión Quinta de Cámara de Representantes.

### I. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El proyecto de ley fue radicado el 21 de julio de 2014 en el honorable Senado de la República, surtió los debates correspondientes en Comisión Quinta de Senado y Plenaria del Senado de la República en el año 2015, siendo aprobado por unanimidad.

En la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, los ponentes presentaron catorce proposiciones resultado de las mesas de trabajo realizadas con la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) y los autores del proyecto; así mismo, el honorable Representante Alfredo Molina Triana radicó una proposición, siendo leídas y posteriormente aprobadas por esta célula legislativa las quince proposiciones presentadas. De igual forma, se aprobó el informe de ponencia y los artículos que no tenían proposición.

Con relación al contenido del proyecto, es importante resaltar que el mismo busca la unificación de criterios normativos para el manejo y ordenamiento de todos los cuerpos de agua lénticos artificiales continentales del país, de forma que permita su aprovechamiento, en beneficio de la nación, por parte de diversos sectores, y que permita y asegure el crecimiento de la producción piscícola nacional, generando empleos, aumentando las exportaciones y la generación de divisas dentro de un enfoque de desarrollo sostenible y total respeto por el medio ambiente.

Dota de instrumentos administrativos y presupuestales a la Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura (Aunap) para la elaboración, ejecución, seguimiento y control de Planes de Desarrollo Pesquero y Acuícola de los cuerpos de agua lénticos artificiales continentales del país.

Integra el componente ambiental de forma coordinada y coherente, estableciendo responsabilidades institucionales que ya existen dentro de las funciones y objeto de esas entidades.

### II. COMPETENCIA

La Plenaria de la Cámara de Representantes es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por los artículos 150, 157 y 160 de la Constitución Política; los artículos 41 y 43 de la Ley 5ª de 1992.

### III. ANTECEDENTES

| Naturaleza  | Proyecto de ley  |
|-------------|--|
| Consecutivo | Número 183 de 2015 Cámara, 25 de 2014 Senado   |
| Título      | <i>Por la cual se promueve y regula el aprovechamiento integral y sostenible de la pesca y la acuicultura en los cuerpos de agua lénticos artificiales continentales del país.</i> |
| Autores     | Honorables Senadores Ernesto Macías Tovar, María del Rosario Guerra de la Espriella, Alfredo Ramos Maya, Honorio Henríquez   |
| Ponentes    | Honorables Representantes Fernando Sierra Ramos, Rubén Darío Molano Piñeros, Alonso José del Río Cabarcas y Ciro Fernández Niñez.  |

|             |                             |  |
|-------------|-----------------------------|--|
| Origen      | Senado                      |  |
| Radicación  | 21 julio 2014               |  |
| Publicación | Texto original              | Gaceta del Congreso número 375 de 2014.  |
|             | Primer debate               | Gaceta del Congreso número 650 de 2014.  |
|             | Segundo debate              | Gaceta del Congreso número 966 de 2015.  |
|             | Texto Plenaria Senado       | Gaceta del Congreso número 1026 de 2015. |
|             | Tercer debate               | Gaceta del Congreso número 164 de 2016.  |
| Estado      | Pendiente dar cuarto debate |  |
| Fechas      | Aprobación primer debate    | 18 noviembre 2014                        |
|             | Aprobación segundo debate   | 03 diciembre 2015                        |
|             | Aprobación tercer debate    | 08 junio de 2016                         |

### IV. CONTEXTO

Tal y como se menciona en la exposición de motivos del proyecto de ley, la actividad piscícola en Colombia ha tenido un crecimiento sin precedentes en la última década, principalmente a causa de las inversiones realizadas por el sector privado para la producción a escala industrial de trucha y tilapia en diversos lagos y embalses del país, actividad que se realiza a través del uso de sistemas de jaulas flotantes.

El departamento del Huila, en el embalse de Betania, ha realizado proyectos que lo perfilan como el principal epicentro de producción piscícola del país. Allí existe una cadena productiva bastante completa, tecnificada y organizada bajo la modalidad de agremiación, cuyo principal producto es el de filete fresco de tilapia para exportación a Estados Unidos, además de abastecer en parte la demanda local.

El embalse de Betania es el único cuerpo de agua del país que cuenta con un Plan de Ordenamiento de la Pesca y la Acuicultura (Popa), el cual implementa el estudio realizado por Hidrosfera Ltda., que estimó la capacidad de carga piscícola e indicó otras recomendaciones para su manejo<sup>1</sup>.

La capacidad de carga piscícola es una medida de límite de producción que tiene cada ecosistema y opera en función de unas metas de gestión de la calidad del agua para los diversos usos de estas. Mediciones que deben ser armonizadas para una correcta y sostenible gestión ambiental. Es un instrumento técnico de apoyo en la toma de decisiones referentes al ordenamiento de los cuerpos de agua<sup>2</sup>.

La experiencia acumulada desde la promulgación del Plan de Ordenamiento de la Pesca y la Acuicultura del embalse de Betania (Popa) Betania en 2005 por el Inocoder (entonces con las funciones de autoridad de pesca y acuicultura) indica los aciertos para

<sup>1</sup> ASSMUS RAMÍREZ, JORGE AUGUSTO y PINZÓN RAMÍREZ, FERNANDO. "Determinación de la capacidad de carga piscícola y su distribución espacial en el cuerpo de agua del Embalse de Betania (Huila) - teniendo en cuenta los múltiples usos propuestos para este cuerpo de agua", *Nombre comercial: Capacidad de Carga, contrato/registro*. En: Colombia, 2003.

<sup>2</sup> Guerrero Muñoz, Jaime. (Director Línea Acuicultura). "Capacidad de carga vs. calidad de agua en acuicultura". – AGRINAL Colombia S.A.S. Colombia. Septiembre de 2012.

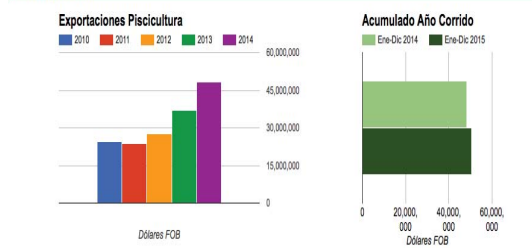
recorrer el camino correcto. Igualmente, a partir de sus falencias en términos de ejecución, seguimiento y control, se establecen aquellos puntos que necesitan ser corregidos.

Por otro lado, la productividad piscícola del embalse de Betania ha reportado rendimientos más altos que la productividad del sector realizada en estanques en tierra, razón por la cual el sector empresarial buscará desarrollarse preferiblemente en otros cuerpos de agua lénticos artificiales continentales del país.

Por estos motivos, tanto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de su Programa de Transformación Productiva (PTP) y de Procolombia, así como los gremios piscicultores, son coincidentes en su interés en mejorar la competitividad del sector, siempre dentro de un enfoque de desarrollo sostenible.

De acuerdo a las cifras del Programa de Transformación Productiva, el sector acuícola tiene un potencial de crecimiento en los mercados internacionales. Se busca aprovechar los TLC y los procesos de certificación internacional (de origen, de *fair trade*, de buenas prácticas acuícolas, Global GAP, ASC, entre otras) para reducir y superar barreras no arancelarias. A continuación se presentan cifras de PTP programa sobre divisas de exportaciones del sector<sup>3</sup>:

Valor Exportado

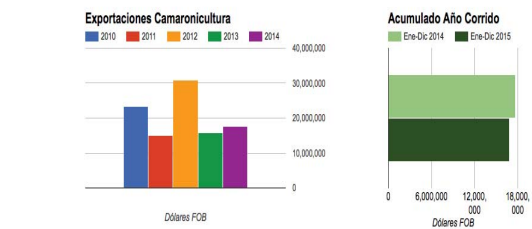


Fuente: DANE-DIAN

Descargar

| Año   | 2010       | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | Ene-Dic 2014 | Ene-Dic 2015 |
|-------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|--------------|
| Valor | 24.713.304 | 23.599.977 | 27.686.940 | 37.133.596 | 48.221.230 | 48.221.230   | 50.636.495   |

Fuente: DANE – DIAN – Dólares FOB



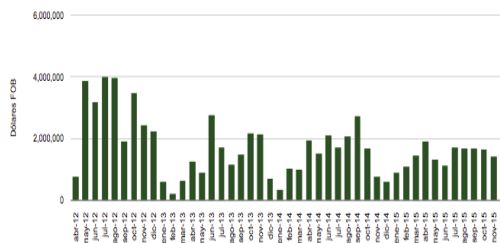
Fuente: DANE-DIAN

Descargar

| Año   | 2010       | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | Ene-Dic 2014 | Ene-Dic 2015 |
|-------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|--------------|
| Valor | 23.439.200 | 15.028.509 | 30.871.186 | 15.923.534 | 17.685.215 | 17.685.215   | 16.814.015   |

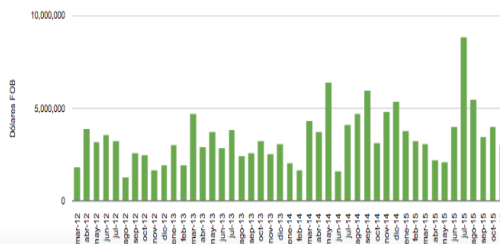
Fuente: DANE – DIAN – Dólares FOB

Exportaciones Mensuales - Camaronicultura



Fuente: DANE-DIAN

Exportaciones Mensuales - Piscicultura

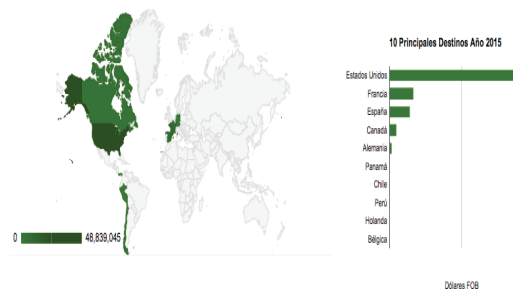


Fuente: DANE–DIAN–Dólares FOB

Destinos de Exportación

Acuicultura, Principales Destinos Año 2015

Dólares FOB



Fuente: DANE-DIAN

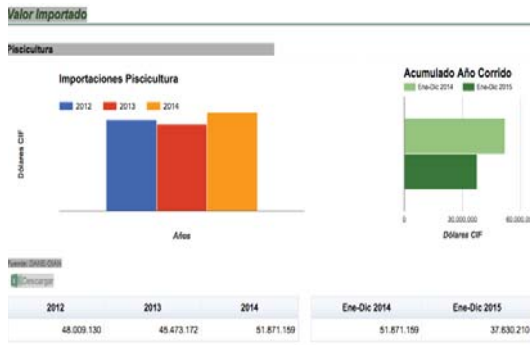
Fuente: DANE – DIAN – Dólares FOB

Sin embargo, de acuerdo a cifras recientes del Centro Virtual de Negocios (CVN), las importaciones de pescado al país han tenido un aumento considerable en los últimos años. De acuerdo con los datos del CVN, “las importaciones de pescado se han aumentado un 41% en 2014. En el 2012 llegaron al país 55.000 toneladas y en 2013 la cifra ascendió a 78.000 toneladas. Lo anterior se traduce en importaciones por un valor de US\$136 millones y US\$188 millones en 2012 y 2013, respectivamente. El 36% de las importaciones colombianas de pescado provienen de Vietnam, seguido de países como Argentina (9%), Costa de Marfil (8%), y Ecuador (8%)<sup>4</sup>.”

Las cifras varían de acuerdo al Programa de Transformación Productiva, pero evidentemente las importaciones han venido incrementándose en los últimos años (salvo 2015 en la piscicultura), como se verá a continuación.

<sup>3</sup> “Cifras Exportación Sector Acuícola –PTP.” *Acuícola – PTP*. Programa de Transformación Productiva. Web. 13 Apr. 2016. <http://ptp.amagi4all.com/informacion-estadistica/acuicola>.

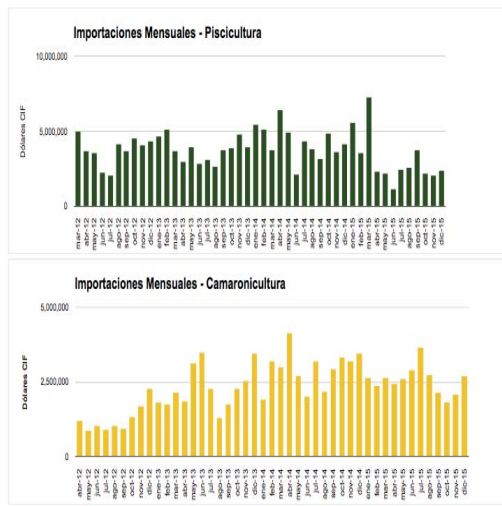
<sup>4</sup> Revista *Dinero*. “En Colombia se come pescado de Vietnam. Septiembre 20, 2014. <http://www.dinero.com/pais/articulo/importaciones-pescado-basa-vietnam-colombia/201205>.



Fuente DANE – DIAN – Dólares CIF

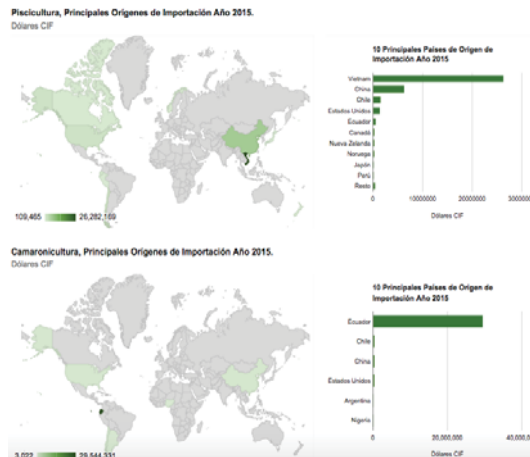


Fuente DANE – DIAN – Dólares CIF



Fuente DANE/DIAN

Fuente DANE – DIAN – Dólares CIF



Fuente DANE – DIAN – Dólares CIF

Por ende, es necesario que se establezcan políticas públicas para hacer más competitivo el sector y examinar las condiciones de producción piscícolas y pesqueras, actuales y futuras, de los diversos embalses del país, dentro de un espíritu de armonización de los diferentes usos del agua, con especial énfasis de la piscicultura, para el uso que hace el sector hidroeléctrico, principal concesionario de estos cuerpos de agua, pero sin desconocer otros usos simultáneos como la pesca, el turismo, la agricultura y el transporte.

Así pues, los embalses pueden ser construidos con el objetivo de servir de reservorios de agua para el consumo humano, para el control de inundaciones, para la generación de energía eléctrica o para alimentar distritos de riego. En ese sentido nuestra normatividad los identifica con un carácter inicial “monopropósito”.

La posibilidad de ser “multipropósito” depende en gran medida del propósito principal, así como de la priorización de los usos del agua según la metodología desarrollada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) e incorporada a nuestra legislación, pero de ocasional cumplimiento. Es obvio que un embalse que sirve exclusivamente de reservorio de agua para consumo humano queda vedado en gran medida para la realización de otra serie de actividades. Sin embargo, lo mismo no se puede predicar de los embalses construidos para la generación de energía eléctrica, para alimentar distritos de riego o para el control de inundaciones.

Los embalses colombianos vienen siendo manejados por intereses particulares, generalmente por el sector hidroeléctrico, quienes imponen sus políticas a las autoridades regionales, en detrimento de otros posibles usos y beneficios para el país. Este es un escenario que se presenta fragmentado, no existiendo unidad de criterios a nivel nacional que sirva de referente a los inversionistas de la piscicultura, o del turismo, por ejemplo.

Respecto al sector pesquero, ante la evidente caída de la producción fluvial debido, principalmente, a la contaminación hídrica, la sedimentación, la erosión, la deforestación en las cuencas, la sobrepesca, así como al cambio y variabilidad climática; los cuerpos de agua lénticos artificiales continentales del país representan una alternativa productiva que asegura una fuente de proteína de alta calidad y garantía de soberanía alimentaria.

En el caso específico de los cuerpos lénticos artificiales construidos con el propósito inicial de generación de energía eléctrica, se hace necesario que la barrera física que embalsa el agua no se convierta en una barrera para la reproducción de los peces migratorios, sustento principal de las comunidades de pescadores artesanales y del sustento de la biodiversidad.

Nuestra legislación debe asegurar que se minimice este impacto ambiental negativo mediante la obligatoriedad de incorporar estructuras y/o mecanismos que permitan estos flujos naturales vitales para los

recursos ictiológicos del país y la región. Igualmente, y en este mismo sentido, los procesos de licenciamiento ambiental de estos proyectos deben incluir los sectores de pesca y acuicultura dentro de los programas y planes de mitigación de impactos ambientales, sociales y económicos que plantean las operadoras concesionarias.

El presente proyecto de ley busca ofrecer una unificación de criterios normativos para el manejo y ordenamiento de todos los cuerpos de agua lénticos artificiales continentales del país, de forma que permita su aprovechamiento, en beneficio de la nación, por parte de diversos sectores, y que permita y asegure el crecimiento de la producción piscícola nacional, generando empleos, aumentando las exportaciones y la generación de divisas dentro de un enfoque de desarrollo sostenible, buscando minimizar los impactos ambientales y promoviendo la conservación de la flora y la fauna del país.

## V. CONSIDERACIONES

### V.I. Aprovechamiento sostenible del recurso hídrico

Como se ha mencionado en el acápite anterior, el proyecto tiene como finalidad la planeación y unificación de criterios como eje central del aprovechamiento integral y sostenible de la pesca y la acuicultura en los cuerpos de agua lénticos artificiales continentales del país.

El proyecto presenta una amplia justificación normativa en la que se recogen componentes internacionales y nacionales, de diversos niveles. Todas estas normas tienen por finalidad evidenciar la responsabilidad del Estado colombiano de presentar políticas públicas respetuosas del medio ambiente, socialmente responsables y bajo los principios de planeación y planificación.

Adicionalmente a las normas mencionadas, la jurisprudencia constitucional como fuente de Derecho ha tratado ampliamente el tema. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha dicho:

“La legislación expedida y la jurisprudencia constitucional vertida sobre la defensa al medio natural y el entorno ecológico han partido de un desarrollo histórico y líneas de pensamiento que han desembocado en la existencia de diversos enfoques jurídicos que vienen a concretarse en visiones: i) antropocéntricas [34], ii) biocéntricas [35] y iii) ecocéntricas [36], entre otras. Una perspectiva *antropocéntrica* la constituye la Declaración de Estocolmo para la Preservación y Mejoramiento del Medio Humano, 1972, al proclamar que *‘el hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea’* (considerando 1) y *‘de cuanto existe en el mundo, los seres humanos son lo más valioso. Ellos son quienes promueven el progreso social, crean riqueza social, desarrollan la ciencia y la tecnología, y, con su duro trabajo, transforman continuamente el medio humano’* (considerando 5). Un enfoque *ecocéntrico* lo constituye la Carta Mundial de la Naturaleza, 1982, al reconocer que *‘toda forma de vida es única y merece ser respetada, cualquiera que sea su utilidad para el hombre,*

*y con el fin de reconocer a los demás seres vivos su valor intrínseco’* (preámbulo) y se *‘respetará la naturaleza y no se perturbarán sus procesos esenciales’*” (principio general 1).

En lo que atañe a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, puede apreciarse que la protección de la naturaleza y sus componentes ha partido de una visión esencialmente antropocéntrica, aunque igualmente es factible encontrar decisiones con un carácter marcadamente biocéntrico, y otras con visos claros de un ecocentrismo. En ocasiones, de una misma providencia de este Tribunal es posible deducir diversos enfoques en forma simultánea [37], como acaece con la Sentencia T-411 de 1992 [38], que muestra en principio un enfoque *antropocéntrico* al expresar: *“es a partir del ser humano, su dignidad, su personalidad jurídica y su desarrollo (...) que adquieren sentido (...) la defensa del ambiente, en tanto que éste es el entorno vital del hombre”*, además de expresar que *“al fin y al cabo el patrimonio natural de un país (...) pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras”* (Corte Constitucional, Sentencia C-449/15. M. P.: Jorge Iván Palacio Palacio).

El eje primordial de este proyecto es garantizar para los colombianos el uso adecuado, sustentable y ordenado de los recursos hídricos en cuerpos de agua lénticos artificiales del país toda vez que se permita el desarrollo de múltiples actividades que generen bienestar socioeconómico para el país y no sean por esencia excluyentes. Un ejemplo de ello es el artículo 3º, que dice: “Los cuerpos de agua lénticos artificiales continentales del país, así como sus rondas hídricas, son bienes de uso público e interés social en cuanto ofrecen bienes y servicios ambientales, y pueden aprovecharse armónicamente para diversos fines y usos, en razón de lo cual deben ser objeto de Planes de Ordenamiento Específicos”.

En ese orden de ideas, se mantienen presupuestos ambientales como lo son la protección de los ecosistemas consagrados en la Constitución Política y Leyes como la 99 de 1993 –“por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”–, 373 de 1997, “Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua”, entre otras.

También, con esta clase de proyectos, se promueve pesca legal que cumple los requisitos de las autoridades nacionales y así se desincentiva la existencia de pesca ilegal, que es una actividad extractiva que no es sostenible. Esto se debe a los métodos y las prácticas comúnmente usados para ello.

### V.II. Planeación

En otra sentencia de la Corte Constitucional se hace mención al principio de planeación, en los siguientes términos:

“Esta Corporación, a través de distintos pronunciamientos<sup>[1]</sup>, se ha referido a la función de planeación, entendida como el proceso de racionalización

política, técnica y participativa para el manejo económico público y el logro de los objetivos colectivos básicos del sistema constitucional.

3.2. En reciente pronunciamiento, recogiendo lo dicho en decisiones anteriores, la Corte destacó la relevancia constitucional de la planeación en el ordenamiento jurídico colombiano, como instrumento determinante de la política económica y social del Estado. Puso de presente que la planeación “implica un proceso de estudio y programación de las directrices macroeconómicas necesarias que permiten al Estado cumplir en forma oportuna y adecuada con las políticas básicas de todo Gobierno, como son, entre otras, el empleo, la vivienda, el desarrollo agrícola, la industria, el servicio de la deuda y cambios internacionales, la conducción del sector financiero y, en general, todos los aspectos que permiten el desarrollo de un país dentro de parámetros ciertos”<sup>[2]</sup> (Corte Constitucional, Sentencia C-652-15. M. P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez).

Principio al que es acorde este proyecto al buscar una coordinación entre las autoridades competentes tanto del nivel nacional y territorial. Tal es el caso de la cooperación entre la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). El proyecto cumple con instrumentos normativos internacionales, tales como el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO.

### V.III. Seguridad alimentaria y desarrollo rural

Adicionalmente a los beneficios que puedan reportar otras actividades en cuerpos de agua dulce, siempre y cuando la actividad del sector acuícola no sea contraria a su desarrollo (v. gr. consumo humano), puede contribuir al desarrollo socioeconómico del país.

De acuerdo con las cifras publicadas por la FAO para Colombia:

“Con respecto a la seguridad alimentaria, la acuicultura viene repuntando desde 1985 al ir sustituyendo la producción pesquera de aguas continentales. En cuanto a las poblaciones rurales, estas han construido pequeños estanques fomentados como parte de la acuicultura rural de pequeña escala (FAO/Ospesca, 2002) tipo I y II, para contribuir a su alimentación. Así se crían peces, pollos, gallinas, patos, cerdos, etc., con fines de autoconsumo y generación de ingresos cuando se venden los excedentes de la producción.

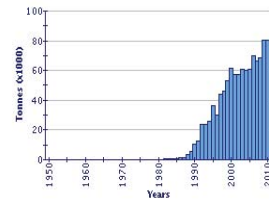
En cuanto a la superación de la pobreza, la acuicultura ha contribuido a reducir los gastos de la población rural por la producción de pescado en sus fincas. Esta posibilidad acuícola los lleva a ahorrar parcialmente el dinero que invertían en la compra de la carne de bovino. En las fincas de los hogares más pobres se construyen pequeños estanques con apoyo de programas estatales, donde se recibe capacitación y en ocasiones semillas para iniciar los cultivos. Así, estas familias incrementan levemente sus ingresos y realizan autoconsumo de su producción”.

A continuación se presenta la evolución histórica de la producción piscícola:

### Producción

El gráfico abajo muestra la producción acuícola total en Colombia según las estadísticas FAO: Chart

Producción de la acuicultura reportada de Colombia (a partir de 1950)  
(FAO Fishery Statistic)



Fuente: FAO - Colombia

## VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir ponencia **favorable** y en consecuencia solicitarle a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley número 183 de 2015 Cámara y 25 de 2014 Senado, *por la cual se promueve y regula el aprovechamiento integral y sostenible de la pesca y la acuicultura en los cuerpos de agua lénticos artificiales continentales del país*, tal como se aprobó en Comisión Quinta de la Cámara de Representantes.

Atentamente,

Fernando Sierra Ramos  
Representante a la Cámara  
Departamento del Meta

Rubén Darío Molano Piñeros  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca

Alonso José Del Río Cabarcas  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

Gira Fernández Núñez  
Representante a la Cámara  
Departamento de Santander

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 183 DE 2015 (CÁMARA), 025 DE 2014 (SENADO)

*por la cual se promueve y regula el aprovechamiento integral y sostenible de la pesca y la acuicultura en los cuerpos de agua lénticos artificiales continentales del país.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** El objeto de la presente ley es establecer los mecanismos para regular la utilización de los cuerpos de agua lénticos artificiales continentales del país, con el fin de asegurar su aprovechamiento pesquero y acuícola de manera integral, racional, sostenible, equitativa y en armonía con los demás usuarios de los mismos cuerpos de agua.

**Parágrafo único.** Se entiende como cuerpos de agua lénticos artificiales continentales, objeto de la presente ley, los embalses y represas.

**Artículo 2º.** Los cuerpos de agua lénticos artificiales continentales del país representan una oportunidad singular de desarrollo sostenible para la pesca y la acuicultura, en razón de lo cual el Estado promoverá y regulará su explotación, mediante captura o cultivo,

de los recursos pesqueros con fines de gobernanza de la seguridad alimentaria, desarrollo empresarial, generación de empleo, generación de divisas, fomento de las actividades recreacionales y de turismo y fortalecimiento de la identidad cultural regional.

**Artículo 3°.** Los cuerpos de agua lénticos artificiales continentales del país, así como sus rondas hídricas, son bienes de uso público e interés social en cuanto ofrecen bienes y servicios ambientales, y pueden aprovecharse armónicamente para diversos fines y usos, en razón de lo cual deben ser objeto de Planes de Ordenamiento Específicos.

**Artículo 4°.** Corresponde a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), o la entidad que haga sus veces:

a) Liderar el proceso de Ordenación Pesquero y Acuícola de los cuerpos de agua lénticos artificiales continentales, objeto de la presente ley, lo cual debe desembocar en un Plan de Ordenación Pesquera y Acuícola (POPA) que deberá estar respaldado por acto administrativo de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), o la entidad que haga sus veces;

b) Coordinar la ejecución, seguimiento y evaluación de los Plan de Ordenación Pesquero y Acuícola (POPA);

c) Coordinar con la Corporación Autónoma Regional y de Desarrollo Sostenible competente, la inclusión y reconocimiento de los Planes de Ordenación Pesquero y Acuícola (POPAs) como instrumentos de planificación sectorial dentro de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas (POMCAs) que existan o que se proyecten con posterioridad a los planes de Ordenación pesquero y acuícola que se están desarrollando en la respectiva jurisdicción;

d) Deberá establecer y publicar los criterios y parámetros metodológicos generales para la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes de Ordenación Pesquero y Acuícola de los cuerpos de agua lénticos artificiales, en un plazo no mayor a doce (12) meses contados a partir de la fecha de la sanción de la presente ley;

e) Deberá adelantar y publicar los estudios previos pertinentes para identificar, mediante acto administrativo, los cuerpos de agua que estarán sujetos a este tipo de ordenamiento específico en un plazo no mayor a veinticuatro (24) meses contados a partir de la fecha de la sanción de la presente ley.

**Artículo 5°.** Para cada uno de aquellos cuerpos de agua lénticos artificiales continentales que sean identificados por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), o la entidad que haga sus veces, corresponde a la Corporación Autónoma Regional y de Desarrollo Sostenible competente efectuará la priorización de usos del recurso hídrico, realizará la identificación y georreferenciación de los usuarios, adelantará los estudios de calidad del agua, los estudios climáticos y del balance hídrico, los estudios de capacidad de carga piscícola, los estudios para la zonificación del espejo de agua y de sus áreas de influencia directa e indirecta, así como los estudios que permitan la delimitación, deslinde y sustracción de las rondas hídricas, para los cuerpos de agua lénticos

artificiales continentales bajo su jurisdicción. Los anteriores estudios deben realizarse en un plazo máximo de tres (3) años contados a partir de la fecha de la sanción de la presente ley.

**Artículo 6°.** Corresponde a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), o la entidad que haga sus veces, adelantar los estudios técnicos y administrativos de línea base para la caracterización de la pesca artesanal, deportiva y de investigación, así como los estudios de caracterización de la acuicultura que se desarrolla o se pueda desarrollar en esos cuerpos de agua. Los anteriores estudios deben realizarse en un plazo máximo de tres (3) años contados a partir de la fecha de la sanción de la presente ley.

**Artículo 7°.** La autoridad ambiental competente, dentro de sus procedimientos para otorgar nuevas Licencias Ambientales para la construcción de embalses con cualquier propósito, salvo aquellos destinados exclusivamente como reservorios de agua para consumo humano, debe garantizar:

a) La inclusión en estos cuerpos de agua de las actividades de pesca y acuicultura dentro de los programas de compensación para la mitigación de impactos ambientales, sociales y económicos, si las condiciones ambientales y de oferta de recursos pesqueros así lo permiten;

b) La incorporación de estructuras y mecanismos que aseguren la reproducción de peces migratorios, si las condiciones ambientales y de oferta de especies con hábitos migratorios así lo permiten.

**Artículo 8°.** Créase el Comité Nacional de Ordenación de Pesca y Acuicultura como instancia máxima de asesoría y coordinación, el cual estará integrado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, el Ministro de Minas y Energía o su delegado, el Director Sectorial de Pesca y Acuicultura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director de Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (Asocars).

El Comité Técnico Asesor podrá invitar a sus sesiones a representantes de entidades públicas y privadas, en atención a la temática a tratar y sesionará con la periodicidad que señale el reglamento interno.

**Artículo 9°.** Son funciones del Comité Nacional de Acuicultura y Pesca:

a) Asesorar a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) o a la entidad que haga sus veces, en la elaboración de los estudios previos pertinentes para identificar los cuerpos de agua que estarán sujetos a ordenación pesquero y acuícola;

b) Asesorar y apoyar a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) o a la entidad que haga sus veces, en la formulación, coordinación de la ejecución, seguimiento y evaluación de cada Plan de Ordenación Pesquero y Acuícola (POPA);

c) Coordinar y apoyar en inclusión y reconocimiento de los Planes de Ordenación Pesquero y Acuícola (POPAs) como instrumentos de planificación sectorial dentro de los Planes de Ordenamiento y

Manejo de Cuencas (POMCAs) existentes o los que la Corporación Autónoma Regional y de Desarrollo Sostenible competente proyecte en el futuro;

d) Apoyar a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) o a la entidad que haga sus veces, en la gestión conducente a que la Corporación Autónoma Regional y de Desarrollo Sostenible competente, en cada uno de los cuerpos de agua lénticos artificiales identificados como objeto de ordenamiento pesquero y acuícola, proceda a: la priorización de usos de recurso hídrico; la identificación y georreferenciación de los usuarios; adelantar los estudios de calidad de agua, los estudios climáticos y del balance hídrico, los estudios de capacidad de carga piscícola, los estudios para la zonificación de los espejos de agua y de sus áreas de influencia directa o indirecta, así como los estudios que permitan la delimitación, deslinde y sustracción de las rondas hídricas;

e) Asesorar y apoyar a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) o a la entidad que haga sus veces, para que la autoridad ambiental competente garantice, dentro de sus procedimientos para otorgar nuevas Licencias Ambientales para la construcción de embalses con cualquier propósito, salvo aquellos destinados exclusivamente como reservorios de agua para consumo humano, la inclusión en estos cuerpos de agua de las actividades de pesca y acuicultura dentro de los programas de compensación para la mitigación de pactos ambientales, sociales y económicos, y la incorporación de estructuras y mecanismos que aseguren la reproducción de peces migratorios, si las condiciones ambientales y de oferta de especies con hábitos migratorios así lo permiten;

f) Apoyar a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) o a la entidad que haga sus veces, en la gestión de recursos provenientes de la utilización de las modalidades de asociación previstas en el Decreto-ley 393 de 1991 y de los contratos de financiamiento previstos en el Decreto-ley 591 de 1991, para adelantar las actividades de investigación científica y de transferencia de tecnología que requiere la ejecución de los Planes de Ordenación Pesquero y Acuícola (POPA);

g) Expedir su propio reglamento;

h) Las demás actividades de gestión que estime convenientes para lograr la efectiva identificación de los cuerpos de agua lénticos que deben ser objeto de ordenación pesquero y acuícola y la realización oportuna de los estudios pertinentes y de los Planes de Ordenación Pesquero y Acuícola, por parte de las autoridades competentes.

**Artículo 10.** Para cada uno de los cuerpos de agua lénticos artificiales continentales identificados por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), o la entidad que haga sus veces como sujetos a ordenación pesquero y acuícola, se creará al inicio del proceso de ordenamiento pesquero y acuícola, el Comité Técnico de Ordenación Pesquero y Acuícola, como una nueva instancia de coordinación y participación. El Comité estará presidido por un representante de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), o la entidad que haga sus veces, siendo sus miembros, un representante de la Corporación Autónoma Regional y de De-

sarrollo Sostenible competente, un representante de los pescadores artesanales, un representante de los acuicultores, en el caso de que se haya identificado la vocación acuícola del cuerpo de agua, un representante del sector productivo, un representante de cada uno de los municipios con jurisdicción territorial en el cuerpo de agua, un representante de la secretaría de agricultura departamental o su equivalente, y sus respectivos suplentes, un representante de la empresa operadora concesionaria correspondiente y sus respectivos suplentes.

**Parágrafo 1º.** El Comité Técnico de Ordenación Pesquera y Acuícola podrá invitar a sus sesiones a representantes de entidades públicas o privadas, en atención a la temática a tratar y sesionará con la periodicidad que señale el reglamento interno.

**Parágrafo 2º.** El reglamento interno de cada uno de los comités será definido al momento de su creación.

**Artículo 11.** Son funciones de cada Comité Técnico de Ordenación Pesquera y Acuícola:

a) Servir de órgano consultivo y asesor ante las entidades involucradas y la comunidad;

b) Asesorar a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) o a la entidad que haga sus veces, en los estudios técnicos y administrativos de línea base para la caracterización de la pesca artesanal, deportiva y de investigación así como en los estudios de caracterización de la acuicultura que se desarrolla o se puede desarrollar en el respectivo cuerpos de agua lénticos artificiales;

c) Apoyar en el control y la vigilancia del cumplimiento de las normas pesqueras, de acuicultura y ambientales;

d) Velar porque las entidades y miembros del comité cumplan con sus funciones de asesoría, participación y promoción en lo que a cada una corresponde dentro de sus respectivas competencias y por la efectiva y oportuna participación en las reuniones;

e) Participar en la formulación del respectivo Plan de Ordenación Pesquera y Acuícola (POPA), en su seguimiento y evaluación;

f) Colaborar en la coordinación de la ejecución, seguimiento y evaluación del respectivo Plan de Ordenación Pesquera y Acuícola;

g) Promover la incorporación y reconocimiento del respectivo Plan de Ordenación Pesquera y Acuícola como instrumentos de planificación sectorial dentro del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica en cuya jurisdicción se encuentra;

h) Procurar que se tengan en cuenta los criterios y parámetros metodológicos generales para la ejecución, seguimiento y evaluación del respectivo Plan de Ordenación Pesquera y Acuícola;

i) Gestionar recursos para la financiación de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del respectivo Plan de Ordenación Pesquera y Acuícola;

j) Promover modalidades de asociación públicas - privadas, previstas en el Decreto-ley 393 de 1991, o en las normas que lo modifiquen, para desarrollar las actividades de investigación científica y de transferencia de tecnología que requiere el Plan de Ordenación Pesquera y Acuícola;

k) Participar en la elaboración de los proyectos para acceder a los recursos provenientes de la celebración de contratos de financiamiento de actividades científicas y tecnológicas, previstos en el Decreto-ley 591 de 1991, o en las normas que lo modifiquen o adicionen, para la formulación y ejecución del Plan de Ordenación Pesquera y Acuícola;

l) Promover acuerdos interinstitucionales e intersectoriales y acciones estratégicas sobre el uso, manejo y aprovechamiento del respectivo cuerpo de agua objeto de ordenación y para el desarrollo sostenible de las actividades sociales y económicas que se ejecutan en el mismo.

**Parágrafo.** La estrategia financiera y económica incluirá el mecanismo mediante el cual se administrarán y ejecutarán los recursos destinados a la financiación de cada plan.

**Artículo 12.** A partir de la fecha de la sanción de la presente ley, todos los embalses que sean proyectados para cualquier propósito, salvo aquellos destinados exclusivamente como reservorios de agua para el consumo humano, deberán ser objeto de Planes de Ordenación Pesquera y Acuícola, si las condiciones ambientales y de oferta de recursos pesqueros así lo permiten.

**Artículo 13.** Las actividades de pesca y acuicultura, por ser usos no consuntivos, no interfieren en los volúmenes concesionados para la generación de energía hidroeléctrica. En ningún caso las concesiones de aguas para generación de energía hidroeléctrica, que son uni-propósito, conferirán derechos para obstaculizar las actividades de pesca y de acuicultura, y viceversa.

Lo anterior con el fin de asegurar la gobernanza de la seguridad alimentaria, desarrollo empresarial, generación de empleo, generación de divisas, fomento de las actividades recreacionales y de turismo y fortalecimiento de la identidad cultural regional, si las condiciones ambientales y de oferta de recursos pesqueros así lo permiten.

**Artículo 14.** Los diversos permisos y concesiones otorgados por las autoridades competentes durante la elaboración del correspondiente Plan de Ordenamiento Pesquero y Acuícola (POPA) tendrán carácter transitorio y deberán ser ajustados a lo dispuesto en dicho plan una vez este haya sido aprobado.

**Artículo 15.** La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) para el financiamiento del proceso de ordenamiento pesquero y acuícola, los estudios previos pertinentes para identificar los cuerpos de agua que estarán sujetos a este tipo de ordenamiento, la coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de cada plan de ordenación pesquero y acuícola, los estudios técnicos y administrativos de línea base para la caracterización de la pesca artesanal, deportiva y de investigación, así como los estudios de caracterización de la acuicultura que se desarrolla o se pueda desarrollar en los cuerpos de agua identificados y para la creación y funcionamiento del Comité Nacional de Ordenamiento de Pesca y Acuicultura y de los comités técnicos de ordenamiento de pesca y acuicultura de cada cuerpo de agua sujeto de ordenación, dispondrá de los siguientes recursos:

a) Los que le asigne el Presupuesto General de la Nación;

b) Los aportes, donaciones y demás contribuciones que reciba;

c) Los ingresos propios provenientes de los recaudos por concepto de las autorizaciones, sanciones, servicios, multas y decomisos, entre otros, así como los rendimientos financieros producto de la administración de los mismos;

d) Los recursos de crédito;

e) Los rendimientos financieros de los recursos que se le transfieran a cualquier título, con excepción de los procedentes del Presupuesto General de la Nación, de conformidad con lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto;

f) Los provenientes de las modalidades de asociación previstas en el Decreto-ley 393 de 1991, mediante la creación y organización de personas jurídicas o mediante la celebración de convenios especiales de cooperación;

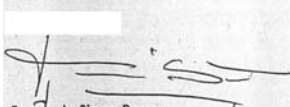
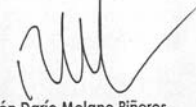
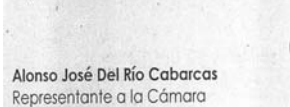
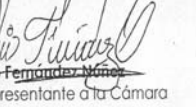
g) Los provenientes de los contratos de financiamiento regulados en el Decreto-ley 591 de 1991.

**Artículo 16.** Facúltase al Gobierno nacional y a las entidades mencionadas en esta ley para que realicen los traslados y apropiaciones presupuestales correspondientes con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en la presente ley.

**Artículo 17.** Las disposiciones de la presente ley son de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades competentes. Su desconocimiento será causal de mala conducta de los funcionarios responsables de ejecutar las normas aquí establecidas, y sancionable con la destitución del cargo.

**Artículo 18.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por:

|  |   |
|--|---|
|  |    |
| Fernando Sierra Ramos<br>Representante a la Cámara<br>Departamento del Meta          | Rubén Darío Molano Piñeros<br>Representante a la Cámara<br>Departamento de Cundinamarca |
|  |    |
| Alonso José Del Río Cabarcas<br>Representante a la Cámara<br>Departamento de Bolívar | Ciro Fernández Rojas<br>Representante a la Cámara<br>Departamento de Santander          |

**COMISIÓN QUINTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

**SECRETARIA**

**SUSTANCIACIÓN**

**PONENCIA PRIMER DEBATE**

Bogotá, D. C., junio 17 de 2016

En Sesión de Comisión del día 8 de junio de 2016, fue aprobado en primer debate el texto definitivo con



modificaciones del Proyecto de ley número 183 de 2015 Cámara y 25 de 2014 Senado, *por la cual se promueve y regula el aprovechamiento integral y sostenible de la pesca y la acuicultura en los cuerpos de agua lenticos artificiales continentales del país*. Lo anterior, según consta en el Acta de Sesión número 033 del 8 de junio de 2016, Legislatura 2015-2016; previo su anuncio en Sesión de Comisión del día 25 de mayo de 2016, correspondiente al Acta de Sesión de Comisión número 031, Legislatura 2015-2016.

  
 DAVID DE JESÚS BETTIN GÓMEZ  
 Secretario

**TEXTO DEFINITIVO COMISIÓN QUINTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA  
CÁMARA DE REPRESENTANTES AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 183 DE 2015  
CÁMARA Y 25 DE 2014 SENADO**

*por la cual se promueve y regula el aprovechamiento integral y sostenible de la pesca y la acuicultura en los cuerpos de agua lenticos artificiales continentales del país.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** El objeto de la presente ley es establecer los mecanismos para regular la utilización de los cuerpos de agua lenticos artificiales continentales del país, con el fin de asegurar su aprovechamiento pesquero y acuícola de manera integral, racional, sostenible, equitativa y en armonía con los demás usuarios de los mismos cuerpos de agua.

**Parágrafo único.** Se entiende como cuerpos de agua lenticos artificiales continentales, objeto de la presente ley, los embalses y represas.

**Artículo 2º.** Los cuerpos de agua lenticos artificiales continentales del país representan una oportunidad singular de desarrollo sostenible para la pesca y la acuicultura, en razón de lo cual el Estado promoverá y regulará su explotación, mediante captura o cultivo, de los recursos pesqueros con fines de gobernanza de la seguridad alimentaria, desarrollo empresarial, generación de empleo, generación de divisas, fomento de las actividades recreacionales y de turismo y fortalecimiento de la identidad cultural regional.

**Artículo 3º.** Los cuerpos de agua lenticos artificiales continentales del país, así como sus rondas hídricas, son bienes de uso público e interés social en cuanto ofrecen bienes y servicios ambientales, y pueden aprovecharse armónicamente para diversos fines y usos, en razón de lo cual deben ser objeto de Planes de Ordenamiento Específicos.

**Artículo 4º.** Corresponde a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), o la entidad que haga sus veces:

a) Liderar el proceso de Ordenación Pesquero y Acuícola de los cuerpos de agua lenticos artificia-

les continentales, objeto de la presente ley, lo cual debe desembocar en un Plan de Ordenación Pesquera y Acuícola (POPA) que deberá estar respaldado por acto administrativo de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), o la entidad que haga sus veces;

b) Coordinar la ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes de Ordenación Pesquero y Acuícola (POPA);

c) Coordinar con la Corporación Autónoma Regional y de Desarrollo Sostenible competente, la inclusión y reconocimiento de los Planes de Ordenación Pesquero y Acuícola (POPA) como instrumentos de planificación sectorial dentro de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas (POMCA) que existan o que se proyecten con posterioridad a los planes de ordenación pesquero y acuícola que se están desarrollando en la respectiva jurisdicción;

d) Deberá establecer y publicar los criterios y parámetros metodológicos generales para la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes de Ordenación Pesquero y Acuícola de los cuerpos de agua lacustres en un plazo no mayor a doce (12) meses contados a partir de la fecha de la sanción de la presente ley;

e) Deberá adelantar y publicar los estudios previos pertinentes para identificar, mediante acto administrativo, los cuerpos de agua que estarán sujetos a este tipo de ordenamiento específico en un plazo no mayor a veinticuatro (24) meses contados a partir de la fecha de la sanción de la presente ley.

**Artículo 5º.** Para cada uno de aquellos cuerpos de agua lenticos artificiales continentales que sean identificados por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), o la entidad que haga sus veces, corresponde a la Corporación Autónoma Regional y de Desarrollo Sostenible competente efectuará la priorización de usos del recurso hídrico, realizará la identificación y georreferenciación de los usuarios, adelantará los estudios de calidad del agua, los estudios climáticos y del balance hídrico, los estudios de capacidad de carga piscícola, los estudios para la zonificación del espejo de agua y de sus áreas de influencia directa e indirecta, así como los estudios que permitan la delimitación, deslinde y sustracción de las rondas hídricas, para los cuerpos de agua lacustre bajo su jurisdicción. Los anteriores estudios deben realizarse en un plazo máximo de tres (3) años contados a partir de la fecha de la sanción de la presente ley.

**Artículo 6º.** Corresponde a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), o la entidad que haga sus veces, adelantar los estudios técnicos y administrativos de línea base para la caracterización de la pesca artesanal, deportiva y de investigación, así como los estudios de caracterización de la acuicultura que se desarrolla o se pueda desarrollar en esos cuerpos de agua. Los anteriores estudios deben realizarse en un plazo máximo de tres (3) años contados a partir de la fecha de la sanción de la presente ley.

**Artículo 7º.** La autoridad ambiental competente, dentro de sus procedimientos para otorgar nuevas

Licencias Ambientales para la construcción de embalses con cualquier propósito, salvo aquellos destinados exclusivamente como reservorios de agua para consumo humano, debe garantizar:

a) La inclusión en estos cuerpos de agua de las actividades de pesca y acuicultura dentro de los programas de compensación para la mitigación de impactos ambientales, sociales y económicos; si las condiciones ambientales y de oferta de recursos pesqueros así lo permitan;

b) La incorporación de estructuras y mecanismos que aseguren la reproducción de peces migratorios; si las condiciones ambientales y de oferta de especies con hábitos migratorios así lo permiten.

**Artículo 8°.** Créase el Comité Nacional de Ordenación de Pesca y Acuicultura como instancia máxima de asesoría y coordinación, el cual estará integrado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, el Ministro de Minas y Energía o su delegado, el Director Sectorial de Pesca y Acuicultura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director de Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (Asocars).

El Comité Técnico Asesor podrá invitar a sus sesiones a representantes de entidades públicas y privadas, en atención a la temática a tratar y sesionará con la periodicidad que señale el reglamento interno.

**Artículo 9°.** Son funciones del Comité Nacional de Acuicultura y Pesca:

a) Asesorar a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) o a la entidad que haga sus veces, en la elaboración de los estudios previos pertinentes para identificar los cuerpos de agua que estarán sujetos a ordenación pesquero y acuícola;

b) Asesorar y apoyar a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) o a la entidad que haga sus veces, en la formulación, coordinación de la ejecución, seguimiento y evaluación de cada Plan de Ordenación Pesquero y Acuícola (POPA);

c) Coordinar y apoyar en inclusión y reconocimiento de los Planes de Ordenación Pesquero y Acuícola (POPA) como instrumentos de planificación sectorial dentro de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas (POMCA) existentes o los que la Corporación Autónoma Regional y de Desarrollo Sostenible competente proyecte en el futuro;

d) Apoyar a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) o a la entidad que haga sus veces, en la gestión conducente a que la Corporación Autónoma Regional y de Desarrollo Sostenible competente, en cada uno de los cuerpos de agua lénticos artificiales identificados como objeto de ordenamiento pesquero y acuícola, proceda a: la priorización de usos de recurso hídrico; la identificación y georreferenciación de los usuarios; adelantar los estudios de calidad de agua, los estudios climáticos y del balance hídrico, los estudios de capacidad de carga piscícola, los estudios para la zonificación de los espejos de agua y de sus áreas de influencia directa o indirecta, así como

los estudios que permitan la delimitación, deslinde y sustracción de las rondas hídricas;

e) Asesorar y apoyar a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) o a la entidad que haga sus veces, para que la autoridad ambiental competente garantice, dentro de sus procedimientos para otorgar nuevas Licencias Ambientales para la construcción de embalses con cualquier propósito, salvo aquellos destinados exclusivamente como reservorios de agua para consumo humano, la inclusión en estos cuerpos de agua de las actividades de pesca y acuicultura dentro de los programas de compensación para la mitigación de impactos ambientales, sociales y económicos, y la incorporación de estructuras y mecanismos que aseguren la reproducción de peces migratorios; si las condiciones ambientales y de oferta de especies con hábitos migratorios así lo permitan;

f) Apoyar a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) o a la entidad que haga sus veces, en la gestión de recursos provenientes de la utilización de las modalidades de asociación previstas en el Decreto-ley 393 de 1991 y de los contratos de financiamiento previstos en el Decreto-ley 591 de 1991, para adelantar las actividades de investigación científica y de transferencia de tecnología que requiere la ejecución de los Planes de Ordenación Pesquero y Acuícola (POPA);

g) Expedir su propio reglamento;

h) Las demás actividades de gestión que estime convenientes para lograr la efectiva identificación de los cuerpos de agua lénticos artificiales que deben ser objeto de ordenación pesquero y acuícola y la realización oportuna de los estudios pertinentes y de los Planes de Ordenación Pesquero y Acuícola, por parte de las autoridades competentes.

**Artículo 10.** Para cada uno de los cuerpos de agua lénticos artificiales continentales identificados por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), o la entidad que haga sus veces como sujetos a ordenación pesquero y acuícola, se creará al inicio del proceso de ordenamiento pesquero y acuícola, el Comité Técnico de Ordenación Pesquero y Acuícola, como una nueva instancia de coordinación y participación. El Comité estará presidido por un representante de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), o la entidad que haga sus veces, siendo sus miembros, un representante de la Corporación Autónoma Regional y de Desarrollo Sostenible competente, un representante de los pescadores artesanales, un representante de los acuicultores, en el caso de que se haya identificado la vocación acuícola del cuerpo de agua, un representante del sector productivo, un representante de cada uno de los municipios con jurisdicción territorial en el cuerpo de agua, un representante de la secretaría de Agricultura departamental o su equivalente, y sus respectivos suplentes, un representante de la empresa operadora concesionaria correspondiente y sus respectivos suplentes.

**Parágrafo 1°.** El Comité Técnico de Ordenación Pesquera y Acuícola podrá invitar a sus sesiones a representantes de entidades públicas o privadas, en atención a la temática a tratar y sesionará con la periodicidad que señale el reglamento interno.

**Parágrafo 2°.** El reglamento interno de cada uno de los comités será definido al momento de su creación.

**Artículo 11.** Son funciones de cada Comité Técnico de Ordenación Pesquera y Acuícola:

a) Servir de órgano consultivo y asesor ante las entidades involucradas y la comunidad;

b) Asesorar a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) o a la entidad que haga sus veces, en los estudios técnicos y administrativos de línea base para la caracterización de la pesca artesanal, deportiva y de investigación así como en los estudios de caracterización de la acuicultura que se desarrolla o se puede desarrollar en el respectivo cuerpos de agua lénticos artificiales;

c) Apoyar en el control y la vigilancia del cumplimiento de las normas pesqueras, de acuicultura y ambientales;

d) Velar porque las entidades y miembros del comité cumplan con sus funciones de asesoría, participación y promoción en lo que a cada una corresponde dentro de sus respectivas competencias y por la efectiva y oportuna participación en las reuniones;

e) Participar en la formulación del respectivo Plan de Ordenación Pesquera y Acuícola (POPA), en su seguimiento y evaluación;

f) Colaborar en la coordinación de la ejecución, seguimiento y evaluación del respectivo Plan de Ordenación Pesquera y Acuícola;

g) Promover la incorporación y reconocimiento del respectivo Plan de Ordenación Pesquera y Acuícola como instrumentos de planificación sectorial dentro del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica en cuya jurisdicción se encuentra;

h) Procurar que se tengan en cuenta los criterios y parámetros metodológicos generales para la ejecución, seguimiento y evaluación del respectivo Plan de Ordenación Pesquera y Acuícola;

i) Gestionar recursos para la financiación de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del respectivo Plan de Ordenación Pesquera y Acuícola;

j) Promover modalidades de asociación públicas-privadas, previstas en el Decreto-ley 393 de 1991, o en las normas que lo modifiquen, para desarrollar las actividades de investigación científica y de transferencia de tecnología que requiere el Plan de Ordenación Pesquera y Acuícola;

k) Participar en la elaboración de los proyectos para acceder a los recursos provenientes de la celebración de contratos de financiamiento de actividades científicas y tecnológicas, previstos en el Decreto-ley 591 de 1991, o en las normas que lo modifiquen o adicionen, para la formulación y ejecución del Plan de Ordenación Pesquera y Acuícola;

l) Promover acuerdos interinstitucionales e intersectoriales y acciones estratégicas sobre el uso, manejo y aprovechamiento del respectivo cuerpo de agua objeto de ordenación y para el desarrollo sostenible de las actividades sociales y económicas que se ejecutan en el mismo.

**Parágrafo.** La estrategia financiera y económica incluirá el mecanismo mediante el cual se adminis-

trarán y ejecutarán los recursos destinados a la financiación de cada plan.

**Artículo 12.** A partir de la fecha de la sanción de la presente ley, todos los embalses que sean proyectados para cualquier propósito, salvo aquellos destinados exclusivamente como reservorios de agua para el consumo humano, deberán ser objeto de Planes de Ordenación Pesquera y Acuícola; si las condiciones ambientales y de oferta de recursos pesqueros así lo permitan.

**Artículo 13.** Las actividades de pesca y acuicultura, por ser usos no consuntivos, no interfieren en los volúmenes concesionados para la generación de energía hidroeléctrica. En ningún caso las concesiones de aguas para generación de energía hidroeléctrica, que son unipropósito, conferirán derechos para obstaculizar las actividades de pesca y de acuicultura, y viceversa.

Lo anterior con el fin de asegurar la gobernanza de la seguridad alimentaria, desarrollo empresarial, generación de empleo, generación de divisas, fomento de las actividades recreacionales y de turismo y fortalecimiento de la identidad cultural regional; si las condiciones ambientales y de oferta de recursos pesqueros así lo permitan.

**Artículo 14. Eliminado.**

**Artículo 15.** Los diversos permisos y concesiones otorgados por las autoridades competentes durante la elaboración del correspondiente Plan de Ordenamiento Pesquero y Acuícola (POPA) tendrán carácter transitorio y deberán ser ajustados a lo dispuesto en dicho plan una vez este haya sido aprobado.

**Artículo 16.** La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) para el financiamiento del proceso de ordenamiento pesquero y acuícola, los estudios previos pertinentes para identificar los cuerpos de agua que estarán sujetos a este tipo de ordenamiento, la coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de cada plan de ordenación pesquero y acuícola, los estudios técnicos y administrativos de línea base para la caracterización de la pesca artesanal, deportiva y de investigación, así como los estudios de caracterización de la acuicultura que se desarrolla o se pueda desarrollar en los cuerpos de agua identificados y para la creación y funcionamiento del Comité Nacional de Ordenamiento de Pesca y Acuicultura y de los comités técnicos de ordenamiento de pesca y acuicultura de cada cuerpo de agua sujeto de ordenación, dispondrá de los siguientes recursos:

a) Los que le asigne el Presupuesto General de la Nación;

b) Los aportes, donaciones y demás contribuciones que reciba;

c) Los ingresos propios provenientes de los recaudos por concepto de las autorizaciones, sanciones, servicios, multas y decomisos, entre otros, así como los rendimientos financieros producto de la administración de los mismos;

d) Los recursos de crédito;

e) Los rendimientos financieros de los recursos que se le transfieran a cualquier título, con excepción de los procedentes del Presupuesto General de la Na-

ción, de conformidad con lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto;

f) Los provenientes de las modalidades de asociación previstas en el Decreto-ley 393 de 1991, mediante la creación y organización de personas jurídicas o mediante la celebración de convenios especiales de cooperación;

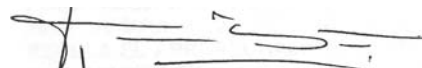
g) Los provenientes de los contratos de financiamiento regulados en el Decreto-ley 591 de 1991.

**Artículo 17.** Facúltase al Gobierno nacional y a las entidades mencionadas en esta ley para que realicen los traslados y apropiaciones presupuestales correspondientes con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en la presente ley.


**Artículo 18.** Las disposiciones de la presente ley son de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades competentes. Su desconocimiento será causal de mala conducta de los funcionarios responsables de ejecutar las normas aquí establecidas, y sancionable con la destitución del cargo.

**Artículo 19.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por los honorables Representantes:



**Fernando Sierra Ramos**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Meta



**Rubén Darío Molano Piñeros**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca

**Alonso José Del Río Cabarcas**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar



**Ciro Fernández Núñez**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Santander

**COMISIÓN QUINTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

**SECRETARÍA**

Bogotá, D. C., junio 8 de 2016

En Sesión de Comisión de los días 1º y 8 de junio de 2016, fue aprobado en primer debate el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de ley número 183 de 2015 Cámara y 25 de 2014 Senado, por la cual se promueve y regula el aprovechamiento integral y sostenible de la pesca y la acuicultura en los cuerpos de agua lénticos artificiales continentales del país. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior, según consta en las Actas de Comisión números 032 y 033, Legislatura 2015-2016, de los días 1º y 8 de junio de 2016, respectivamente, previo su anuncio en Sesión de Comisión del día 25 de mayo de 2016, correspondiente al Acta número 031, Legislatura 2015-2016.

**ARTURO YEPES ÁLZATE**  
Presidente

**DAVID DE JESÚS BETTIN GÓMEZ**  
Secretario

**CONTENIDO**

Gaceta número 427 - Martes, 14 de junio de 2016

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PONENCIAS**

Págs.

|  |    |
|--|----|
| Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 228 de 2016 Cámara, por la cual se adicionan los parágrafos 1º, 2º y 3º al artículo 144 y se modifica el artículo 146 de la Ley 488 de 1998, se crean beneficios para los contribuyentes del impuesto de vehículos automotores que sean ejemplares en el incremento de la seguridad vial y se dictan otras disposiciones..... | 1  |
| Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 222 de 2016 Cámara, por medio del cual se limita la reelección en los cuerpos colegiados de elección directa.....  | 7  |
| Informe de ponencia de segundo debate y texto definitivo Comisión Quinta al Proyecto de ley número 183 de 2015 Cámara, 25 de 2014 Senado, por la cual se promueve y regula el aprovechamiento integral y sostenible de la pesca y la acuicultura en los cuerpos de agua lénticos artificiales continentales del país .....   | 16 |