REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXII - Nº 1030 | Bogotá, D. C., miércoles, 9 de agosto de 2023 | EDICIÓN DE 37 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co; JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 092 DE 2023 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 6º del Decreto Ley 274 del 2000, por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular.

Bogotá, D. C.,

Doctor

Jaime Luis Lacouture Peñaloza

Secretario General

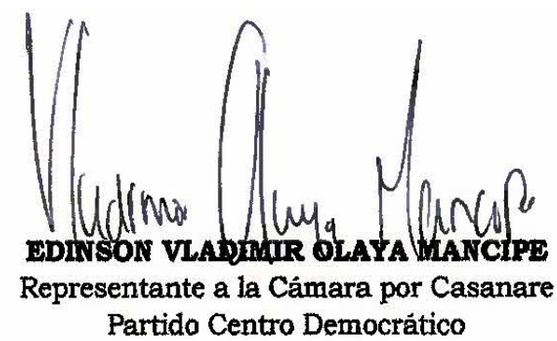
Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

El suscrito Representante a la Cámara, en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley "*por el cual se modifica el artículo 6º del Decreto Ley 274 del 2000, por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular*".

Cordialmente,



EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE
Representante a la Cámara por Casanare
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 092 DE 2023 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 6º del Decreto Ley 274 del 2000, por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 6º del Decreto Ley 274 del 2000 el cual quedará, así:

ARTÍCULO 6º. ***Cargos de Libre Nombramiento y Remoción.***

Son cargos de libre nombramiento y remoción los siguientes:

a. Viceministro.

b. Secretaría General.

c. Directores: Técnico, Operativo y Administrativo y Financiero.

d. Director de la Academia Diplomática.

e. Director del Protocolo.

f. Subsecretarios.

g. Jefes de Oficina Asesora.

h. Empleos de cualquier nivel jerárquico adscritos al Despacho del Ministro o de los Viceministros, cuyo ejercicio implique confianza, y que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo.

i. Agregado Comercial.

j. Empleos de apoyo en el exterior adscritos a los despachos de los jefes de misión, de conformidad con la definición contenida en el artículo 7 de este decreto.

k. Aquellos empleos que posteriormente sean creados y señalados en la nomenclatura con una

denominación distinta a las antes mencionadas, pero que pertenezcan al ámbito de Dirección o Conducción Institucional, o Manejo y Confianza.

Parágrafo 1º. El cargo de Embajador será, así mismo, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

En consecuencia, para ser Embajador ante un Gobierno o representante permanente ante un Organismo Internacional, no será requisito pertenecer a la Carrera Diplomática y Consular. El cargo de Cónsul General Central, que también es de libre nombramiento y remoción, se asimila para los efectos de este decreto al cargo de Embajador.

Sin embargo, se mantendrá en la Planta Externa un **50%** del total de cargos de Embajador con el fin de designar en dichos cargos a funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular, a medida que se presenten las vacantes.

Artículo 2º. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

EDINSON VLADIMIR OLAYA MARCIPE
Representante a la Cámara por Casanare
Partido Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

"Se puede hacer mucho con la diplomacia, pero desde luego se puede hacer mucho más si la diplomacia está respaldada por la imparcialidad y la fuerza".
(Kofi Annan)

La iniciativa de este proyecto de ley tiene como objeto defender los principios rectores de moralidad, eficiencia y eficacia, imparcialidad, transparencia y especialidad que rigen el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular.

Las Relaciones Internacionales y la Política Internacional, sin lugar a duda cumplen una función primordial en el desarrollo económico, social y cultural de Colombia. Con más de dos siglos del desarrollo de ambas[1] el liderazgo de Colombia en el cono sur latinoamericano ha sido clave para el mejoramiento de un número considerable de indicadores sociales en el país.

Del buen desarrollo de la función diplomática y consular del Gobierno nacional se desprende, entre otras, la cooperación internacional, figura clave para la consecución de recursos económicos e intercambio de conocimientos para el progreso del país. De hecho, Colombia ha recibido millonarias sumas de dinero para diferentes actividades como lo son: respuesta a la pandemia, implementación del acuerdo de paz, eficiencia en el acceso a la justicia, atención a la crisis migratoria, entre otras. Para ser más precisos en esto, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, a través de una respuesta a solicitud levantada por mi equipo de trabajo, dijo que "en relación a su solicitud 202310160004377 del 6 de julio de 2023, nos permitimos dar respuesta indicando que los recursos de Cooperación Internacional recibidos por Colombia durante el período comprendido entre 2018 y el 2022, ascienden a 5.808 millones de dólares".

Es por ello que, entendiendo la importancia de unos cargos que pueden brindar a un país casi 6 mil millones de dólares en un cuatrienio, se debe tener el más alto estándar de tecnicismo en su manejo.

Ahora bien, hay ejemplos en Sudamérica referentes a los porcentajes que se deben aplicar de "embajadores políticos" respecto a aquellos que lo son de carrera

Argentina: según la Ley 20.957 de 1975 que regula el servicio exterior del país, su artículo 5º reza: el Poder Ejecutivo podrá designar **excepcionalmente** (negrillas fuera del texto original) embajadores extraordinarios y plenipotenciarios a personas que, no perteneciendo al Servicio Exterior de la Nación, posean condiciones relevantes. Este nombramiento se considerará extendido por el tiempo que dure el mandato del Presidente de la Nación que lo haya efectuado. Aunado a esto, el Decreto 337 de 1995 sostiene que dichos "embajadores políticos" no podrán superar los 25 del total de las designaciones de carrera.

Perú: la Ley 28091 de 2003 sostiene que los nombramientos en cabeza del Presidente de la República no pueden superar el 20% de los cargos. Incluso, en cifras del 2020, el Gobierno peruano fue más allá y tenía al 97% de su servicio exterior como miembros de la carrera diplomática[2] siendo líderes en esto en Sudamérica.

Además de los casos de Argentina y Perú, **Chile, Brasil y Uruguay**, tienen una profesionalización de su servicio exterior de más del 60%, lo que indica que, en su minoría, se desarrollan nombramientos de políticos en dichas carteras.

En ese sentido, es claro el rol preponderante de quienes manejan las relaciones diplomáticas del país en el exterior. El Gobierno actual de Colombia tiene unas cifras, según diplomacia abierta, bastante desalentadoras, las cuales son, a saber:



Como es claro, de los 46 embajadores que han sido nombrados en este gobierno, apenas 11 son de carrera y los otros 35 no lo son. Eso indica que, tan solo el 24% de los nombramientos en las embajadas han sido por mérito profesional. Dejando al país bastante lejos de los estándares definidos por países como Perú, Argentina, Chile, Brasil y Uruguay.

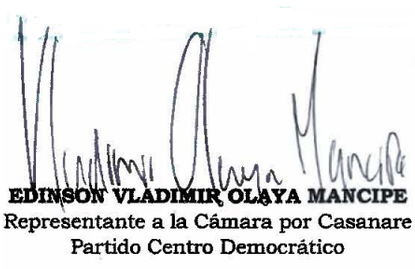
Cabe resaltar, finalmente, que este Proyecto de ley busca ayudar a plasmar, en un marco normativo, la propuesta del excelentísimo Presidente de la República, Dr. Gustavo Francisco Petro Urrego, cual es la promesa

[1] https://www.redalyc.org/pdf/927/92720208.pdf LA HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN COLOMBIA Una ojeada a la literatura sobre la fase república, 1820-1903, GHOTME, Rafat.

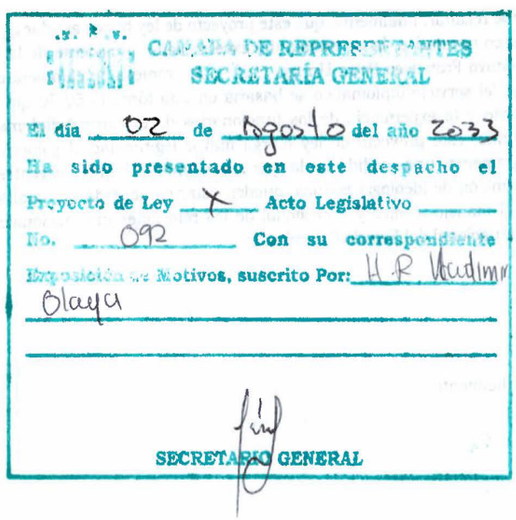
[2] Haciendo referencia a la fecha Ricardo Luna (UNESCO) y Vicente Zeballos (OEA) (Lira, 2020), según https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/58940/Tesls%20David%20Greiffenstein.pdf?sequence=l

de campaña en referencia a que "el servicio diplomático se basaría en una fórmula 50-50 que privilegiará el mérito y la experiencia de los funcionarios de la carrera diplomática"[3]. En ese sentido, este proyecto de ley otorga mayor legitimidad al gobierno actual y es, claramente, una medida en la que los miembros de los diferentes partidos, sin distinción de ideología política pueden estar de acuerdo por cuanto el fin último es el manejo técnico y profesional de las relaciones internacionales y la política internacional del Estado colombiano.

Cordialmente,



EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE
Representante a la Cámara por Casanare
Partido Centro Democrático



* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 093 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se amplía el término de la vigencia de las licencias de conducción para vehículos de servicio de transporte público y se incentiva el buen comportamiento en seguridad vial.

Bogotá, D. C., agosto de 2023

Doctor

Jaime Luis Lacouture Peñaloza

Secretario General

Cámara de Representantes

E.S.D.

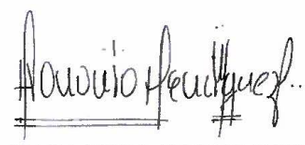
REF.: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y haciendo uso del derecho y las facultades consagradas en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley *"por medio de la cual se amplía el término de la vigencia de las licencias de conducción para vehículos de servicio de transporte público y se incentiva el buen comportamiento en seguridad vial"* con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

Atentamente,



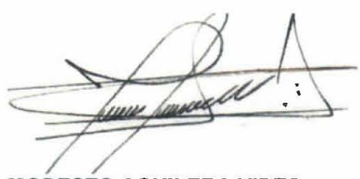
OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena



HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
Senador de la República



CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante Valle del Cauca



MODESTO AGUILERA VIDES
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO



José Jaime Uscátegui Pastrana
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Centro Democrático

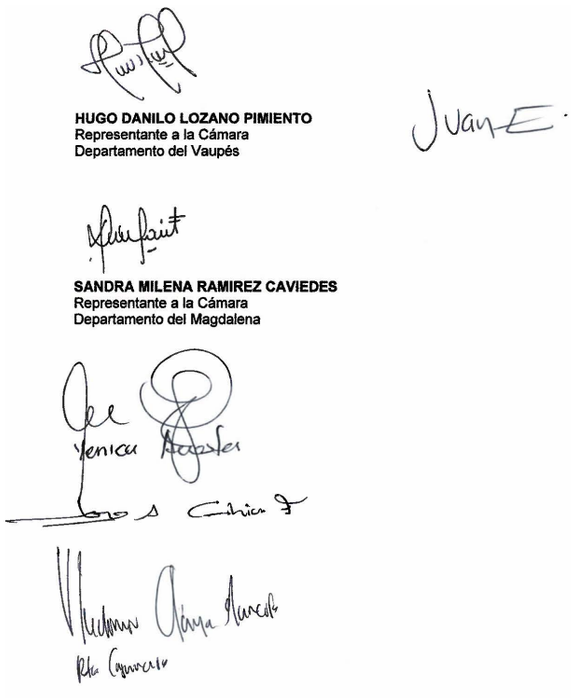


Yulieth Andrea Sánchez C.
Representante a la Cámara - Antioquia



PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República

[3] https://www.eltiempo.com/elecciones-2022/presidencia/gustavo-petro-estas-son-las-propuestas-delproximo-presidente-de-colombia-681440



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 093 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se amplía el término de la vigencia de las licencias de conducción para vehículos de servicio de transporte público y se incentiva el buen comportamiento en seguridad vial.

El presente proyecto de ley está compuesto por los siguientes apartes:

1. Objeto
2. Antecedentes
3. Justificación del proyecto
4. Marco jurídico
4.1 Constitucional
4.2 Legal
4.3. Reglamentarios
5. Competencia del Congreso
5.1 Constitucional
5.2 Legal
6. Impacto Fiscal
7. Conflicto de interés

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como objeto ampliar los términos de la vigencia de las licencias de conducción para vehículos de servicios de transporte público de los que trata el inciso 2º del artículo 22 y de la Ley 769 de 2002 "*por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones".*

Esta iniciativa legislativa también busca fijar criterios que otorguen beneficios económicos para el trámite de renovación de licencias del que trata el artículo 23 de la misma ley para los conductores de vehículos de servicio público que presenten buen comportamiento en seguridad vial.

2. ANTECEDENTES

Realizando una revisión delos proyectos de ley en materia de licencia de conducción radicados ante el Senado y la Cámara de Representantes del Congreso de la República dentro de los últimos 12 años, se encontró que ninguna de las iniciativas ha estado encaminada a ampliar los términos de la vigencia de las licencias de conducción que atañe este proyecto de ley; tampoco existe evidencia de alguno que haya pretendido otorgar beneficios económicos para el trámite de renovación de licencias como incentivo por el buen comportamiento en seguridad vial.

Por su parte, las iniciativas en su mayoría han estado encaminadas a regular las licencias de conducción para motocicletas, la cancelación o suspensión de las licencias de conducción o lo correspondiente a la licencia de conducción por puntos, tal es el caso de algunas iniciativas como:

Proyecto de Ley número 237 de 2021 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002, y se adicionan nuevas causales de suspensión y cancelación de la licencia de conducción.*

Proyecto de Ley número 204 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifican los artículos 26 y 124 de la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

Proyecto de Ley número 307 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

Proyecto de Ley número 147 de 2016 Senado, *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

Proyecto de Ley número 186 de 2012 Cámara, *por medio de la cual, se modifican algunos artículos de la Ley 769 de 2002, modificada por la Ley 1383 de 2010, se crea la licencia de conducción por puntos y se dictan otras disposiciones*.

Proyecto de Ley número 208 de 2011 Cámara, *por la cual se establece en Colombia el sistema de puntos en la licencia de conducción, la figura del defensor del conductor, y se dictan otras disposiciones.*

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La licencia de conducción de conformidad con el artículo 2º de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre es aquel "Documento público de carácter personal e intransferible expedido por autoridad competente, el cual autoriza a una persona para la conducción de vehículos con validez en todo el territorio nacional".

El artículo 18 de la misma ley, dio las primeras luces de la diferenciación entre licencias para conductor de servicio público y particular; en virtud de lo anterior, el artículo 20 ordenó al Ministerio de Transporte definir mediante resolución las categorías de licencias de conducción. Fue así como, mediante la expedición de la Resolución 1500 de 2005 del Ministerio de Transporte, en su artículo 3º fijó la clasificación de las mismas y en los dos artículos subsiguientes, categorizó dichas licencias para vehículos automotores de servicio particular o de servicio público.

En lo que atañe a este proyecto de ley, las licencias de conducción para servicio público están categorizadas así:

CATEGORÍA	TIPO DE VEHÍCULO
C1	Para la conducción de automóviles, camperos, camionetas y microbuses.
C2	Para la conducción de camiones rígidos, busetas y buses.

C3	Para la conducción de vehículos articulados.

En cuanto a la normatividad que rige la materia, los antecedentes normativos de manera sucinta son los siguientes:

NORMA	MODIFICACIONES INTRODUCIDAS
Ley 769 de 2002	Estableció en el artículo 22 del texto original, una vigencia de tres (3) años para las licencias de conducción para servicio de transporte público para menores de 65 años y de un (1) año para mayores de 65 años.
Ley 1383 de 2010	Modifica la norma anterior a través del artículo 6, introduciendo los siguientes cambios: i) Disminución de la edad de 65 a 60 años para la renovación de la licencia de conducción con vigencia de un (1) año. ii) Fija el requisito de paz y salvo por concepto de pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, debidamente ejecutoriadas para su renovación.
A través del parágrafo 1 º del artículo 75 del texto original de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) se otorgaron facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Este artículo fue modificado por el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 y posteriormente derogado por el Decreto Ley 2106 de 2019.	
Decreto 19 de 2012	En virtud de las facultades extraordinarias otorgadas como política antitrámites a través del artículo 75 de la Ley 1437 de 2011 (hoy derogado), el entonces Presidente de la República expidió el Decreto 19 de 2012 y en su artículo 197, fijó el término vigente a la fecha que corresponde a: tres (3) años para menores de 60 años y de un (1) año para mayores de 60.

Con base en lo anterior, se presenta la siguiente tabla que relaciona los términos de vigencia de las licencias de conducción de servicio público consagrados en el Código Nacional de Tránsito Terrestre versus la propuesta que se plantea en el artículo 2º de esta iniciativa legislativa, así:

EDAD	VIGENCIA ACTUAL	VIGENCIA PROPUESTA
Menores de 60 años	3 años	5 años
Mayores de 60 años	1 año	1 año

En Colombia, en atención al precepto constitucional que reconoce la promoción de la prosperidad general y la garantía de la efectividad de los derechos consagrados en la Carta Política como fin esencial del Estado, dentro de los cuales se encuentra el deber de las autoridades de proteger la vida de todas las personas del territorio nacional, se ha instaurado la seguridad vial como prioridad y política de Estado de tal modo que, quienes fungen como autoridades de tránsito, están obligadas a velar por la cabalidad del cumplimiento de este mandato.

Así las cosas, las licencias de conducción se convierten en un instrumento que contribuyen al fortalecimiento de la seguridad vial del país para la protección de la vida como el bien jurídico más importante y sujeto a protección del Estado Social de Derecho, máxime en el caso de aquellas de servicio público en dónde las restricciones son mayores coligiendo que dicha restricción se debe a razones como las siguientes:

i) Razones de seguridad y para garantizar la calidad en el servicio de transporte público.

ii) Mayor responsabilidad y un mayor riesgo, ya que los conductores están transportando pasajeros y son responsables de su seguridad.

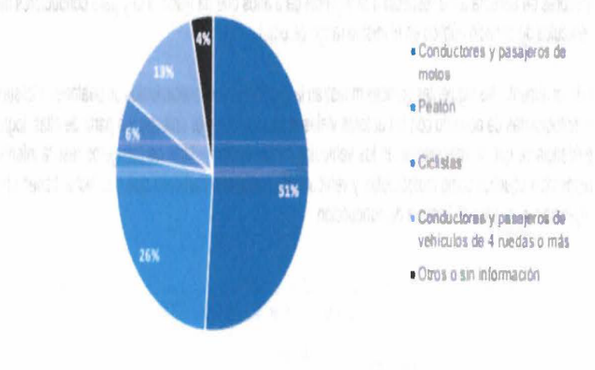
iii) Necesidad de asegurar que los conductores estén capacitados adecuadamente y que se mantengan actualizados en cuanto a las regulaciones de tránsito y las mejores prácticas de seguridad.

iv) Garantizar que los conductores de servicio público estén sujetos a revisiones más periódicas de sus habilidades de conducción y conocimientos sobre seguridad vial.

Si bien, la Agencia Nacional de Seguridad Vial en su documento técnico "Plan Nacional de Seguridad Vial 2022-2031", describe la importancia de avanzar en mejoras respecto a la implementación de la seguridad vial en el mundo que ha costado cerca de 1,35 millones de vida, convirtiendo los siniestros viales en uno de los factores que impactan la salud pública y el desarrollo mundial; es menester destacar que este mismo documento señala que según el Observatorio Nacional de Seguridad Vial ***"...el transporte público de pasajeros es el servicio que ofrece menor riesgo de fatalidad a sus usuarios..."***. (Negrita por fuera de texto)

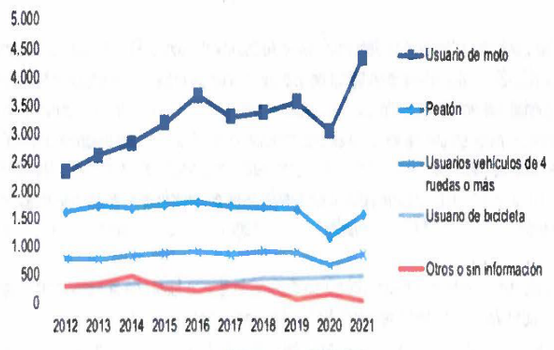
Las siguientes gráficas, tomadas del mismo documento técnico fuente de la Agencia Nacional de Seguridad Vial a partir del Observatorio Nacional de Seguridad Vial (20222), evidencian que, tanto la condición de víctimas fatales en siniestros viales como los fallecimientos según el actor vial están asociados en su gran mayoría al uso de vehículos de dos ruedas como las motocicletas y en el caso de conductores y pasajeros de vehículos de cuatros ruedas o más como es el caso del servicio público de transporte, las cifras resultan tres veces menor respecto a las primeras.

Ilustración 8. Condición de las víctimas fatales en siniestros viales (2012 – 2021)



Otros: Maquinaria agrícola, maquinaria industrial, tracción animal, semoviente.

Ilustración 9. Fallecimientos en siniestros viales según actor vial (2012 – 2021)



No obstante, considerando las licencias de conducción como un instrumento para hacer control y fortalecer la seguridad vial y remitiéndose al artículo 22 del Código Nacional de Transporte Terrestre, puede observarse que la vigencia para las licencias de conducción para vehículos de servicio particular como es el caso de las motocicletas, tienen una vigencia tres veces mayor (10 años) para conductores menores de sesenta años respecto a la vigencia de 3 años que ha fijado la Ley para conductores de vehículos de servicio público en el mismo rango de edad.

Adicionalmente, las siguientes gráficas muestran la distribución de fallecimientos de peatones, ciclistas y motociclistas de acuerdo con los actores viales involucrados en el siniestro y a partir de ellas, logra evidenciarse que la intervención de los vehículos de transporte público de pasajeros resulta inferior respecto a aquellos como motocicletas y vehículos de transporte particular que, a la fecha, tienen una vigencia mayor para su licencia de conducción.

Ilustración 10. Distribución de fallecimientos de peatones de acuerdo con el vehícu-lo que intervino en el siniestro (2021)

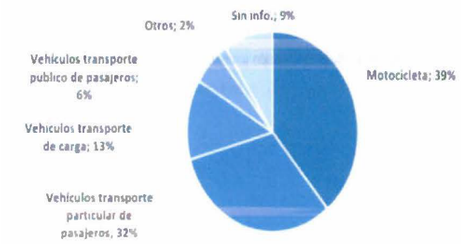


Ilustración 12. Distribución de fallecimientos de ciclistas de acuerdo con el actor vial que involucrado en el siniestro

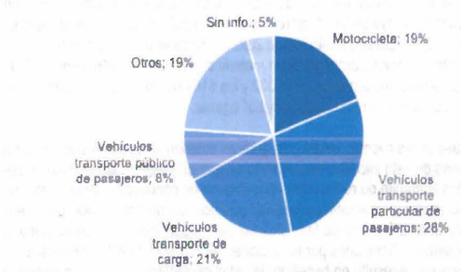


Ilustración 13. Distribución de fallecimientos de motociclistas de acuerdo con el vehículo u objeto con que colisionaron.



Las gráficas y lo descrito anteriormente permiten identificar que en el país existe una baja afectación por parte delos vehículos de transporte público de pasajeros a la seguridad vial; y aun cuando, podría colegirse que la restricción impuesta a la vigencia de la licencia de conducción para conductores de servicio público, que además implica *per se* revisiones médicas periódicas y capacitaciones con mayor frecuencia respecto a la modalidad de servicio particular, debe considerarse que la restricción impuesta en términos de vigencia -–que es más de tres veces inferior en relación con las de servicio particular– podría extenderse a 5 años para darle un trato más justo a aquellas personas que prestan el servicio de conducción de transporte público y que incurren en el gasto de renovación dela licencia de conducción con mayor frecuencia.

Lo anterior, considerando que, durante el trámite de renovación o refrendación de la licencia de conducción, también deben incurrir en gastos adicionales como las tarifas que deben pagarse por concepto de examen de aptitud física, mental y de coordinación motriz para conducir, que son fijadas por los Centros de Reconocimiento de Conductores de conformidad con los rangos establecidos en el artículo 3.4.1. de la Resolución 20223040045295 de 2022 del Ministerio de Transporte "por medio del cual se expide la Resolución Única Compilatoria en materia de Tránsito del Ministerio de Transporte" y que pueden oscilar para este año entre los $141.000 y los $161.000; es decir, una cifra equivalente a más del 10% del valor del salario mínimo legal mensual vigente.

Pero además y con base en las mismas evidencias gráficas anteriormente expuestas, debe verse con buenos ojos que a través de esta iniciativa se pretenda otorgar el beneficio económico de descuento en los costos asociados al trámite de renovación de la licencia de conducción –previa reglamentación por parte del Gobierno nacional– a aquellas personas con licencia de conducción para vehículo de servicio público que durante la vigencia de la misma no sean reportadas en el Sistema Integrado de Información sobre las Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT), implementando dicha medida como un incentivo que resulte en beneficio de estos ciudadanos por el buen comportamiento en seguridad vial.

Por último, cabe recordar que la ampliación del término de la vigencia para conductores de servicios de transporte público propuesta en este proyecto de ley es exclusivamente para personas menores de 60 años, considerando que aquellos de 60 años en adelante y para los cuales la ley prevé una vigencia de un (1) año, tienen mayor exposición a enfermedades progresivas que podrían implicar mayores riesgos en materia de seguridad vial.

4. MARCO JURÍDICO

4.1 Constitucional

Respecto al marco constitucional, esta iniciativa encuentra asidero en los siguientes artículos de la Carta Política:

"*ARTÍCULO 2º. **Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;** facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida*, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades,* ***y para asegurar el*** *cumplimiento* ***de los deberes sociales del Estado y de los particulares".*** *(Negrita por fuera de texto).*

Así mismo, el inciso segundo del artículo 13 constitucional reza:

"El Estado *promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y* ***adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados"***. (Negrilla por fuera de texto).

La elección del oficio de conductor de servicio de transporte público se enmarca en el derecho al libre desarrollo de la personalidad:

Artículo 16. Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

Por su parte, los artículos 24 y 26 superior indican:

"Artículo 24. ***Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional,*** a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia". (Negrilla por fuera de texto).

"Artículo 26. ***Toda persona es libre de escoger profesión u oficio.*** La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. ***Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un, riesgo social".*** (Negrilla por fuera de texto).

"Artículo 311. ***Al municipio como entidad fundamental de la división político<sic> administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley,*** *construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes".* (Negrilla por fuera de texto).

"*Artículo 365.* ***Los servicios públicos son inherentes ata finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.***

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen Jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que, en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita". (Negrillas por fuera de texto).

4.2 Legal

En cuanto al desarrollo legal que atañe esta materia, se encuentra:

Ley 105 de 1993, *"por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones".*

El artículo 2º de esta ley, fija los principios fundamentales y rectores del Transporte en Colombia, dentro de los cuales se encuentra la intervención del Estado para fijar la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte. Así mismo, establece como principios la libre circulación de toda persona por el territorio nacional que en todo caso y en concordancia con el artículo 24 superior, sólo será limitada por la ley y, por otra parte, la seguridad que debe ser prioridad del Sistema y del Sector Transporte.

Por su parte, el artículo 3º establece los principios del transporte público garantizando a través de ellos: el acceso, su carácter público bajo la regulación del Estado y la colaboración entre entidades o los diferentes organismos del Sistema Nacional de Transporte para velar por su operación fundada "...en criterios de coordinación, planeación, descentralización y participación".

4.3. Reglamentarios

Resolución 1500 de 2005 del Ministerio de Transporte, *"por la cual se reglamentan las categorías de la Licencia de Conducción, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 769 de 2002".*

Resolución 5228 de 2016 del Ministerio de Transporte, "*por la cual se establecen las condiciones, características de seguridad y rangos de precios al usuario para servicios prestados por Centros de Reconocimiento de Conductores y se modifica la Resolución 217 de 2014".*

Resolución 20223040045295 de 2022 del Ministerio de Transporte, *"por medio del cual se expide la Resolución Única Compilatoria en materia de Tránsito del Ministerio de Transporte".*

Resolución 20223040055235 de 2022 de Ministerio de Transporte *"por la cual se actualizan las tarifas de los servicios del Registro Único Nacional de Transito (RUNT)".*

5. COMPETENCIA DEL CONGRESO

5.1 Constitucional

El Estatuto Superior faculta al Congreso de la República para la expedición de leyes como la que se pretende tramitar por medio de esta iniciativa legislativa a través de los siguientes artículos:

*"****ARTÍCULO 114****. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes".*

"ARTÍCULO 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

3. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

5.2 Legal

Ley 5 de 1992, "*por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes".*

"Artículo 6º. *Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple: (...)*

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación".

***"Artículo 139.** Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias".*

***"Artículo 140.** Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:*

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas".

Ley 3 de 1992, "*por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones".*

***Artículo 2º.** Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7), a saber:

(...)

Comisión Sexta.

*Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y dieciocho (18) miembros en la Cámara de Representantes, **conocerá de:** comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y **prestación de los servicios públicos**; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y **transporte**; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura. (Negrilla por fuera de texto)*

(...).

6. IMPACTO FISCAL

En concordancia con las disposiciones legales del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 "*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones",* sobre el análisis de impacto fiscal de las normas, se establece la obligación de hacerlo explícito en todo momento que *"...ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios ...";* así mismo, el deber de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y de ser incluido *"expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo".*

Conforme a lo anterior, las propuestas incluidas en esta iniciativa legislativa no encajan dentro de los preceptos de ordenación de gasto o de otorgamiento de beneficios tributarios dispuestos en el inciso 2ª del artículo 7 de la Ley 819 de 2003; razón por la cual no se incluyen costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Así las cosas, si bien esta iniciativa legislativa no ordena gasto ni otorga tales beneficios, sí podría generar un impacto fiscal frente al recaudo de recursos públicos provenientes del trámite de renovación de las licencias de conducción. En tal sentido, en concordancia con lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a esta iniciativa y que tal como reza la ley en mención, podrá darse en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

No obstante, cabe resaltar que frente al análisis de impacto fiscal de las normas la Corte Constitucional ha proferido pronunciamientos sobre la materia, y en el caso de la Sentencia C-866 de 2010 sostuvo una serie de subreglas que se relacionan a continuación:

• *... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003:*

i) Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;

*ii) **El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica**. Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto*; (Negrita y subrayado por fuera de texto).

iii) En caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual 'se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático'; y

iv) El informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica".

Con fundamento a este pronunciamiento de la Corte, posterior a la radicación de este proyecto de ley, se solicitará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, emitir concepto frente a esta iniciativa y considerando que, si bien, el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 establece un deber al Congreso, la Corte ha enfatizado que corresponde principalmente a la cartera de Hacienda y Crédito Público, considerando que cuenta con la información, la experticia en materia económica y funcionarios capacitados para ello.

Así mismo, otro precedente jurisprudencial constitucional proferido por la Corte en Sentencia C-490 de 2011 sostiene que:

*"El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, **no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo**; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción*

normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público".

En tal sentido, debe reiterarse que no contar con un análisis de impacto fiscal frente a la iniciativa no puede constituirse en óbice para que este proyecto de ley curse trámite constitucional y legal y mucho menos, para que el Congreso de Colombia ejerza su función legislativa pues ello se convertiría en una vulneración al principio de separación de poderes del poder público máxime cuando la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 2008 ha señalado que: *"...los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa,* ***y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda..."***. (Negrita por fuera de texto).

Es decir, *"...el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda...".*

En tal sentido, se pone a consideración del Congreso de la República de Colombia esta iniciativa legislativa y se solicita dar inicio a su trámite sin desconocer que, en cualquier momento del procedimiento legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a al proyecto de ley.

7. CONFLICTOS DE INTERÉS

En virtud de las disposiciones normativas del artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, *"por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992"*, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir *"...las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación..."* de esta iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que reza lo siguiente:

"*Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas.* *Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.*

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

- *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

- *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*

- *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)".*

Al respecto, cabe recordar que la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

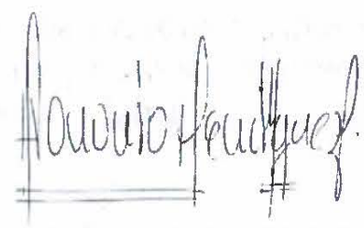
Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley **NO** genera conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, en razón a que se trata de una norma de carácter general, impersonal o abstracto que tendría efectos jurídicos para cualquier persona del territorio nacional y que, como ya mencionó anteriormente, no materializa una situación concreta que pueda enmarcar un beneficio particular, actual o directo para los Congresistas.

No obstante; es menester señalar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, de conformidad con las disposiciones del artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Atentamente,



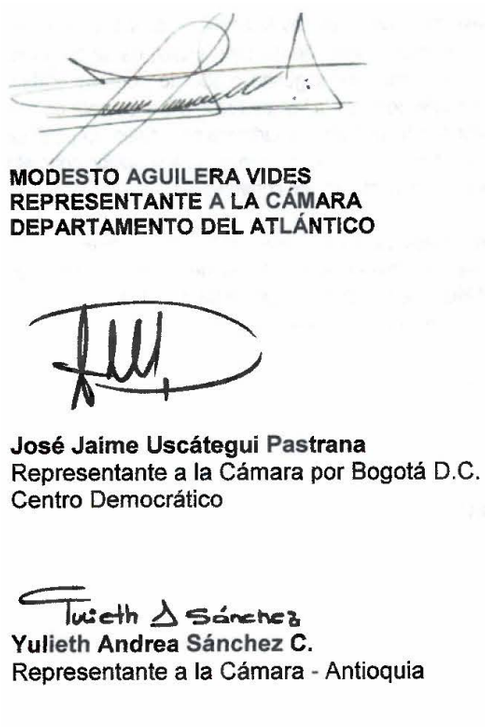
OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

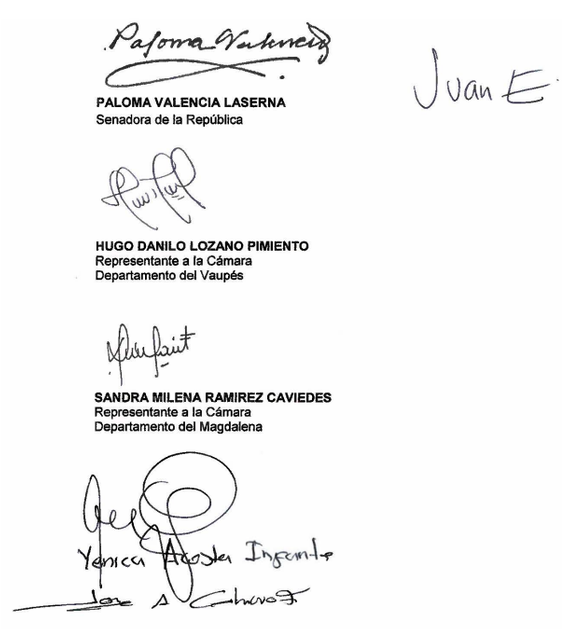


HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
Senador de la República



CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante Valle del Cauca





* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 093 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se amplía el término de la vigencia de las licencias de conducción para vehículos de servicio de transporte público y se incentiva el buen comportamiento en seguridad vial.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. ***Objeto.*** La presente ley tiene como objeto ampliar los términos de la vigencia de las licencias de conducción para vehículos de servicios de transporte público de los que trata el inciso 2º del artículo 22 y de la Ley 769 de 2002 *"por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones"* para personas menores de 60 años.

Además, busca otorgar el beneficio económico en los costos asociados al trámite de renovación de licencias del que trata el artículo 23 de la misma ley para los conductores de vehículos de servicio público que presenten buen comportamiento en seguridad vial y no hayan sido reportados durante la vigencia de la licencia en el Sistema Integrado de Información sobre las Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMlT).

Artículo 2º. El inciso 2º del artículo 22 de la Ley 769 de 2002 quedará así:

"…

Las licencias de conducción para vehículos de servicio público tendrán una vigencia de cinco (5) años para conductores menores de sesenta (60) años de edad y de un (1) año para mayores de sesenta (60) años de edad.

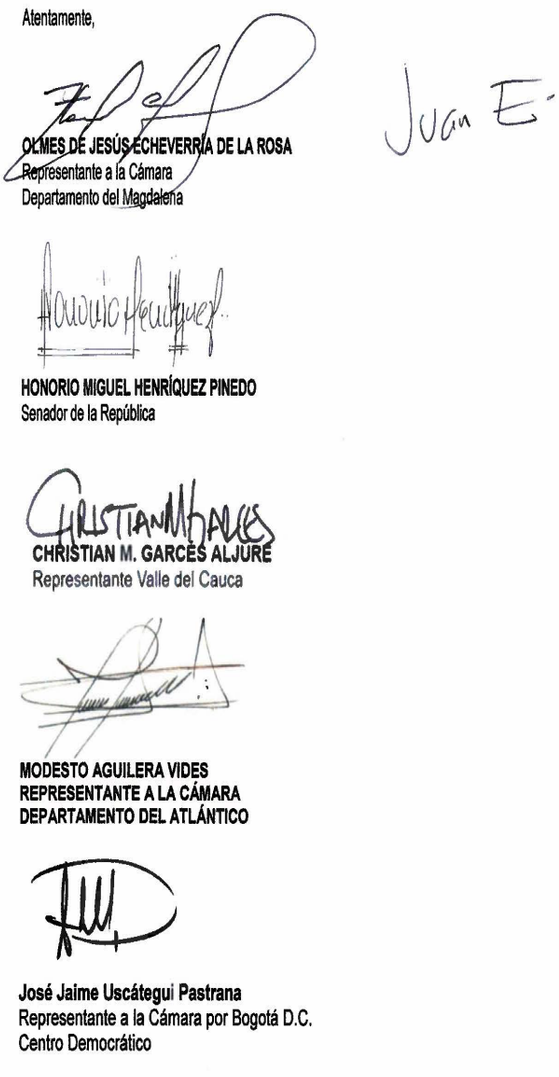
…".

Artículo 3º. ***Beneficio por buen comportamiento en seguridad vial.*** Adiciónese un parágrafo al artículo 23 de la Ley 769 de 2002, así:

Parágrafo. A aquella persona con licencia de conducción para vehículo de servicio público que durante la vigencia de la misma no sea reportada en el Sistema Integrado de Información sobre las Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT) se le otorgará el beneficio económico de descuento en los costos asociados al trámite de renovación de la licencia de conducción. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Transporte reglamentará la materia.

Artículo 4º. ***Vigencia y derogatoria***. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Atentamente,



Yulieth Andrea Sánchez C.
Representante a la Cámara - Antioquia

PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República

HUGO DANILO LOZANO PIMIENTO
Representante a la Cámara
Departamento del Vaupés

SANDRA MILENA RAMIREZ CAVIEDES
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

El día 02 de Agosto del año 2023
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo
No. 093 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Olmes de
Jesus Echeverry y otras firmas

SECRETARIO GENERAL

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se faculta a los concejos municipales y distritales para exonerar del pago del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar.

Bogotá, D. C., agosto de 2023

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

E.S.D.

REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y haciendo uso del derecho y las facultades consagradas en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley "Por medio de la cual se faculta a los concejos municipal y distritales para exonerar del pago del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar", con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

CHRISTIAN M. GARCES ALJURE
Representante Valle del Cauca

José Jaime Uscátegui Pastrana
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Centro Democrático

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
Senador de la República

PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República

HUGO DANILO LOZANO PIMIENTO
Representante a la Cámara
Departamento del Vaupés

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se faculta a los concejos municipales y distritales para exonerar del pago del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar.

El presente proyecto de ley está compuesto por los siguientes apartes:

1. Objeto
2. Antecedentes
3. Justificación del proyecto de ley
3.1 Descripción del problema
3.2 De carácter técnico (Estadísticas, datos)
3.3 De carácter económico
3.4 De carácter social/psicosocial
4. Marco jurídico
4.1 Internacional
4.2 Constitucional
4.3 Legal
4.4. Reglamentarios
4.5 Jurisprudencial
5. Competencia del Congreso
5.1 Constitucional
5.2 Legal y jurisprudencial
6. Impacto fiscal
7. Conflictos de interés

1. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como objeto facultar a los concejos municipales y distritales para exonerar del pago del impuesto predial a las personas mayores de sesenta (60) años que sean propietarias, poseedoras y/o usufructuarias, de un único inmueble, destinado a vivienda familiar y cuyas personas no gocen de una pensión y/o que dicha pensión sea menor a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Según el DANE, las personas adultas mayores son aquellas que cuentan con sesenta años o más, según la normativa nacional. Esta etapa del ciclo vital posee su propio conjunto de roles, responsabilidades, expectativas y estatus, establecidos cultural, social e históricamente. La intención desde el punto de vista de enfoque diferencial debe propender por la eliminación de estereotipos y barreras para esta población, de manera que las personas mayores sean visibilizadas en cuanto a la particularidad de sus vivencias y necesidades físicas, sociales, económicas y emocionales, y puedan ser partícipes en el desarrollo de la sociedad, teniendo en cuenta sus experiencias de vida, sus preferencias y sus derechos.

2. ANTECEDENTES

El impuesto predial, es aquel que recae sobre la propiedad inmueble y se genera por la existencia del predio. Su base gravable depende del avalúo catastral. Es una renta endógena, de propiedad de los municipios y distritos, quienes tienen a su cargo su administración, recaudo y control. Esto permite la concesión de exenciones tributarias, y la adopción de tarifas preferenciales con fines extrafiscales propios de los impuestos.

Las normas iniciales sobre el impuesto predial fueron expedidas durante los primeros años del siglo pasado.

- **Con la Ley 34 de 1920** se definió una tarifa máxima del 2 por mil, que luego se incrementó en dos puntos durante la década del cuarenta con el fin de financiar el Fondo de Fomento Municipal y la Policía Rural.
- Desde la década del cincuenta y hasta comienzos de los ochenta, la legislación no introdujo mayores modificaciones al régimen del impuesto, salvo algunos ajustes tarifarios.
- A comienzos de los ochenta, La Misión de Finanzas intergubernamentales, destacó algunos problemas asociados al impuesto predial, como su inelasticidad frente al PIS, las deficiencias en la administración de los cobros, la desactualización de los avalúos y el gran número de exenciones, que cobijaban en promedio hasta el 10% de los predios. De acuerdo con el Informe de la Misión, en 1980 las tasas efectivas de tributación fluctuaban entre 2 y 4 por mil para las capitales de departamento frente a una tarifa nominal legal de 8 por mil. Para el resto de municipios, la tarifa promedio efectiva se estimó en 2.6 por mil frente al 4 por mil establecido en la ley. Por todo lo anterior, la Misión encontró que Colombia era uno de los países latinoamericanos con el rendimiento más bajo de tributación a la propiedad.
- Así se expidió la **Ley 14 de 1983**, la cual introdujo modificaciones de fondo en el manejo de los impuestos regionales y locales. En el caso del impuesto predial la ley realizó las siguientes modificaciones:
- Estableció el reajuste de los avalúos catastrales.
- Facultó a los Concejos Municipales para fijar las tarifas del impuesto dentro de un rango entre el 4 y 12 por mil, y
- Definió algunas sobretasas con destinación específica.
- **Posteriormente, la Ley 75 de 1986** realizó algunos ajustes a los criterios y períodos de actualización de los avalúos catastrales definidos en la Ley 14.
- Por su parte, **la Ley 44 de 1990:**
- Estableció el impuesto predial unificado, mediante la fusión del impuesto predial, el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa al levantamiento catastral.
- Definió que la base del impuesto sería el avalúo catastral o el autoevalúo, una vez establecido el mecanismo de la declaración anual del impuesto.
- También se modificó el rango de tarifas para situarlo entre el 1 y el 16 por mil, dejando la posibilidad de gravar con una tarifa de hasta el 33 por mil los lotes urbanizables no urbanizados.
- Para la definición de estas tarifas los Concejos Municipales, siguiendo principios de progresividad, deberían tener en cuenta los siguientes criterios:
- El estrato socioeconómico;
- El uso del suelo en el sector urbano; y
- La antigüedad de la formación o actualización del catastro.
- De otro lado, la ley señaló que al menos el 10% del recaudo del impuesto se destinaría a financiar un fondo de habilitación de vivienda de estrato bajo y a la adquisición de terrenos destinados a la construcción de vivienda de interés social. Con relación al valor de los avalúos catastrales, la ley ordenó que el Gobierno nacional, previo concepto del Conpes, debería fijar incrementos anuales que no fuesen ni inferiores al 70% ni superiores al 100% del IPC observado.

Los criterios para efectuar los reajustes anuales de los avalúos catastrales fueron revisados por la **Ley 242 de**

1995, que introdujo el criterio de meta de inflación total, y **la Ley 388 de 1997**, que discriminó los criterios para los incrementos con base en el tipo de predio. Para el caso de Bogotá, el Decreto Ley 1421 de 1993 señaló que, a partir del año gravable de 1994, la base del impuesto sería el valor que mediante autoevalúo estableciera el contribuyente, el cual no podría ser inferior al avalúo catastral del año inmediatamente anterior.

Existen, asimismo, radicación de proyectos de acuerdo con algunas alcaldías como la de Medellín, Barranquilla, San José del Guaviare, Cali, Armenia, entre otros, no obstante, no existe a la fecha radicación de proyecto de ley que busque exonerar del pago del impuesto predial apersonas mayores de sesenta años con un único inmueble destinado a vivienda familiar.

El antecedente más cercano, fue la radicación de un proyecto de ley que tenía como objeto frenar cobros excesivos en el impuesto predial, el cual fue liderado por David Luna, Enrique Peñalosa y Carlos Fernando Galán junto al presidente del Partido Conservador, David Barguil.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Según la **Sentencia T-066/20**, los artículos 13 y 46 de la Constitución Política reconocen como elemento fundamental del Estado Social de Derecho, la necesidad de otorgar una especial protección a ciertos sujetos que, por sus condiciones de manifiesta vulnerabilidad, pueden ver restringidas sus posibilidades en la consecución de una igualdad material ante la ley. En ese orden, ha considerado la propia jurisprudencia constitucional que los adultos mayores deben ser considerados como sujetos de especial protección constitucional en tanto integran un grupo vulnerable de la sociedad dadas las condiciones físicas, económicas o sociológicas que los diferencian de los otros tipos de colectivos.

Sobre el particular, ha estimado este Tribunal que los cambios fisiológicos atados al paso del tiempo pueden representar para quienes se encuentran en un estado de edad avanzada un obstáculo para el ejercicio y la agencia independiente de sus derechos fundamentales en relación con las condiciones en que lo hacen las demás personas. Todo esto, ha precisado la jurisprudencia, no supone aceptar que las personas de la tercera edad sean incapaces, sino que, en atención a sus condiciones particulares pueden llegar a experimentar mayores cargas a la hora de ejercer, o reivindicar, sus derechos. Al respecto, señaló la Corte en Sentencia T-655 de 2008 lo siguiente:

"(...) sí bien, no puede confundirse vejez con enfermedad o con pérdida de las capacidades para aportar a la sociedad elementos valiosos de convivencia, tampoco puede perderse de vista que muchas de las personas adultas mayores se enfrentan con el correr de los años a circunstancias de debilidad por causa del deterioro de su salud, motivo por el cual merecen estas personas una protección especial de parte del Estado, de la sociedad y de la familia, tal como lo establece el artículo 46 de la Constitución Nacional".

Bajo esa línea, resulta imprescindible que el Estado disponga un trato preferencial para las personas mayores con el fin de propender por la igualdad efectiva en el goce de sus derechos. En miras de alcanzar dicho propósito, se requiere la implementación de medidas orientadas a proteger a este grupo frente a las omisiones o acciones que puedan suponer una afectación a sus garantías fundamentales, generando espacios de participación en los que dichos sujetos puedan sentirse incluidos dentro de la sociedad y puedan valorarse sus contribuciones a la misma.

En palabras de la Corte:

"(...) la tercera edad apareja ciertos riesgos de carácter especial que se ciernen sobre la salud de las personas y que deben ser considerados por el Estado Social de Derecho con el fin de brindar una protección integral del derecho a la salud, que en tal contexto constituye un derecho fundamental autónomo".

Por tales razones, la Corte reitera que los adultos mayores no pueden ser discriminados ni marginados en razón de su edad, pues además de transgredir sus derechos fundamentales, se priva a la sociedad de contar con su experiencia de manera enriquecedora".

Ahora bien, cabe destacar que mediante numerosos pronunciamientos en la materia, esta Corporación ha hecho especial hincapié en que la condición de sujetos de especial protección constitucional en lo que respecta a los adultos mayores adquiere mayor relevancia cuando: (i) los reclamos se hacen en el plano de la dignidad humana, o (ii) está presuntamente afectada su subsistencia en condiciones dignas, la salud, el mínimo vital, entre otros. Así, les corresponde a las autoridades y, particularmente, al juez constitucional obrar con especial diligencia cuando se trate de este tipo de personas, pues, en atención a sus condiciones de debilidad manifiesta, resulta imperativo aplicar criterios eminentemente protectivos a favor de las mismas.

Lo anterior, aseguró esta Corporación mediante Sentencia T-252 de 2017 hará posible que los adultos mayores *"(...) dejen de experimentar situaciones de marginación y carencia de poder en los espacios que los afectan. Ello debe verse como un resultado de la materialización del artículo 46 de la Constitución y de los deberes de solidaridad que se encuentran encabeza del Estado, las familias y los ciudadanos, responsables de suplir las necesidades que adquieren los adultos mayores por el paso natural de los años". En este orden, insistió la Corte mediante la aludida providencia que las instituciones deben procurar "(...) maximizar localidad de vida de estas personas, incluyéndolas en el tejido social y otorgándoles un trato preferencial en todos los frentes. Conforme a lo expuesto, el ordenamiento jurídico interno e internacional se ha venido adaptando para dar mayor participación a los miembros de este grupo especial y crear medidas de discriminación positiva en su beneficio".*

La solidaridad como principio esencial para la protección del adulto mayor en el Estado Social de Derecho. Reiteración de jurisprudencia

Como se anotó en precedencia, la protección especial al adulto mayor surge como consecuencia de reconocer que existen sectores de la población que, en razón de un mayor grado de vulnerabilidad, son susceptibles de encontrarse, con mayor facilidad, en situaciones que comprometan la efectividad de sus derechos.

3.1 Descripción del problema

A pesar del mandato Constitucional y a lo **señalado por la Corte, en la sentencia antes mencionada (Sentencia T-066/20)** en la que enfatizo que: "En este orden, insistió la Corte mediante la aludida providencia que las instituciones deben procurar *"(...) maximizar la calidad de vida de estas personas, incluyéndolas en el tejido social y otorgándoles un trato preferencial en todos los frentes. Conforme a lo expuesto, el ordenamiento jurídico interno e internacional se han venido adaptando para dar mayor participación a los miembros de este grupo especial y crear medidas de discriminación positiva en su beneficio"*, *un trato preferencial en el pago del impuesto predial de los inmuebles propiedad, o en posesión o usufructo, de los mayores de 60 años en Colombia, por lo que no se ha tenido en cuenta por parte del legislador, que dichas personas, empiezan a*

perder su calidad de vida, entre otros factores, por la pérdida de capacidad económica, deterioro de la salud, abandono de los hijos del hogar familiar, entre otros factores que hacen que este impuesto se vuelva regresivo y casi imposible de pagar. Además de lo anterior, el aumento de la inflación, del costo de vida, de los avalúos catastrales, que inciden en la tarifa del impuesto, hace que dichas personas pierdan sus inmuebles, en procesos de jurisdicción coactiva, sean embargados o cualquier otra medida que usen las administraciones municipales para hacer efectivo el cobro de dicho impuesto.

3.2 De carácter técnico

De acuerdo con las proyecciones de población del DANE, 2020, en Colombia se estima que hay 6.808.641 personas adultas mayores, de ellas:

• 3.066.140 (45%) son hombres y 3.742.501 (55%) son mujeres. Al observar la población total se evidencia que el 51% son mujeres y el 49% son hombres.

• 22.945 personas tienen más de 100 años de edad. De ellas, 8.521 son hombres y 14.424 son mujeres.

Porcentaje de personas adultas mayores, según departamento con base en proyecciones de población 2020 (DANE, 2018, *proyecciones de población 2020 CNPV*).

Los departamentos con mayor participación de personas adultas mayores son: • Quindío (19,2%). • Caldas (18,7%). • Risaralda (17,8%). • Tolima (17,2%).

El 29,2% de las personas adultas mayores residen en hogares de dos (2) personas.

• 14,2% de las personas mayores viven solas. Este porcentaje es de 18,06% en el total de la población.

Las ramas de actividad económica que concentraron el mayor número de personas adultas mayores ocupadas en el trimestre agosto-octubre de 2020 fueron agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (26,8%) y comercio y reparación de vehículos (18,1%) seguido de actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios (9,7%).

3.3 De carácter económico

En Colombia no existen exenciones o descuentos especiales para este tipo de personas, a diferencia de lo que ocurre en otros países en los que sí se observa la adopción de ciertas medidas con la intención de protegerlas.

En efecto, los adultos mayores deben soportar una carga más pesada del impuesto inmobiliario (teniendo en cuenta la reducción de sus ingresos en un buen número de casos) frente a otros grupos de contribuyentes que se encuentran en etapas de la vida que se pueden calificar, en teoría, como más productivas.

Esta situación surge porque la naturaleza "real" del tributo inmobiliario implica que, para su determinación, no se tiene en cuenta la capacidad de pago del sujeto pasivo (con recursos dinerarios o no), lo que implica que, en ciertos casos, se presenten unas tendencias regresivas. En ocasiones, las normas contemplan ciertas excepciones (de tipo personal) como, por ejemplo, cuando se otorgan tratamientos tributarios especiales a ciertos contribuyentes que, por sus características, así lo requieren. De esta manera el sistema tributario se torna más justo y equitativo.

3.4. De carácter social/psicosocial

Según el Instituto Nacional de la Persona del Adulto Mayor de México, más allá de las pérdidas biológicas, la vejez con frecuencia conlleva otros cambios psicosociales importantes: la modificación de roles y posiciones sociales, la pérdida de relaciones estrechas, la práctica y el uso de nuevas tecnologías y una manera diferente de realizar las tareas que puede compensar la pérdida de algunas habilidades.

Robert Atchley considera que, *"la capacidad de respuesta, la adaptación a nuevos procesos, así como el estilo de vida en esta etapa de envejecimiento están determinados por los hábitos, estilos de vida y la manera de ser y comportarse que ha seguido..." anteriormente.*

Las metas, las motivaciones principales y las preferencias también parecen cambiar; hay quienes plantean que la vejez incluso puede estimular el cambio de perspectivas materiales por otras más trascendentes, dando como resultado que estos cambios sean el resultado de la adaptación a la pérdida.

Otros cambios que se viven a nivel social son la falta de convivencia intergeneracional, la apertura sexual, la libertad de creencias, la crisis y madurez filial, la pérdida de seres queridos o el síndrome del nido vacío. Estos eventos pueden tener reacciones negativas tales como depresión, soledad, aislamiento y sufrimiento, entre otros.

Sin embargo, durante la vejez, la persona experimenta situaciones desconocidas y en ocasiones, difíciles. Por este motivo, es primordial adaptar su entorno y propiciar un ambiente cómodo y agradable.

Por otro lado, las enfermedades neurológicas en personas mayores con más incidencia son: Alzheimer, Demencia, Parkinson, Ictus y ELA. La incidencia de las enfermedades neuro de generativas en adultos mayores es tan elevada que 1 de cada 4 personas en el mundo sufrirá algún trastorno mental a lo largo de su vida.

Otros problemas de salud mental son ansiedad/estrés (67,6%) y depresión (15,2%); 31,5% refirió problemas económicos, 15,5%, la pérdida de personas cercanas, cerca de 10%, problemas en el cuidado de niños, adolescentes y otros familiares, y 5,6%, violencia doméstica.

4. MARCO JURÍDICO

4.1 Internacional

• En México D.F., se otorgan beneficios fiscales a los adultos mayores abarcando, incluso, a otros sujetos como las personas con discapacidad, madres solteras con dependientes económicos, etc.

• En Lima (Perú), se ofrece un descuento especial del impuesto predial para los adultos mayores que cumplan ciertas condiciones: "Los adultos mayores pueden acceder al beneficio de deducir... al monto que les corresponde pagar por impuesto predial. Este descuento se puede aplicar tanto a pensionistas como no pensionistas".

"Condiciones: (...) Tener más de 60 años. Ser propietario de un solo inmueble (...) Debe ser destinado a vivienda de los mismos. Puede usarse parcialmente con fines productivos, comerciales o profesionales con aprobación de la municipalidad respectiva (...). Los ingresos brutos no deben exceder...".

• En Argentina, "en la mayoría de las jurisdicciones ya petición de los interesados pueden estar exentos, ya sea total o parcialmente, los inmuebles únicos, con un valor tope, de personas jubiladas, pensionadas, discapacitadas o excombatientes de la Guerra de Malvinas que tengan ingresos inferiores a un tope también establecido. **En algunas jurisdicciones también pueden solicitar exención por un tiempo determinado las personas desocupadas".**

4.2 Constitucional

Recordemos que:

• El artículo 317 de la Constitución Política dispone que "sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble".

• El artículo 294 de la Constitución Política dispone que ***"La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales.*** *Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317*".

• El numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política establece como deber de la persona y el ciudadano *"contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad".*

• El artículo 363 dispone: "El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad".

Entonces, mediante una ley se puede establecer una prohibición para que los municipios en Colombia no puedan realizar cobro del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, dueñas de un único inmueble destinado a vivienda familiar.

4.3 Legal

• Ley 34 de 1920: *"Que fija la tasa del impuesto predial".*

• Ley 14 de 1983: "*Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones".*

• Ley 75 de 1986: "*por la cual se expiden normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones*".

• Ley 44 de 1990: *"Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias".*

• Ley 242 de 1995: "*por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, y se dictan otras disposiciones".*

• Ley 299 de 1996: *"por el cual se protege la flora colombiana, se reglamentan los Jardines botánicos y se dictan otras disposiciones".*

• Ley 388 de 1997: *"por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones".*

4.4. Reglamentarios

• Nuevo Estatuto Tributario de Armenia, estableció el descuento en un 50% del pago de Impuesto Predial Unificado durante tres años a partir de 2023, para las personas mayores de 60 años. El solicitante deberá ser propietario de un solo predio y estar al día con todos los tributos del municipio.

• Acuerdo 007 de 2021, sancionado por el Alcalde Jaime Pumarejo Heins, en su artículo primero estableció que por diez años los pensionados que adquieran vivienda en Barranquilla no tendrán que pagar impuesto predial.

• Acuerdo número 0469 de 2019 de Santiago de Cali

4.5 Jurisprudencial

• Sentencia C-517/07

• Sentencia C-903/11

• Sentencia C-304/12

• Sentencia C-257/22

5. COMPETENCIA DEL CONGRESO

5.1 Constitucional

*"**Artículo 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes".*

***"Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

3. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias".

5.2 Legal y jurisprudencial

Ley 5 de 1992. *"Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes".*

***"Artículo 6º.** Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:*

(...)

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación".

***"Artículo 139.** Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias".*

***"Artículo 140.** Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:*

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas".

Ley 3 de 1992. ***"Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones".***

***Artículo 2º.** Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...)

Comisión Tercera.

Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, ***conocerá de:*** *hacienda y crédito público;* ***impuesto y contribuciones; exenciones tributarias;*** régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro. (Negrita por fuera de texto)

(...).

Respecto a las iniciativas que decreten exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales, el artículo 294 de la Constitución Política reza lo siguiente:

*"**La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales**. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317*". (Negrita por fuera de texto)

Así las cosas, es claro que las entidades territoriales son autónomas para otorgar beneficios o tratamientos preferenciales respecto de sus propios tributos como es el caso del impuesto objeto de este proyecto.

Dicha autonomía es potestad de los concejos municipales o distritales que mediante acuerdos y amparados en el numeral 1 del artículo 93 del Decreto 1333 de 1986 pueden *"Imponer contribuciones para el servicio municipal, dentro de los límites señalados por la ley y las ordenanzas, y reglamentar su recaudo e inversión",* honran el proceso de descentralización de las entidades territoriales que ha significado la materialización del Estado en forma de República Unitaria con autonomía de dichas entidades como reza la Carta Política en su artículo 1º.

En todo caso, estos tributos deberán cumplir con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 14 de 1983 que reza que *"Los municipios sólo podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por plazo limitado, que en ningún caso excederá de diez años, todo de conformidad con los planes de desarrollo municipal".*

La Sentencia C-517 de 1992 precisa el contenido constitucional básico de los elementos integrantes de la autonomía territorial: *1) El derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, elegidas y constituidas democráticamente; 2) el derecho de cada entidad territorial a ejercer libremente las competencias constitucionales y legales que le correspondan; 3) el derecho a participar en las rentas nacionales, tal como lo señala la Constitución, y 4) el derecho de los entes territoriales a administrar sus recursos propios y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*

Por su parte, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta en Sentencia con radicado 50001-23-33-000-2015-00088-01 (25417) ha sostenido que: *"...el legislador goza de amplia potestad de configuración normativa para establecer tributos y definir sus elementos esenciales; bajo la misma lógica, afianzada en el marco de tos artículos 150 [12] y 338 de la CP, y al tenor del artículo 154 ib., que dispone que las leyes del Congreso en las que se "decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales"*, solo pueden ser "*dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno"*, *se tiene que el legislador cuenta con la potestad de crear beneficios tributarios taxativos, limitados, personales e intransferibles, que responden a razones justificadas de política económica o social, o dirigidas a garantizar la igualdad real o efectiva en la materia".*

De igual modo sostuvo que: *"En todo caso, la amplia discrecionalidad del legislador debe respetar los mandatos constitucionales y, en particular, la autonomía de las entidades territoriales, en punto a las actividades de recaudo, fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y devolución y además que existen "... ciertas limitaciones al poder legislativo de configuración normativa en materia de impuestos territoriales, como recursos propios que deben salvaguardarse de la injerencia de las autoridades nacionales y que, en materia de exenciones y tratamientos preferenciales responden a la expresa prohibición del artículo 294 constitucional, según el cual, "La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317". Tal salvaguarda sobre las rentas territoriales frente a la intervención de las autoridades nacionales conduce a que, correlativamente, las entidades territoriales sólo puedan disponer exenciones o tratamientos preferencia/es en relación con los tributos de su propiedad".*

Con base en lo anterior, se funda esta iniciativa legislativa cuyo objeto no es más que facultar a los concejos municipales o distritales a través de norma de rango legal para exonerar del pago del impuesto predial a las personas mayores de sesenta (60) años que sean propietarias, poseedoras y/o usufructuarias, de un único inmueble, destinado a vivienda familiar y cuyas personas no gocen de una pensión y/o que dicha pensión sea menor a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes como medida que representa una liberación de carga u obligación tributaria a una población que por sus condiciones socioeconómicas merecen un tratamiento diferencial.

Habida cuenta lo anterior y considerando que el espíritu de este proyecto de ley se centra en la exoneración del impuesto predial para la población aquí descrita previa potestad y autorización de los concejos municipales y distritales, pongo a consideración del Congreso de la República esta iniciativa legislativa para la cual el Gobierno nacional podrá presentar sus consideraciones durante el trámite legislativo.

6. IMPACTO FISCAL

En concordancia con las disposiciones legales del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 *"por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"*, sobre el análisis de impacto fiscal de las normas, se establece la obligación de hacerlo explícito en todo momento que *"...ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios"; así mismo, el deber de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y de ser incluido "expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo".*

Conforme a lo anterior, las propuestas incluidas en esta iniciativa legislativa no encajan dentro de los preceptos de ordenación de gasto o de otorgamiento de beneficios tributarios dispuestos en el inciso 2º del artículo 7º de la Ley 819 de 2003; razón por la cual no se incluyen costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Así las cosas, si bien esta iniciativa legislativa no ordena gasto ni otorga tales beneficios, sí podría generar un impacto fiscal frente al recaudo de recursos públicos provenientes del trámite de renovación de las licencias de conducción. En tal sentido, en concordancia con lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a esta iniciativa y que tal como reza la ley en mención, podrá darse en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

No obstante, cabe resaltar que frente al análisis de impacto fiscal de las normas la Corte Constitucional ha proferido pronunciamientos sobre la materia, y en el caso de la Sentencia C-866 de 2010 sostuvo una serie de subreglas que se relacionan a continuación:

"...es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003:

i) Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;

ii) ***El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso,***

pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que 'es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. *Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto'*; (Negrita y subrayado por fuera de texto).

iii) En caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual 'se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático'; y

iv) El informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorar lo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica".

Con fundamento a este pronunciamiento de la Corte, posterior a la radicación de este proyecto de ley, se solicitará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, emitir concepto frente a esta iniciativa y considerando que, si bien, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece un deber al Congreso, la Corte ha enfatizado que corresponde principalmente a la cartera de Hacienda y Crédito Público, considerando que cuenta con la información, la experticia en materia económica y funcionarios capacitados para ello.

Así mismo, otro precedente jurisprudencial constitucional proferido por la Corte en Sentencia C-490 de 2011 sostiene que:

"El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de fa política económica, empero, ***no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo:*** *y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público".*

En tal sentido, debe reiterarse que no contar con un análisis de impacto fiscal frente a la iniciativa no puede constituirse en óbice para que este proyecto de ley curse trámite constitucional y legal y mucho menos, para que el Congreso de Colombia ejerza su función legislativa, pues ello se convertiría en una vulneración al principio de separación de poderes del poder público máxime cuando la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 2008 ha señalado que: *"...los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa,* ***y como una carga que le incumbe Inicialmente al Ministerio de Hacienda****...".* (Negrita por fuera de texto).

Es decir, "...el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda...".

En tal sentido, se pone a consideración del Congreso de la República de Colombia esta iniciativa legislativa y se solicita dar inicio a su trámite sin desconocer que, en cualquier momento del procedimiento legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a al proyecto de ley.

7. CONFLICTOS DE INTERÉS

En virtud de las disposiciones normativas del artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, *"por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992",* se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir "...las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación... de esta iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que reza lo siguiente:

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. *Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.*

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

- Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

- Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)".

Al respecto, cabe recordar que la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés

puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley ***podría generar conflictos de interés*** en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil ***mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar, que no gocen de una pensión o que esta sea menor de dos salarios mínimos legales mensuales.***

No obstante; es menester señalar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, de conformidad con las disposiciones del artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Atentamente

OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante Valle del Cauca

Senador

José Jaime Uscátegui Pastrana
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Centro Democrático

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
Senador de la República

PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República

HUGO DANILO LOZANO PIMIENTO
Representante a la Cámara
Departamento del Vaupés

PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se faculta a los concejos municipales y distritales para exonerar del pago del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar.

El Congreso de la República,

DECRETA:

Artículo 1º. ***Objeto.*** Facultar a los concejos municipales y distritales para otorgar beneficios tributarios respecto al impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar, que no gocen de una pensión o que esta sea menor a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 2º. Los concejos municipales y distritales, conforme lo hayan dispuesto sus respectivos acuerdos, podrán exonerar hasta del 100% del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar, que no gocen de una pensión o que esta sea menor a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

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

Atentamente,

OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante Valle del Cauca

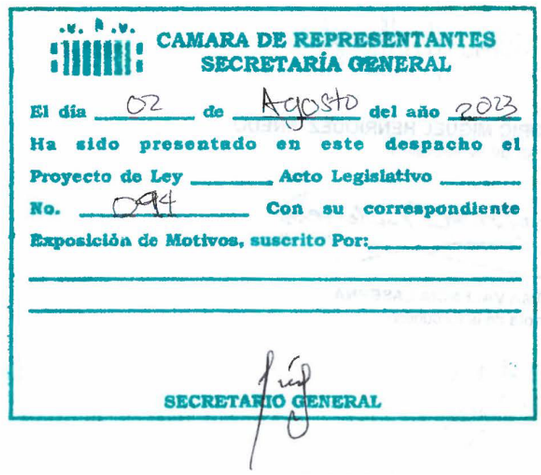
Senador

José Jaime Uscátegui Pastrana
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Centro Democrático

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
Senador de la República

PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República

HUGO DANILO LOZANO PIMIENTO
Representante a la Cámara
Departamento del Vaupés



* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 095 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se amplían los derechos, prerrogativas y estímulos para la prestación del servicio militar en las Fuerzas Armadas de Colombia

Bogotá, D. C. agosto__de 2023

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

E. S. D.

Ref.: Radicación proyecto de ley.

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y haciendo uso del derecho y las facultades consagradas en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de ley, *por medio del cual se amplían los derechos, prerrogativas y estímulos para la prestación del servicio militar en las Fuerzas Armadas de Colombia*, con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

Atentamente,

OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante Valle del Cauca

José Jaime Uscátegui Pastrana
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Centro Democrático

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
Senador de la República

PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República

HUGO DANILO LOZANO PIMIENTO
Representante a la Cámara
Departamento del Vaupés

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO.

La presente ley tiene por objeto ampliar los DERECHOS, PRERROGATIVAS Y ESTÍMULOS de los que trata el artículo 45 del Título V del Decreto Ley 1861 de 2017, *por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización.*

Esta iniciativa legislativa también busca fijar criterios que otorguen beneficios educativos para todos los ciudadanos que presten el servicio militar de manera voluntaria en las Fuerzas Militares y/o Policía Nacional, adicionando un nuevo literal al artículo 45 del Decreto Ley 1861 de 2017, *por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización,* en el cual se crean cupos especiales para estas personas.

2. ANTECEDENTES.

Gracias a la revisión exhaustiva de la literatura encontrada en la biblioteca del Congreso, se pudo observar que ninguna de las modificaciones de la norma descrita ni los proyectos de ley que proponen incentivos para la prestación del servicio militar, manifiestan en su texto propuesta alguna de creación de cupos especiales en las instituciones de educación superior para aquellos bachilleres pertenecientes a los Grupos A, B y C del Sisbén que presten de manera voluntaria el servicio militar obligatorio en las Fuerzas Armadas y/o Policía Nacional de los Colombianos.

Estos solo se limitan a aumentar los beneficios para aquellos que deseen continuar con la carrera militar, incentivar a la obtención de grado de bachiller y otorgar becas parciales a todos aquellos que presten el servicio militar y quieran acceder a la educación terciaria.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La prestación del servicio militar obligatorio en Colombia está enmarcada dentro de la Constitución Política de 1991, en el artículo 216 que indica que es una obligación para todos los colombianos tomar las armas en caso de ser necesario para la defensa de la independencia y de las instituciones públicas. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p. 111) y es por eso que la Alta Gerencia, en su área de Gestión del Talento Humano

debe considerarlo un objeto de estudio, pues el Ejército es una institución política y social que se nutre de la sociedad y sirve a la sociedad (Serrano, 1972, p. 74) así, sus integrantes son el reflejo de la sociedad a la cual sirve. Si bien es cierto que la Ley 1861 de 2017, reemplazó la Ley 48 de 1993 y demás normas relacionadas con el tema de reclutamiento (Congreso de Colombia, 2017, p. 26) faltó explorar otros aspectos que quizá, hubiesen podido aportar de forma positiva a la modificación de la misma, pues por ejemplo no se actualizó el tema de los soldados bachilleres, sin tener en cuenta que cuando se expidió la Ley 48 de 1993, en Colombia todavía era un privilegio ser bachiller, pero pasados 25 años no se consideró que esto podría ocasionar inconvenientes en el área de reclutamiento.

De acuerdo con el documento de revisión de políticas nacionales de educación del Ministerio de Educación, entre los años 2002 y 2012-2013, las tasas netas de los matriculados subieron del 59% al 70% en básica secundaria y del 30% al 41% en educación media, así también el número de inscritos en educación superior también se ha disparado, con una tasa bruta de matriculados duplicada, del 24% al 48% entre 2000 y 2013 (Ministerio de Educación, 2016, p. 30).

El hecho de haber clasificado el servicio militar en dos modalidades, 18 meses y 12 meses para bachilleres dejó abierta una brecha abierta para que la Institucionalidad Militar recibiera 5 cuestionamientos de tipo jurídico que afectan el servicio mismo y la imagen de la organización. Si se hubiese querido dar un privilegio y no en tiempo, sino quizá en destinación del servicio, habría sido enfocado a los profesionales de cualquier campo y no a los bachilleres, pues ser bachiller en el año 2020 ya no es un privilegio y ser bachiller ya es algo común entre los estratos sociales menos favorecidos, quienes son los que mayoritariamente prestan el servicio militar; de acuerdo con las cifras analizadas por la Defensoría del Pueblo en el año 2014, la población con mayor susceptibilidad de reclutamiento para el servicio militar pertenece a los estratos 0, 1 y 2, población objetivo de este proyecto de ley. (Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales, 2014, p. 129).

Aunque la Ley 1861 de 2017 actualizó condiciones de la prestación del servicio, entre estas; la reducción del tiempo, un incremento en la bonificación mensual y la reducción de costos de la libreta (France 24, 2017), y facilitó de manera sustancial la definición de la situación militar, sería bueno revisar otros aspectos en futuras modificaciones a la Ley de Reclutamiento.

Por otro lado, por ser el servicio militar obligatorio un deber constitucional dirigido a todos los colombianos de servir a la patria, que nace al momento de cumplir su mayoría edad para contribuir y alcanzar los fines del Estado encomendados a la Fuerza Pública, **este debería tener mayores contraprestaciones para todo aquel que lo preste de manera voluntaria en las Fuerzas Armadas y/o Policía Nacional de los Colombianos,** puesto que, con la aprobación de la Ley 2272 de 2022, más conocida como Ley de Paz Total, en su Capítulo III, creó el Servicio Social para la Paz como alternativa al servicio militar obligatorio, incrementándose con esto, el déficit de policías y militares en el país.

Asimismo, otorgar cupos especiales en la educación superior a todo ciudadano que preste el servicio militar obligatorio de manera espontánea en Colombia podría:

1. Contribución al bienestar del país: Al prestar el servicio militar de manera espontánea, los ciudadanos están contribuyendo al bienestar y la seguridad del país, demostrando su compromiso con la defensa y la protección de la nación. Ofrecer cupos especiales en la educación superior sería una forma de reconocer y recompensar esta contribución patriótica.

2. Incentivo para el servicio voluntario: Al otorgar cupos especiales, se podría fomentar el servicio militar voluntario, lo que podría aumentar la motivación y el interés de los ciudadanos en unirse al ejército de manera consciente y voluntaria, en lugar de hacerlo de forma forzada por la obligatoriedad.

3. Fomento del sentido de responsabilidad y ciudadanía: Al brindar oportunidades educativas a quienes prestan servicio militar de manera espontánea, se estaría promoviendo un sentido de responsabilidad ciudadana y un compromiso con el país y sus instituciones.

4. Reconocimiento del sacrificio y esfuerzo: El servicio militar puede implicar sacrificios y desafíos físicos y emocionales para los ciudadanos que lo prestan de forma voluntaria. Proporcionar cupos especiales en la educación superior sería una forma de reconocer y valorar el esfuerzo y dedicación de estos individuos.

5. Formación y capacitación para el futuro: Al ofrecer educación superior a quienes prestan servicio militar, se les estaría brindando una oportunidad para obtener una formación académica más sólida y adquirir habilidades y conocimientos que podrían ser aplicables tanto en el ámbito militar como en el civil una vez finalizado su servicio.

6. Fortalecimiento del vínculo entre la sociedad y las fuerzas armadas: La concesión de cupos especiales en la educación superior podría ayudar a mejorar la percepción y el entendimiento entre la sociedad civil y las fuerzas armadas, fomentando una mayor cercanía y confianza entre ambas partes.

Es por ello que, nuestra propuesta se formula con el fin único que, tanto el Congreso como el Gobierno nacional la apoyen como una iniciativa legislativa que ayude al desarrollo, fortalecimiento y funcionamiento de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, así como también a la promoción del acceso equitativo a la educación de todo bachiller que se encuentre dentro de los grupos de clasificación A, B o C del Sisbén, y preste su servicio militar obligatorio de manera voluntaria en las Fuerzas Armadas y/o Policía Nacional de los Colombianos, ya que, según cifras del Ministerio de Defensa, para el 2021 1.785 bachilleres prestaron el servicio militar en las Fuerzas Armadas.

3.1 ¿Cuáles son los beneficios en materia educativa que reciben los ciudadanos como contraprestación por prestar el servicio militar de manera voluntaria en Colombia?

En lo que atañe a este proyecto de ley, los beneficios educativos que reciben los ciudadanos que prestan el servicio militar son los siguientes:

1. Formación y capacitación: Durante el período de servicio militar, los reclutas reciben una formación básica en disciplinas militares, que incluye habilidades físicas, tácticas y técnicas relevantes para su función en las Fuerzas Militares.

2. Certificación y capacitación técnica: En algunos casos, los reclutas pueden recibir certificaciones y capacitación técnica en áreas específicas, lo que puede mejorar sus habilidades y oportunidades laborales después de su servicio militar.

3. Acceso a la educación superior: El Ministerio de Defensa Nacional de Colombia ofrece beneficios educativos a través del "Programa de Educación para el Desarrollo y la Paz", el cual brinda oportunidades para que los soldados y miembros de la fuerza pública continúen sus estudios universitarios después de completar el servicio militar obligatorio.

4. Créditos educativos: Durante su servicio militar, algunos reclutas pueden acumular créditos educativos que pueden ser reconocidos por instituciones de educación superior para facilitar su ingreso y progreso en programas académicos posteriores.

5. Durante el tiempo de servicio los uniformados además recibirán capacitaciones por parte del Sena para que, al término de su salida, puedan recibir un título técnico laboral.

Si revisamos de manera exhaustiva, podremos ver que los beneficios educativos para el acceso a la educación superior son pocos, lo cual no hace atractivo para la ciudadanía la prestación de manera voluntaria a diferencia de otros países como Perú, Estados Unidos e Israel, los cuales traemos a colación para nutrir este proyecto de ley.

3.2 Servicio militar en otros países.

Perú: **Servicio militar voluntario.**

El servicio militar voluntario está amparado en la Ley 29248.

Estos son algunos de los derechos y beneficios a los que podrás acceder:

- Alimentación diaria, tres veces al día.
- Dotación completa de prendas.
- Asignación económica mensual, viáticos por comisión de servicio, seguro de vida.
- Acceso a prestaciones de salud en los sistemas de salud en los hospitales o establecimientos de salud de la institución a la que perteneces.
- Instrucción militar, educación técnica productiva, ampliando tus posibilidades de inserción en el mercado laboral.
- Facilidades para el ingreso a las Fuerzas Armadas.
- Descuentos de hasta 50% en museos, eventos deportivos y culturales.
- ***Facilidades después del primer año para realizar estudios en universidades o institutos en convenio con el programa Beca 18.***

Estados Unidos: **Servicio militar obligatorio en Estados Unidos**

El servicio militar obligatorio (“draft”), es la inscripción obligatoria de los varones en las Fuerzas Armadas de Estados Unidos. Aunque el ejército ha sido una fuerza totalmente voluntaria desde 1973, el Gobierno puede restablecer el servicio militar obligatorio en caso de una emergencia nacional.

¿Qué es el Servicio Selectivo?

El Sistema de Servicio Selectivo (en inglés) es la agencia responsable de registrar a los varones en el Servicio Selectivo. El registro con candidatos se usaría en caso de que sea necesario restablecer el servicio militar obligatorio en el futuro.

Beneficios:

- ***Ayuda financiera para pagar estudios superiores.***
- Oportunidad de obtener la ciudadanía estadounidense.
- Capacitación para trabajar en el Gobierno o en el Servicio Postal de Estados Unidos Israel: “Ley de Soldados Liberados”.

El Estado de Israel ha establecido en una ley llamada “Ley de Soldados Liberados” beneficios especiales y asistencia financiera para jóvenes que han completado el servicio militar o el servicio nacional.

Los beneficios incluyen: una subvención deliberación, un depósito personal y un fondo para asistencia adicional.

El monto de la concesión de liberación y depósito se calcula sobre la base de la cantidad de meses de servicio militar real multiplicado por la tasa mensual. La asistencia es universal y automática. De acuerdo con la Ley de Soldados Liberados, la asistencia no disminuye y no se reduce la ayuda de acuerdo con las disposiciones sobre los derechos en el Departamento de Estudiantes.

4. MARCO JURÍDICO.

1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

4.1 Marco Jurídico General.

De acuerdo a la Carta Política de 1991 describe que Colombia es un Estado social de derecho y fundada en el marco de algunas garantías y fines establecidos de la siguiente manera:

Artículo 1º. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (...)”.

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación. (…) que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

4.2 Marco normativo relacionado con la presente iniciativa.

<<Artículo 13>> Ley 48 de 1993 "El Gobierno podrá establecer diferentes modalidades para atender la obligación de la prestación del servicio militar obligatorio.

Continuarán rigiendo las modalidades actuales sobre la prestación del servicio militar:

a) Como soldado regular, de 18 a 24 meses;

b) Como soldado bachiller, durante 12 meses;

c) Como auxiliar de policía bachiller, durante 12 meses;

d) Como soldado campesino, de 12 hasta 18 meses.

Parágrafo 1º. Los soldados, en especial los bachilleres, además de su formación militar, y demás obligaciones inherentes a su calidad de soldado, deberán ser instruidos y dedicados a la realización de actividades de bienestar social a la comunidad y en especial a tareas para la preservación del medio ambiente y conservación ecológica.

Parágrafo 2º. Los soldados campesinos prestarán su servicio militar obligatorio en la zona geográfica en donde residen. El Gobierno nacional organizará tal servicio tomando en cuenta su preparación académica y oficio".

En su artículo 10 se manifiesta quienes están en la obligación de prestar el servicio militar obligatorio:

«Artículo 10>> Ley 48 de 1993, Todo varón colombiano está obligado a definir su situación militar a partir de la fecha en que cumpla su mayoría de edad, a excepción de los estudiantes de bachillerato, quienes definirán cuando obtengan su título de bachiller.

La obligación militar de los colombianos termina el día en que cumplan los cincuenta (50) años de edad.

PARÁGRAFO. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> La mujer colombiana prestará el servicio militar voluntario, y será obligatorio cuando las circunstancias del país lo exijan y el Gobierno Nacional lo determine y tendrán derecho a los estímulos y prerrogativas que establece esta ley no importando la modalidad en que se preste el servicio.

- **Ley 548 de 1999.**

En su artículo 2º modifica el artículo 13 de la Ley 418 de 1998:

<<Artículo 2>> Ley 418 de 1998 "El artículo 13 de la Ley 418 de 1997, quedará así:

"Artículo 13. Los menores de 18 años de edad no serán incorporados a filas para la prestación del servicio militar. A los estudiantes de undécimo grado, menores de edad que, conforme a la Ley 48 de 1993, resultaren elegidos para prestar dicho servicio, se les aplazará su incorporación a las filas hasta el cumplimiento de la referida edad.

Si al acceder a la mayoría de edad el joven que hubiere aplazado su servicio militar estuviere matriculado o admitido en un programa de pregrado en institución de educación superior, tendrá la opción de cumplir inmediatamente su deber o de aplazarlo para el momento de la terminación de sus estudios. Si optare por el cumplimiento inmediato, la institución educativa le conservará el respectivo cupo en las mismas condiciones; si optare por el aplazamiento, el título correspondiente sólo podrá ser otorgado una vez haya cumplido el servicio militar que la ley ordena. La interrupción de los estudios superiores hará exigible la obligación de incorporarse al servicio militar. La autoridad civil o militar que desconozca la presente disposición incurrirá en causal de mala conducta sancionable con la destitución.

Parágrafo. El joven convocado a filas que haya aplazado su servicio militar hasta la terminación de sus estudios profesionales, cumplirá su deber constitucional como profesional universitario o profesional tecnólogo al servicio de las fuerzas armadas en actividades de servicio social a la comunidad, en obras civiles y tareas de índole científica o técnica en la respectiva dependencia a la que sea adscrito necesite.

En tal caso, el servicio militar tendrá una duración de seis meses y será homologable al año rural, periodo de práctica, semestre industrial, año de judicatura, servicio social obligatorio o exigencias académicas similares que la respectiva carrera establezca como requisito de grado. Para los egresados en la carrera de derecho, dicho servicio militar podrá sustituir la tesis o monografía de grado y, en todo caso, reemplazará el servicio social obligatorio a que se refiere el artículo 149 de la Ley 446 de 1998".

Decreto Ley 1861 de 2017.

En el Decreto Ley 1861 en su artículo 68 sea clara donde se da la ubicación del servicio militar:

<<Artículo 68>> del Decreto Ley 1861 de 2017, Es el acto a través del cual el Comandante de Fuerza, el Director General de la Policía Nacional, el Director del Inpec o la autoridad en la que estos deleguen, asigna a una unidad o repartición a un soldado, infante de marina, soldado de aviación y auxiliar de policía o auxiliar del cuerpo de custodia, cuando es incorporado para la prestación del servicio militar obligatorio, en las áreas geográficas que determine cada Fuerza, la Policía Nacional o el Inpec.

Artículo 45. Derechos al término de la prestación del servicio militar. Todo colombiano que haya prestado el servicio militar obligatorio, tendrá los siguientes derechos:

En las entidades del Estado de cualquier orden el tiempo de servicio militar le será computado para efectos de cesantía, pensión de jubilación de vejez, pensión de invalidez, asignación de retiro y prima de antigüedad en los términos de la ley.

Los fondos privados computarán el tiempo de servicio militar para efectos de pensión de jubilación de vejez y pensión de invalidez.

b) Cuando el ciudadano haya sido admitido en instituciones públicas y privadas para adelantar estudios universitarios, tecnológicos y técnicos, en caso de prestar el servicio militar, las instituciones tendrán la obligación de reservar el cupo respectivo hasta el semestre académico siguiente al licenciamiento.

c) Cuando el ciudadano haya prestado el servicio militar obligatorio y haya sido admitido en las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, podrá acceder a un descuento del 30% sobre la matrícula financiera.

d) Las Escuelas de Oficiales de la Fuerza Pública admitirán mínimo el 30% del personal a incorporar a quienes hayan prestado el servicio militar, siempre y cuando reúnan el perfil requerido para ingresar.

e) El Ministerio de Defensa Nacional podrá celebrar convenios con las instituciones de educación superior, que permitan al reservista, adelantar estudios profesionales, tecnológicos y técnicos profesionales con un descuento sobre el valor de la matrícula durante toda la carrera, en programas académicos que definan las instituciones.

f) A los soldados, infantes de marina, soldados de aviación y auxiliares de policía o del cuerpo de custodia, que al término del servicio de manera facultativa opten por adelantar una formación técnica laboral, podrán ser

vinculados al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), en aprovechamiento a los convenios existentes con el Ministerio de Defensa Nacional.

g) Autorizase al Gobierno nacional para que a través del Icetex cree una línea de crédito educativo para reservistas de primera clase. En los casos que aplique, este beneficio no será acumulativo con la Ley 1699 de 2013.

h) El Gobierno nacional creará una línea especial de crédito de fomento a largo plazo, con el objeto de propiciar el regreso a la actividad agropecuaria de los soldados, infantes de marina, soldados de aviación, auxiliares de policía y auxiliares del cuerpo de custodia del Inpec proveniente de áreas rurales para el fomento de formas de economía solidaria, tales como microempresas entre quienes prestaron el servicio militar.

i) La condición de reservista de primera clase será incluida como criterio de priorización y/o desempate en la selección de beneficios de programas o políticas de generación de empleo y promoción de enganche laboral. Así mismo, tendrán prelación para acceder a cursos de capacitación en el marco del Servicio Público de Empleo.

Ley 2217 de 2022 "Servicio Social para la Paz".

Artículo 10. Servicio Social para la Paz. Con fundamento en el artículo 22 de la Constitución Política créase el Servicio Social para la Paz, como una alternativa al servicio militar.

Artículo 11. Modalidades del Servicio Social para la Paz. El Servicio Social para la Paz tendrá una duración de doce (12) meses, y podrá prestarse en las siguientes modalidades:

1. Servicio social para promover la alfabetización digital en zonas rurales o urbanas.

2. Servicio social para el trabajo con víctimas del conflicto armado y la promoción de sus derechos, la defensa de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

3. Servicio social para la refrendación y el cumplimiento de Acuerdos de Paz.

4. Servicio social para promover la política pública de paz, la reconciliación, la convivencia y la no estigmatización.

5. Servicio social para la protección de la naturaleza, la biodiversidad, las fuentes hídricas, hábitats marinos y costeros, ecosistemas estratégicos, la riqueza ambiental y forestal del país.

6. Servicio social para promover la paz étnico, cultural y territorial, respetando el derecho de autodeterminación, la autonomía, usos y costumbres de las comunidades étnicas, y la cultura campesina.

7. Servicio social para la protección y cuidado de las personas en condición de discapacidad y personas mayores en condición de vulnerabilidad.

8. Servicio social para el trabajo en la reforma rural integral.

9. Servicio social para ser vigía del patrimonio cultural, material e inmaterial de la Nación.

10. Servicio social para el trabajo con personas damnificadas o afectadas por fenómenos o amenazas naturales.

11. Servicio social para promover la educación y las actividades relacionadas en materia de gestión del riesgo y cambio climático.

Parágrafo 1º. El Servicio Social para la Paz será prestado por las personas que cumplan con los requisitos del servicio militar obligatorio, este será certificado y equivalente a la libreta militar, y se reconocerá como experiencia para primer empleo.

Parágrafo 2º. El Servicio Social para la Paz no podrá usarse para hacer proselitismo político electoral.

Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional reglamentará el Servicio Social para la Paz, su remuneración y las modalidades mediante las que puede prestarse. Su implementación se realizará de manera gradual y progresiva.

5. COMPETENCIA DEL CONGRESO

5.1 Constitucional

El Estatuto Superior faculta al Congreso de la República para la expedición de leyes como la que se pretende tramitar por medio de esta iniciativa legislativa a través de los siguientes artículos:

"***Artículo 114.*** *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes".*

"Artículo 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

3. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias".

5.2 Legal.

Ley 5ª de 1992, ***por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.***

"Artículo 6º. *Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple: (...)*

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todas las ramas de la legislación".

"Artículo 139. *Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias".*

"Artículo 140. *Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:*

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas".

Ley 3ª de 1992, por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2º. *Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a tos asuntos de su competencia.*

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...)

Comisión Segunda.

Compuesta de trece miembros en el Senado y diecinueve miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: política internacional; defensa nacional y

fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional. (Negrilla por fuera de texto)

(...)

6. IMPACTO FISCAL.

En concordancia con las disposiciones legales del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, sobre el análisis de impacto fiscal de las normas, se establece la obligación de hacerlo explícito en todo momento que *"... ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios..."*; así mismo, el deber de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y de ser incluido *"expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo"*.

Así las cosas, sí podría generar un impacto fiscal frente al presupuesto del Ministerio de Defensa en lo concerniente a los rubros de educación para los reclutas. En tal sentido, en concordancia con lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a esta iniciativa y que tal como reza la ley en mención, podrá darse en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

No obstante, cabe resaltar que frente al análisis de impacto fiscal de las normas la Corte Constitucional ha proferido pronunciamientos sobre la materia, y en el caso de la Sentencia C-866 de 2010 sostuvo una serie de subreglas que se relacionan a continuación:

"... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003:

i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;

ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que 'es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto'; (Negrita y subrayado por fuera de texto).

iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobra la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual 'se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático'; y

iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las Células Legislativas a acoger su posición; sin embargo, si genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica".

Con fundamento a este pronunciamiento de la Corte, posterior a la radicación de este proyecto de ley, se solicitará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, emitir concepto frente a esta iniciativa y considerando que, si bien, el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 establece un deber al Congreso, la Corte ha enfatizado que corresponde principalmente a la cartera de Hacienda y Crédito Público, considerando que cuenta con la información, la experticia en materia económica y funcionarios capacitados para ello.

Así mismo, otro precedente jurisprudencial constitucional proferido por la Corte en Sentencia C-490 de 2011 sostiene que:

"El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, ***no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo:*** *y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.*

En tal sentido, debe reiterarse que no contar con un análisis de impacto fiscal frente a la iniciativa no puede constituirse en óbice para que este proyecto de ley curse trámite constitucional y legal y mucho menos, para que el Congreso de Colombia ejerza su función legislativa pues ello se convertiría en una vulneración al principio de separación de poderes del poder público máxime cuando la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 2008 ha señalado que: "... los primeros tres incisos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad dela actividad legislativa, ***y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda..."***. (Negrita por fuera de texto).

Es decir, *"... el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veta legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda...*".

En tal sentido, se pone a consideración del Congreso de la República de Colombia esta iniciativa legislativa y se solicita dar inicio a su trámite sin desconocer que, en cualquier momento del procedimiento legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a al proyecto de ley.

7. **CONFLICTOS DE INTERÉS.**

En virtud de las disposiciones normativas del artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir *"... las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación..."* de esta iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que reza lo siguiente:

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas*. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.*

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

- *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

- *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)".*

Al respecto, cabe recordar que la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley **NO** genera conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, en razón a que se trata de una norma de carácter general, impersonal o abstracto que tendría efectos jurídicos para cualquier persona del territorio nacional y que, como ya mencionó anteriormente, no materializa una situación concreta que pueda enmarcar un beneficio particular, actual o directo para los congresistas.

No obstante; es menester señalar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, de conformidad con las disposiciones del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Atentamente,

OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante Valle del Cauca

José Jaime Uscátegui Pastrana
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Centro Democrático

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
Senador de la República

PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República

HUGO DANILO LOZANO PIMIENTO
Representante a la Cámara
Departamento del Vaupés

PROYECTO DE LEY NÚMERO 095 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se amplían los derechos, prerrogativas y estímulos para la prestación del servicio militar en las Fuerzas Armadas de Colombia

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto ampliar los derechos, prerrogativas y estímulos de los que trata el artículo 45 del Título V del Decreto Ley 1861 de 2017, *por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización.*

Artículo 2º. Adiciónese un nuevo literal J) y un parágrafo al artículo 45 del Decreto Ley 1861 de 2017, *por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización*, así:

"…

J. El Ministerio de Defensa Nacional podrá celebrar convenios con las instituciones de educación superior, que permitan al reservista bachiller perteneciente a

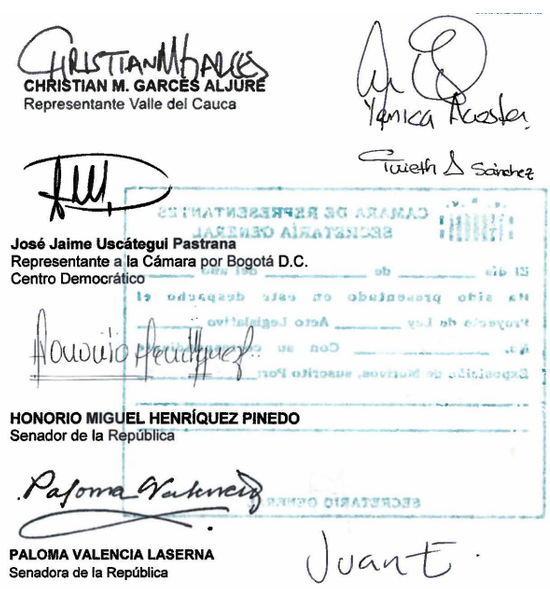
los grupos A, B y C del Sisbén, adelantar estudios profesionales, tecnológicos y técnicos profesionales mediante el otorgamiento de cupos especiales, en todos los programas académicos que ofrezcan las instituciones.

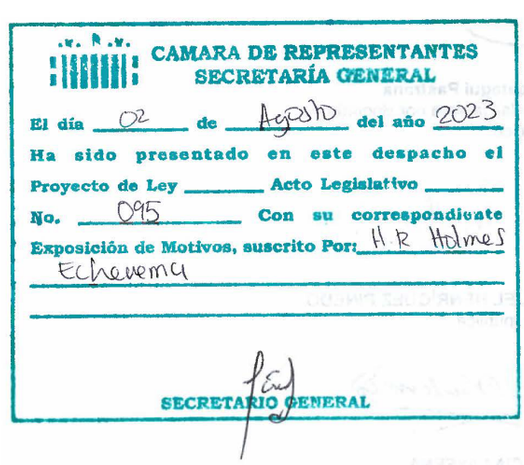
Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará los mecanismos para la creación de los cupos especiales de los que trata el literal J, y quedará en cabeza de la institución de educación superior la formulación de los requisitos para el otorgamiento de dichos cupos.

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

Atentamente,







* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 096 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., agosto 2023.

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

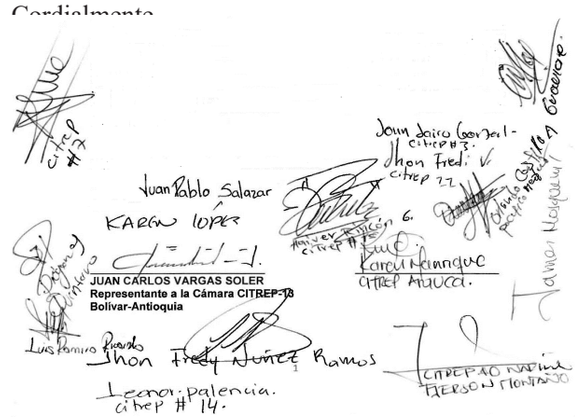
Ref.: Proyecto de ley número 096 de 2023, *por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.*

Respetado doctor Lacouture.

En mi condición de Representante a la Cámara, y en ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y de conformidad con las modificaciones introducidas en el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, radicó ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes, el proyecto de ley, *por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.*

Adjunto original y tres (3) copias del documento.

Cordialmente,



PROYECTO DE LEY NÚMERO 096 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. El objeto de esta ley es habilitar, en favor de la población campesina y víctimas del conflicto armado, la adjudicación, titulación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, con ajuste a la zonificación especificada en dicha norma.

Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de lo dispuesto en la presente ley entiéndase las siguientes definiciones:

A. **Baldíos:** Son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley.

B. **Concesión forestal campesina:** Modo por medio del cual se otorga el uso del recurso forestal y de la

biodiversidad en baldíos y tierras al interior de las zonas de reserva de Ley 2ª de 1959, y con acompañamiento del Estado, sin perjuicio de los otros modos establecidos para el aprovechamiento forestal. La concesión forestal campesina es de carácter persistente y tiene por objeto conservar el bosque con las comunidades, dignificando sus modos de vida, para lo cual promueve la economía forestal comunitaria y de la biodiversidad, el desarrollo de actividades de recuperación, rehabilitación y restauración y el manejo forestal sostenible de productos maderables, no maderables y servicios ecosistémicos, respetando los usos definidos para las zonas de reserva de la Ley 2ª de 1959, con el fin de contribuir a controlar la pérdida de bosque en los núcleos activos de deforestación y la degradación de ecosistemas naturales.

C. Contratos de uso sobre baldíos: También denominados contratos de conservación natural, son acuerdos que permiten que, quienes han vivido históricamente en zonas protegidas, puedan hacer uso de las tierras que habitan, con el compromiso de protección de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre en ellas.

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

E. Reserva forestal: Son zonas establecidas para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre.

F. Sustracción de reserva forestal: Es un proceso mediante el cual la Autoridad Ambiental, evalúa la pertinencia de levantar la figura jurídica de reserva forestal de Ley 2ª de 1959.

G. Titulación de predios: Es la materialización de la adjudicación, conforme a la normatividad que rige la conformación del justo título de bienes inmuebles en el país.

H. Títulos verdes: Es una figura que reconoce el dominio y usufructo del predio al campesinado, pero que a su vez establece unas restricciones ambientales frente a los usos que se pueden desarrollar en el mismo.

I. Zona tipo A: Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica.

J. Zona tipo B: Zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

K. Zona tipo C: Zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la reserva forestal, que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados.

Artículo 3º. **Habilitación de adjudicación, concesión y otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción.** En las reservas forestales protectoras-productoras y en las zonas tipo B y C de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá adjudicar, titular, concesionar u otorgar el uso de tierras que se encuentren en su interior sin que para ello sea necesaria la sustracción de dichas áreas, con ajuste a los principios que rigen sus actuaciones. En las zonas tipo A se podrá concesionar u otorgar el uso de baldíos, sin sustracción de área.

Parágrafo 1º. La adjudicación, titulación, concesión y otorgamiento de uso de tierras y de baldíos en aquellos territorios que se traslapen o coincidan con páramos, se decidirán conforme a la legislación aplicable y en todo caso deberá respetarse el régimen ambiental más estricto.

Parágrafo 2º. En los casos que exista información más detallada sobre la zonificación adoptaba en el presente artículo las autoridades ambientales en el marco de su función de administración de la reserva allegarán al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales que soporten su propuesta de modificación de la zonificación, sin perjuicio de las medidas de manejo definidas en el plan de zonificación ambiental.

Parágrafo 3º. La Agencia Nacional de Tierras creará un módulo en el Sistema de Información de Tierras donde se registren los territorios adjudicados, titulados, concesionados u otorgado su uso.

Artículo 4º. Adjudicación, titulación y uso sobre baldíos. La adjudicación y titulación de tierras y predios baldíos ubicados en las zonas señaladas en el artículo anterior de la presente ley, se realizará mediante la figura de títulos verdes, mientras que el otorgamiento de uso se realizará a través de concesiones forestales campesinas o contratos de uso, que reconozcan el dominio y usufructo del predio al campesinado, a grupos étnicos y a las víctimas del conflicto armado. La adjudicación, concesión, titulación o uso será para el desarrollo de proyectos que incluyan actividades productivas o ambientales asociadas al manejo forestal sostenible, a través de prácticas forestales, agroforestales, silvopastoriles, o servicios ambientales, manteniendo la vocación forestal del suelo, contribuyendo con ello al cierre de la frontera agropecuaria, a evitar procesos de deforestación, o a implementar procesos de reforestación y protección ambiental.

Parágrafo 1º. Para las adjudicaciones, titulaciones, concesiones y otorgamiento de uso de tierras en las zonas de reserva forestal acá mencionadas, se tendrá en cuenta las actividades productivas y/o ambientales que los ocupantes estén desarrollando en el predio con el fin de formular un proyecto productivo y/o ambiental que las incorpore y de ser necesario contemple su reconversión gradual a actividades que posibiliten el desarrollo de la economía forestal y la protección de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre.

Parágrafo 2º. El Gobierno nacional establecerá las restricciones ambientales frente a los usos que se puedan desarrollar en el predio.

Artículo 5º. Beneficiarios de concesiones forestales campesinas y otros contratos de uso. A las concesiones forestales campesinas y a los contratos de uso de tierras de las *zonas B y* C referidas en esta ley, accederán los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria, sin tierra o con tierra insuficiente, y sus asociaciones u organizaciones, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo las asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley completen una posesión de los predios

durante cinco (5) o más años; que se comprometan con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre.

A las concesiones forestales campesinas y a los contratos de uso de los baldíos de las *zonas A* accederán los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria, sin tierra o con tierra insuficiente, y sus asociaciones u organizaciones, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo las asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley completen una posesión de los predios ocho (8) o más años; que se comprometan con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre. Las concesiones y contratos de uso a los que hace referencia este artículo se otorgarán sin perjuicio del régimen de sustracciones de áreas de reserva forestal consagrada en el Decreto Ley 2811 de 1974 y demás normas que lo reglamentan, modifiquen o deroguen.

Parágrafo 1º. Las concesiones forestales campesinas se otorgarán por un plazo de hasta treinta (30) años prorrogables, por el término inicialmente otorgado, siempre que los beneficiarios cumplan con la resolución por medio de la cual se le otorgó la concesión forestal campesina y con los lineamientos y la normativa ambiental vigente. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en articulación con la Agencia Nacional de Tierras, fijará los requisitos y condiciones para el otorgamiento y el seguimiento o las concesiones forestales campesinas, incluyendo los criterios que demuestren el arraigo territorial y las condiciones de vulnerabilidad, para lo cual deberá expedir la reglamentación pertinente dentro del año siguiente la promulgación de la presente ley. Cumplido el plazo inicial de la concesión, se evaluará la posibilidad de la sustracción del área de las zonas de reserva forestal y de titulación verde del predio.

Los otros contratos de uso podrán otorgarse por un plazo de hasta diez (10) años prorrogables, por el término inicialmente otorgado, siempre que los beneficiarios cumplan con la resolución por medio de la cual se le otorgó. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fijará los requisitos y condiciones para el otorgamiento y el seguimiento a los contratos de uso.

Parágrafo 2°. La Agencia Nacional de Tierras o la Corporación Autónoma Regional competente otorgará la concesión forestal campesina, o el contrato de uso, por acto administrativo motivado, previo concepto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual además llevará un registro de las concesiones forestales campesinas y contratos de uso otorgados, en un sistema de consulta pública.

Parágrafo 3°. La Agencia Nacional de Tierras o la Corporación Autónoma Regional competente tendrán la facultad de declarar la caducidad de la concesión forestal campesina o de los contratos de uso en los siguientes casos:

a. En caso de incumplimiento de las condiciones establecidas en el plan de manejo, acorde con lo definido en la concesión forestal Campesina o en el contrato de uso.

b. La cesión del derecho al uso del recurso, hecho a terceros sin autorización del concedente.

c. El destino de la concesión forestal campesina o del contrato para uso diferente al señalado en la resolución que la otorgó.

d. El incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas de la resolución de otorgamiento y/o de las normas ambientales, salvo fuerza mayor debidamente comprobada, siempre que el interesado dé aviso dentro de los treinta (30) días siguientes al acaecimiento de la misma.

e. No hacer uso de la concesión forestal campesina durante dos (2) años continuos.

f. Las demás que expresamente se consignen en la resolución por medio de la cual se otorga la concesión forestal campesina y las establecidas en el Decreto Ley 2811 de 1974 que le sean aplicables.

Parágrafo 4°. En los casos donde confluyan las figuras de otorgamiento de derechos de uso sobre los baldíos inadjudicables de la Nación y la concesión forestal campesina o contratos de uso en las zonas de reserva de Ley 2ª de 1959, la reglamentación será definida coordinadamente entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Agencia Nacional de Tierras. Sin perjuicio del otorgamiento de los derechos de uso sobre los baldíos de la Nación inadjudicables de competencia de la Agencia Nacional de Tierras, la Corporación Autónoma Regional competente, podrá otorgar la concesión forestal campesina o contratos de uso a que hace referencia este artículo.

Parágrafo 5°. Lo dispuesto en este artículo no tendrá aplicación cuando se trate de territorios y territorialidades indígenas, ni cuando se trate de territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, conforme a la normativa vigente.

Artículo 6°. **Beneficiarios de otorgamiento de baldíos y títulos verdes.** A la adjudicación de baldíos y titulación verde en las zonas tipo B y C podrán acceder los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria y sus asociaciones u organizaciones, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada que, a la fecha de expedición de esta ley, completen una posesión de los predios durante diez (10) o más años; que se comprometan con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre.

A la adjudicación de baldíos y titulación verde en las zonas tipo A podrán accederlos campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria y sus asociaciones u organizaciones, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada que, a la fecha de expedición de esta ley, completen una posesión de los predios durante quince (15) o más años; que se comprometan con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre.

La adjudicación de baldíos y titulación predial a los que hace referencia este artículo se otorgarán sin perjuicio del régimen de sustracciones de áreas de reserva forestal consagrada en el Decreto Ley 2811 de 1974 y demás normas que lo reglamentan, modifiquen o deroguen.

Parágrafo 1°. La adjudicación de baldíos y titulación predial a los que hace referencia este artículo se otorgarán por un plazo indefinido, siempre que los beneficiarios cumplan con los lineamientos y la normativa ambiental vigente. La Agencia Nacional de Tierras en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fijará los requisitos y condiciones para el otorgamiento y el seguimiento a las adjudicaciones y titulación de baldíos mediante la figura de títulos verdes, incluyendo los criterios que demuestren el arraigo territorial y las condiciones de vulnerabilidad, para lo cual deberá expedir la reglamentación pertinente dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley.

Parágrafo 2°. La Agencia Nacional de Tierras otorgará títulos verdes, previo concepto del Ministerio de

Ambiente y Desarrollo Sostenible, quienes llevarán un registro de los baldíos y títulos verdes otorgados, en un sistema de consulta pública.

Parágrafo 3°. La Agencia Nacional de Tierras y el Ministerio de ambiente tendrán la facultad de declarar la caducidad y el revocamiento de los títulos verdes en los siguientes casos:

a. En caso de incumplimiento de las condiciones establecidas, acorde con lo definido en la adjudicación de baldíos y titulación verde.

b. El incumplimiento del compromiso con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre dentro del predio otorgado y titulado.

g. La cesión de derechos y dominio del predio, hecho a terceros sin autorización del otorgante.

h. El destino del predio para usos diferentes a los señalados y habilitados en los títulos verdes.

i. El incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas del otorgamiento, la titulación y/o de las normas ambientales, salvo fuerza mayor debidamente comprobada, siempre que el interesado dé aviso dentro de los treinta (30) días siguientes al acaecimiento de la misma.

j. No hacer uso del predio titulado durante tres (3) años continuos.

k. Las demás que expresamente se consignen en la resolución por medio de la cual se otorga la concesión forestal campesina y las establecidas en el Decreto Ley 2811 de 1974 que le sean aplicables.

Parágrafo 4°. Lo dispuesto en este artículo no tendrá aplicación cuando se trate de territorios y territorialidades indígenas, ni cuando se trate de territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, conforme a la normativa vigente.

Artículo 7°. *Administración, control y seguimiento*. La explotación de las tierras o bienes baldíos que se adjudiquen, titulen, concesionen o se otorguen en uso conforme a lo dispuesto en la presente ley, estará sujeta al estricto cumplimiento de las disposiciones vigentes y en especial aquellas emitidas por el Gobierno nacional a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1° y 8, lo cual será verificado por la Agencia Nacional de Tierras en materia del seguimiento a las condiciones tanto de adjudicación como de otorgamiento de uso, y por la autoridad ambiental administradora de la reserva forestal en lo que corresponde a los recursos naturales.

El incumplimiento de las normas fijadas para adelantar la explotación de los bienes que se adjudiquen, titulen, concesionen o se otorguen en uso, conforme lo dispuesto en la presente ley y sus reglamentaciones, dará lugar a las acciones policivas, ambientales y legales procedentes, en especial a las establecidas en las Leyes 160 de 1994, 1333 de 2009 y demás normas que la complementen, modifiquen, sustituyan o deroguen.

Artículo 8°. Régimen de sustracción de áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959. El régimen de sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 que puedan ser utilizadas en explotación diferente a la forestal se sujetará a lo dispuesto en el Decreto Ley 2811 de 1974 y las normas que lo reglamentan y desarrollan.

En todo caso, en el evento en que el proyecto que requiera previamente de la sustracción de las áreas de reserva forestal afecte a las comunidades étnicas, se deberá agotar el trámite de consulta previa de conformidad con el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT, siempre y cuando el Ministerio del Interior certifique la presencia de comunidades étnicas en la zona donde se pretenda ejecutar el mismo.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptará un mecanismo para facilitar, garantizar y agilizar la sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 con fines de reforma rural integral.

Artículo 9°. *Vigencia*. La presente ley, rige a partir de la fecha de su expedición y modifica las leyes contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 096 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.

1. INTRODUCCIÓN.
2. CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA.
3. ZONAS DE RESERVA FORESTAL.
4. POBLACIÓN FOCALIZADA COMO BENEFICIARIA DEL PROYECTO LEGISLATIVO.
5. PROPUESTA DE ARTICULADO.
6. CONFLICTOS DE INTERÉS.
7. IMPACTO FISCAL.

1. INTRODUCCIÓN

Una de las causas del conflicto armado es la desigualdad en la distribución de la tierra[1] y la existencia de necesidades básicas insatisfechas en el sector rural, situación que se agravó por cuenta de los despojos y desplazamientos forzados acaecidos en una buena porción de la zona rural del país. De esta manera, los campesinos y trabajadores agrarios que ya padecían una difícil condición socioeconómica, se vieron obligados históricamente a ocupar otros territorios en procura de su subsistencia y de la de su núcleo familiar, territorios que en algunos casos coincidieron con las denominadas reservas forestales que se crearon antes y después de la ocupación en referencia.

Surgió entonces una tensión de rango constitucional entre el derecho a la propiedad –con el consecuente acceso a la tierra–, y el deber de proteger los bienes de la nación, entre los que figuran las reservas forestales. Dicha tensión requiere una nueva valoración si quienes demandan del Estado la materialización del derecho a la propiedad y al territorio pertenecen a grupos sujetos de especial protección constitucional como lo son las víctimas del conflicto armado interno y el campesinado del país.

En esa línea, el presente proyecto propone un articulado que pondera los citados intereses superiores al habilitar la adjudicación, titulación, concesión y el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales para el desarrollo de proyectos productivos sostenibles y ambientales, así contribuir al acceso y distribución equitativa de la tierra rural, así como a la conciliación de derechos humanos y ambientales.

Para ello, (i) se hará referencia a la Constitución Ecológica, y (ii) se describirá el concepto de zona de

[1] La Corte Constitucional afirmó en el Comunicado de prensa 26 del 18 de agosto de 2022, Sentencia SU-288 de 2022, a propósito del régimen especial de bienes baldíos, que para el año 2017 el nivel de desigualdad en la distribución de la propiedad "es muy alto", para lo cual cita el análisis hecho por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA contenido en Distribución de la propiedad rural, Colombia 2017.

reserva forestal. Luego, se presentará (iii) la población focalizada con la materialización del proyecto, (iv) el proyecto y articulado propuesto. Para concluir, se hará una breve referencia a (v) la ausencia de conflictos de intereses y (vi) al análisis de impacto fiscal.

2. CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA

El contenido de los artículos constitucionales que regulan y protegen la relación sociedad-naturaleza, así como aquellos que le dan prevalencia al medio ambiente y lo tratan como un principio, derecho, deber y presupuesto para el disfrute de garantías de corte fundamental, han dado paso a la llamada Constitución Ecológica, contenida en la Constitución Política de 1991.

Con ello, surge para el Estado la obligación de conservar y proteger el medio ambiente, así como de procurar el desarrollo económico y social, y el aprovechamiento de recursos naturales en condiciones de sostenibilidad, conservación, restauración o sustitución (art. 80, C. P.).

Estos artículos constitucionales se robustecen a la luz de instrumentos internacionales que abordan la ecología mundial, tales como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Protocolo de Kioto, entre otros, los cuales enriquecen la interpretación y posterior aplicación de la norma.

Ahora bien, una lectura integral de la Carta Política permite inferir que hay dos postulados de rango constitucional –entre muchos más– con los que debe armonizarse la interpretación, tales como el derecho a la propiedad privada, al trabajo y seguridad alimentaria, y la normatividad definida con ocasión de la firma del Acuerdo Final. Esto es relevante por dos motivos:

a) De cara al derecho a la propiedad privada, y al tiempo que el Constituyente de 1991 reconoció la propiedad privada, le asignó una función social a la que le es inherente una función ecológica, todo lo cual se engrana con los postulados del Estado Social de Derecho. El Consejo de Estado lo explicó en los siguientes términos:

"Las expresiones concretas de la función social y ecológica de la propiedad son las llamadas "afectaciones al interés general". Por afectación se quiere significar la destinación de determinada propiedad a un fin de interés general que el ordenamiento jurídico ha considerado como relevante y, por tanto, prescribe que el ejercicio del derecho de propiedad se realice atendiendo las finalidades que este derecho está llamado a cumplir. En este sentido, toda propiedad pública o privada podrá verse destinada al interés general, convirtiéndose así en un vehículo destinado al cumplimiento de dicho fin"[2].

De esta manera, las funciones social y ecológica cumplen una doble finalidad:

por un lado, amplían las competencias del legislador y de la Administración con relación a las limitaciones que puedan imponer a su ejercicio; y por el otro, dirige y/o proyecta o condiciona el ejercicio mismo del derecho radicado en cabeza de los particulares, tanto propietarios como poseedores o tenedores, lo que impide considerar el derecho a la propiedad privada como un absoluto.

b) En lo que tiene que ver con el campesinado, el derecho al trabajo y a la seguridad alimentaria guardan un estrecho vínculo, pues ambos penden de la explotación del territorio que habitan. En ese sentido, la Corte Constitucional ha explicado que la normatividad *"concede una especial protección a las comunidades que dependen de sus formas de producción tradicionales, no solo para garantizar su sustento, sino también para la realización de sus proyectos de vida como sujetos autónomos. Por lo tanto, la protección del trabajo también implica el amparo de las libertades relacionadas con la escogencia de profesión u oficio y el desarrollo de la personalidad, en tanto los campesinos son personas que se han dedicado al trabajo de la tierra "en su libre determinación y por su identidad cultural"*[3].

c. De cara al Acuerdo Final y las normas que iluminan la implementación, en el que la Reforma Rural Integral ocupa el primer eje, la repartición inequitativa de la tierra se reconoce como uno de los detonantes de la violencia en Colombia y su superación implica la no repetición del conflicto y, en consecuencia, sentó las bases para una reforma agraria estructural que busque medidas de reparación material a la población rural más afectada. Entre los distintos principios planteados, como lo son la transformación estructural, el desarrollo integral del campo, la igualdad y enfoque de género, la priorización, la integralidad, la regularización de la propiedad, el desarrollo sostenible y la democratización del acceso y uso adecuado de la tierra, se encuentran los ejes fundamentales del presente proyecto.

En esa línea, la superación de las condiciones de pobreza y desigualdad que se viven en el campo, así como el ofrecimiento de oportunidades a la población rural, podrán llevarse a cabo por medio del acceso y formalización en la posesión de terrenos baldíos, que implique un plan de acompañamiento tanto en la protección social rural, como en medidas de economía solidaria con créditos, asistencia técnica y apoyo en la producción sostenible, además de la construcción de la infraestructura necesaria en lo que se refiere a bienes y servicios públicos en zonas rurales.

De lo hasta aquí dicho, se resalta la preocupación del Constituyente por proteger los entornos ecológicos, sin perjuicio del ejercicio de las demás garantías superiores, con las que eventualmente se presentarán tensiones interpretativas y de aplicación. Esto, por cuanto *"el desarrollo social y la protección del medio ambiente imponen un tratamiento unívoco e indisoluble que permita progresivamente mejorar las condiciones de vida de las personas y el bienestar social, pero sin afectar ni disminuir irracional o desproporcionadamente la diversidad natural y biológica de nuestro ecosistema"*[4].

Es en esta tensión de principios y garantías constitucionales, desde una perspectiva de protección a los derechos humanos, donde surge la necesidad de modificar y actualizar la normativa que permitiría adjudicar, titular, concesionar u otorgar el uso de tierras ubicadas en zonas de reserva, con lo cual se protegería de manera paralela tanto el entorno medioambiental como los derechos a la propiedad privada, a la seguridad alimentaria, al trabajo, a la repartición equitativa de la tierra, entre otros.

En ese sentido, el proyecto propuesto no busca el goce particular de un derecho, sino que tiene una implicación directa en la vida digna y subsistencia de las comunidades que habitan las zonas de reserva forestal, pues, como bien lo ha entendido la Corte Constitucional, "[e]l campo, entonces, no es solo una sumatoria de predios rurales sobre los que se ejercen derechos reales; es ante todo el territorio en el que se desarrollan las diferentes formas

---

2 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación número: 25000-23-26-000-1993-04137-01(21906). C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

3 Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), reiterada en Sentencia C-300 de 2021 (M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar).

4 Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2006 (M. P. Rodrigo Escobar Gil).

de vida campesina, cuya protección interesa al Estado en tanto manifestación de la pluralidad y la diversidad cultural de la Nación colombiana"[5].

3. ZONAS DE RESERVA FORESTAL

Dicho lo anterior, conviene precisar que la Constitución de 1991 no es la única

codificación proteccionista de los derechos humanos y del medio ambiente en Colombia. Ya en 1959 se promulgó la Ley 2ª, con el objetivo de regular el desarrollo de la economía y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre; con ese fin definió 7 áreas de reserva forestal: Pacífico, Central, Río Magdalena, Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de los Motilones, Cocuy y Amazonía.

Es el artículo 206 del Decreto Ley 2811 de 1974 el que las define: "Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras - protectoras".

A su turno, el artículo 12 del Decreto 2372 de 2010 define las reservas forestales protectoras de la siguiente forma:

"Artículo 12. LAS RESERVAS FORESTALES PROTECTORAS. Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales".

En el año 2011, la Ley 1450, artículo 204, dispuso que: "*Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas".*

Merece precisarse que dentro de esas reservas hay zonificaciones técnicas que operan así:

- **Zona tipo A:** Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica.
- **Zona tipo B:** Zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.
- **Zona tipo C:** Zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal, que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados Sucesionales.

En la siguiente tabla se presenta las zonas de reserva forestal existentes en Colombia y el número de hectáreas para cada reserva forestal, especificando según el tipo de zona:

	ZONA DE RESERVA FORESTAL	CANTIDAD Y DISTRIBUCIÓN DE HECTÁREAS POR RESERVA FORESTAL			TOTAL HECTÁREAS/ PORCENTAJE SUELO RURAL (Zonas A-B-C)
		Zona Tipo A	Zona Tipo B	Zona Tipo C	
1	COCUY	189.528,95	21.392,24	79.985,37	290.906,56 100 %
2	AMAZONÍA- Res. 1925[6]	5.120.772,91	887.839,49	303.422,39	6.312.034,79 100 %
3	CENTRAL	559.656,84	473.316,85	7.732,48	1.040.706,17 95,59 %
4	PACÍFICO	1.702.667,46	49.974,72	35.133,01	1.787.775,19 100 %
5	AMAZONÍA- Res. 1277[7]	1.644.121,72	362.487,44	0	2.006.609,17 39.53 %
6	RÍO MAGDALENA	666.958,87	731.228,62	560.051,01	1.958.238,51 100 %
7	SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA	100.562,31	71.587,00	0	172.149,31 47.6%
8	SERRANÍA DE LOS MOTILONES	247.632,64	0	215.911,58	463.544,22 100 %
TOTAL HECTÁREAS		10.231.901,70 72,92%	2.597.826,36 18,51%	1.202.235,84 8,57%	14.031.963,91

5 Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 2021 (M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar).

6 Mediante Resolución 1925 de 2013, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la zonificación de la Reserva Forestal de la Amazonia en los departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila.

7 Mediante Resolución 1277 de 2014, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la zonificación de la Reserva Forestal de la Amazonía en los departamentos de Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés.

Fuente: Elaboración propia con información extraída de las resoluciones con las que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la zonificación y ordenamiento de las reservas.

Para mejor comprensión, desagregación y territorialización de las áreas de reserva forestal, en seguida se presenta una tabla con la extensión de las zonas declaradas como reserva forestal por departamentos:

LOCALIZACIÓN DE HECTÁREAS DE RESERVA FORESTAL POR DEPARTAMENTO

DEPARTAMENTO	TOTAL HECTÁREAS (A-B-C)
Arauca	92.817,78
Casanare	505,51
Boyacá	90.954,56
Norte de Santander	351.641,88
Caquetá	3.756.206,32
Guaviare	2 .102.749,07
Huila	454.600,87
Caldas	167.509,85
Quindío	64.927,97
Tolima	215.840,54
Nariño	637.842,28
Chocó	165.493,74
Córdoba	114.654,96
Risaralda	56.796,21
Valle del Cauca	507.385.08
Amazonas	720.017.59
Cauca	412.159.87
Guainía	543.217.28
Putumayo	177.028.02
Vaupés	596.386.38
Antioquia	813.987.57
Bolívar	1.140.519,53
Cesar	488.160,66
Santander	304.632,19
Cundinamarca	133,22
Magdalena	52.609,84
La Guajira	3.185,14
	14.031.936,91

Fuente: Elaboración propia con información extraída de las resoluciones con las que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la zonificación y ordenamiento de las reservas

La información condensada en las dos tablas anteriores indica que, de los 114 millones de hectáreas del territorio nacional, 14 millones corresponden a áreas denominadas como reserva forestal, lo que se traduce en un 12,28 % de extensión en el país. De esas zonas de reserva, la mayor cantidad de hectáreas están ubicadas en la Amazonia, que en virtud de dos resoluciones que regularon esta área (razón por la que se presentan divididas en la tabla anterior), representan el 59,28% de las reservas forestales de país siendo mayormente significativas las áreas de los departamentos de Caquetá, Guaviare, Huila, Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés.

Por su extensión, le siguen las zonas de Río Magdalena y Pacífico, con un porcentaje de 13,95% y 12,74% del total, respectivamente, con una importante representatividad de las hectáreas de zonas de reserva forestal existentes en los departamentos de Bolívar, Cesar, Nariño y Chocó. Y de manera decreciente continúan la Reserva Central, la Serranía de Los Motilones y el Cocuy, con un porcentaje de 7,41%, 3,30% y 2,07%. Por último, se encuentra la Sierra Nevada de Santa Marta, con una cobertura de apenas el 1,22% del total a nivel nacional.

Así mismo, se identifica que las Zonas Tipo A son las de mayor representatividad dentro del total con un 72,92% del total en las respectivas reservas.

En cuanto a las Zonas Tipo B, destinadas a un manejo sostenible del recurso forestal y la gestión integral de la biodiversidad y servicios ecosistémicos, corresponde a un 18,51 % del total de hectáreas con reserva, teniendo menos representatividad respecto de las Zonas Tipo A, a excepción de la Reserva Río Magdalena, en la que es mayoritaria la categorización como Zona Tipo B.

De las Zonas Tipo C, en las que tradicionalmente se han adelantado actividades productivas agroforestales y silvopastoriles, entre otras, tiene una extensión de apenas el 8,57% de la zonificación, con lo cual se evidencia que la regulación de su uso es importante de cara a evitar una mayor afectación y/o disminución. Por departamentos, fácilmente se identifica que las mayores extensiones geográficas de las zonas de reserva forestal están ubicadas en Caquetá, Guaviare y Bolívar, independiente de la tipología de las zonas respectivas, aspecto que resulta relevante al momento de proponer el articulado, pues indefectiblemente serán los territorios con mayor impacto por las medidas a adoptar.

4. POBLACIÓN FOCALIZADA COMO BENEFICIARIA DEL PROYECTO LEGISLATIVO

Así, a fin de dimensionar el alcance demográfico del presente proyecto de ley, se presentan las proyecciones estadísticas[8] poblacionales de las reservas forestales definidas en la Ley 2ª de 1959 y normatividad reglamentaria:

POBLACIÓN EN RESERVAS FORESTALES-2022

	ZONA RESERVA FORESTAL	RESOLUCIÓN QUE REGULA	DEPARTAMENTO	NÚMERO DE HABITANTES
1	COCUY	Resolución No. 1275 de 06-Agosto-2014	Arauca Casanare Boyacá Norte de Santander Santander	194.098
2	AMAZONÍA Res. 1925	Resolución No. 1925 de 30-Diciembre-2013	Caquetá Guaviare Huila	960.241
3	CENTRAL	Resolución No. 1922 de 27-Diciembre-2013	Antioquia Caldas Cauca Huila Putumayo Quindío Risaralda Tolima Valle del Cauca Nariño	3.720.471
4	PACÍFICO	Resolución No. 1926 del 30-Diciembre-2014	Antioquia Cauca Chocó Córdoba Nariño Risaralda Valle del Cauca	1.915.051
5	AMAZONÍA Res. 1277	Resolución No. 1277 del 6-Agosto-2014	Amazonas Cauca Guainía Putumayo Vaupés	223.186
6	RÍO MAGDALENA	Resolución No. 1924 de 30-Diciembre-2013	Antioquia Bolívar Cesar Cundinamarca Santander	905.441

8 Para hacer la proyección se tomaron los datos obtenidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, disponible en https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018.

			Norte de Santander	
7	SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA	Resolución No. 1276 de 06-Agosto-2013	Cesar La Guajira Magdalena	1.286.037
8	SERRANÍA DE LOS MOTILONES	Resolución No. 1923 de 27 Dic 2013	Cesar Norte de Santander	454.694
	TOTAL			9.659.219

Fuente: Elaboración propia a partir de proyección poblacional -DANE

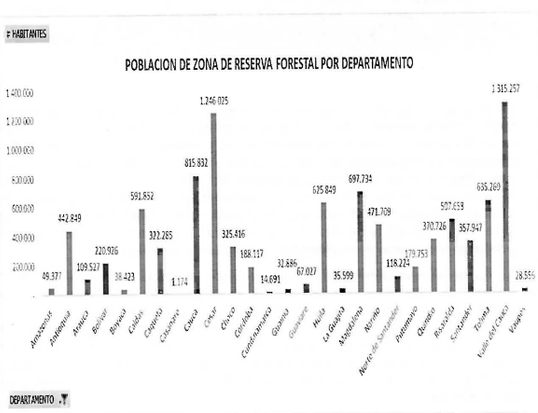
De acuerdo con la tabla e información contenida en ella, en las zonas de reserva forestal habitan alrededor de 9.6 millones de habitantes en Colombia, la mayoría de los cuales tiene dificultades para la adjudicación y titulación predial, así como con la concesión u otorgamiento de uso de suelos, dadas las restricciones legislativas impuestas por la Ley 2ª de 1959 y el Decreto 2811 de 1974, poniendo en riesgo su permanencia en el territorio y la garantía de derechos fundamentales en el mismo.

También restringe la posibilidad que las mismas comunidades que históricamente vienen habitando parte de las zonas de reserva forestal pueden tener seguridad jurídica para permanecer en el territorio y contribuir a su conservación.

Las zonas de reserva forestal con mayor población son la Central con más de 3 millones de habitantes, seguida por la Zona pacífico, Sierra Nevada y Río Magdalena, que junto a los pobladores de otras Zonas de reserva se verían beneficiados con una nueva ordenación normativa como la propuesta en el presente proyecto de ley que efectivamente garantice los derechos fundamentales expuestos en un anterior acápite, como al acceso a la tierra, a la propiedad privada, al trabajo, a la seguridad alimentaria, y la normatividad definida con ocasión de la firma del Acuerdo Final.

Como se aprecia en la siguiente gráfica, por departamentos, la mayor cantidad de habitantes en zonas de reserva forestal se ubican en departamentos como Valle del Cauca, Cesar, (territorio en el que a la fecha hay 8 municipios categorizados como zona PDET y de los cuales 7 coinciden con las zonas de reserva forestal: Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, La Paz, Manaure, Pueblo Bello y Valledupar), Magdalena, Cauca, Risaralda, Tolima, Huila, Caldas, Antioquia, Nariño, Santander, Quindío, Caquetá, Chocó y Bolívar.

POBLACIÓN DE ZONAS DE RESERVA FORESTAL POR DEPARTAMENTO



Fuente: Elaboración propia con proyecciones poblacionales del DANE

Una porción importante de las reservas forestales y territorios aledaños están habitados por sujetos de especial protección constitucional, tales como campesinos, víctimas, población afro e indígenas, mujeres cabeza de hogar y niños y adolescentes. En aquellas zonas que coinciden con hábitats paramunos, las personas realizan actividades agropecuarias dada su identidad campesina y necesidad de subsistencia, lo que resulta en una vulnerabilidad socioeconómica.

Además, no es nuevo que por cuenta del conflicto armado interno muchos habitantes de la ruralidad colombiana se vieron obligados a abandonar sus predios o fueron despojados de los mismos. Ocurrido el desplazamiento, decidieron ocupar pequeños terrenos y, creyéndolos baldíos, los explotaron económicamente para garantizar la subsistencia del grupo familiar.

Tampoco es extraño que, además de las víctimas del desplazamiento forzado, muchos campesinos y trabajadores agrarios resultaron afectados por cuenta de las confrontaciones y del histórico acaparamiento de tierras, lo que los ha situado en graves condiciones de vulnerabilidad con la consecuente invisibilización ante el Estado.

Estas circunstancias, sumadas a la concentración de la tierra y la informalidad en su tenencia, las incursiones violentas, la ausencia institucional y muchas otras más, terminan por afectar el acceso a la tierra y requerir pronta atención del Estado, en la medida que esas personas tienen interés en legalizar y regularizar su propiedad o el uso de la misma, y con ello acceder a otras ayudas y oferta institucional. Esto significaría un gran aporte al cumplimiento de las obligaciones surgidas con ocasión de la firma del Acuerdo Final y, de manera general, permitiría materializar el bienestar de la población y una igualdad real y efectiva.

Conviene recordar que la Declaración Universal de los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 2018, es un instrumento de derecho internacional que refuerza la interpretación de los propósitos de la subsistencia y la promoción de la realización del proyecto de vida de la población campesina.

No obstante, no basta con pertenecer a la categoría campesinado, pues ya la Corte Constitucional precisó que los campesinos son sujetos de especial protección constitucional cuando (i) se encuentren en circunstancias de marginalización y vulnerabilidad o (ii) formen parte de grupos de sujetos de especial protección constitucional[9].

En cuanto a las víctimas, la Corte Constitucional indicó que *"por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad– que se ven obligadas 'a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional' para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: 'Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado"*[10].

Bajo esta óptica, se consideran víctimas aquellas personas que individual y únicamente hasta el tercer grado de consanguinidad y primero de afinidad o hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario, o de violaciones a las normas internacionales de derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

---

9 Corte Constitucional, Sentencia SU-213 de 2021.

10 Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004.

Todo esto cobra mayor peso a la luz del principio de la igualdad (artículo 13 constitucional) y el derecho fundamental de acceso progresivo a la propiedad de la tierra –bien en forma individual, bien en forma asociativa– (artículo 64 constitucional), teniendo como faro la dignidad humana, por lo que el tratamiento diferenciado resulta necesario y prioritario para que estos grupos poblacionales puedan desarrollar plenamente el trabajo entendido como valor, principio y derecho fundamental y así desarrollar plenamente su proyecto de vida.

Así, es necesario reiterar que los beneficiarios de la decisión de adjudicación, titulación, concesión, u otorgamiento son (i) quienes tengan la calidad de víctima del conflicto armado, conforme a las condiciones que se hayan fijado para acreditarse como tal, y (ii) los campesinos sujetos de especial protección constitucional, quienes se encuentren en circunstancias de marginalización y vulnerabilidad o formen parte de grupos de sujetos de especial protección constitucional.

Esto iría de la mano con el principio de igualdad y género, que aparte de población rural afectada por la guerra, especifica a "las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada. También podrán ser beneficiarias asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente," (1.1,3), quienes serán beneficiadas con un plan de adjudicación gratuita que busca al mismo tiempo, entre otras medidas, emprender programas de sustitución de cultivos ilícitos, el fomento de producción agrícola y la protección de los entornos forestales.

Esas condiciones de vulnerabilidad e invisibilización son las que justifican las medidas diferenciales, es decir, una discriminación positiva que, además de propender por el trabajo en condiciones dignas, materializa la función social de la propiedad fundante del Estado Social del Derecho y promueve una igualdad real y efectiva en favor de quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector rural, sin desconocer los postulados de la Constitución Ecológica.

A esta altura conviene mencionar que, si bien muchas personas han optado por acudir ante los jueces en el marco de los procesos de pertenencia o restitución de tierras, los terrenos ubicados en reservas forestales merecen un tratamiento sustancialmente distinto, dada la amplitud de su protección por razones ambientales y en atención a su carácter de *baldíos*.

Sobre este aspecto la Corte Constitucional ha entendido los bienes baldíos como un tipo especial de bienes llamado bienes fiscales adjudicables, esto es, aquellos bienes públicos que no están a disposición de la población en general y por lo tanto no son de uso público. Por el contrario, son bienes que no cualquier persona tiene derecho a usar, sino que tienen vocación de uso exclusivo por parte de entidades del Estado, bien para la prestación de servicios públicos, bien para ser adjudicados[11] . Bajo esta lógica, es dable afirmar que, si el Estado es el propietario de los bienes baldíos, ello supone que tiene un título originario que le permite transferir esa propiedad a los particulares.

Esa adjudicación a la que se hace referencia significa que la destinación que el Estado decida darle a esos bienes baldíos debe encaminarse *a "garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de determinados sujetos de especial protección constitucional como lo son los trabajadores agrarios sin tierra y de escasos recursos, las comunidades negras y las comunidades indígenas, así como las empresas comunitarias y las cooperativas. (...). Por otra parte, conforme a su naturaleza de bienes fiscales, y según lo establece la Ley 160 de 1994, los baldíos también tienen vocación de afectarse a la prestación de servicios públicos, en los términos y bajo las condiciones establecidas en la ley"*[12].

En esa línea, garantizar que los bienes baldíos de la nación tengan la naturaleza de *imprescriptibles* se armoniza con el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, la función social y ecológica de la propiedad, la promoción y consolidación de la paz a través de la justicia social y el bienestar de la población rural, la protección de los derechos a la vivienda, el trabajo, el ingreso digno, la producción de alimentos, la autodeterminación y seguridad alimentaria y la calidad de vida de los campesinos, el cuidado del medio ambiente y el derecho a la restitución de tierras de las víctimas del conflicto armado[13], todos principios constitucionales.

Es en este plano jurídico en el que el reconocimiento de la adjudicación, titulación, concesión u otorgamiento de baldíos en zonas de reserva a población focalizada encuentra su fundamento en la búsqueda de una verdadera justicia social y ambiental dentro del mundo agrario. Esto guarda absoluta coherencia con el artículo 4 del Decreto Ley 902 de 2017, en el que se definen los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito.

En tal sentido, el proyecto legislativo prioriza la atención urgente e inmediata a la población más afectada por la guerra, en situación de miseria y abandono estatal.

Aunado a ello, el otorgamiento o la adjudicación de tierras baldías se desarrolla dentro de un marco de integralidad que debe ofrecer programas de acceso y desarrollo con enfoque territorial, con *"planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor"* (1.1.4. Acceso Integral).

Según tales lineamientos dentro del contexto de posconflicto, el proyecto legislativo propone darle un manejo adecuado a aquellas reservas forestales y reservas forestales protectoras productoras que, según la Ley 2ª de 1959, pueden ser objeto de proyectos de desarrollo sostenible en beneficio de aquella población rural diferencial con dificultades, o bien para realizar tales actividades dentro del territorio, o bien con dificultades para el acceso a la misma tierra. Por tal razón, las adjudicaciones, titulaciones, concesiones y otorgamientos de uso solo tendrán validez en la medida en que no contribuyan a la deforestación y contribuyan al cuidado de las reservas forestales.

De hecho, el proyecto busca formalizar la tenencia de tierras de población campesina y víctimas del conflicto armado en zonas de reserva forestal y contribuir a su cuidado y protección. De esta forma, proyectos de economía campesina y verde con titulación dentro de suelos forestales que pueden prescindir de la sustracción, procuran el agenciamiento económico, ambiental, político y social de actores que han sido históricamente excluidos, pues además de asegurar el derecho a la propiedad, asumen un rol decisivo en la conservación de la biodiversidad, así como en la producción agrícola y sostenible del país.

Así, otro eje fundamental del proyecto es evitar la expansión de la frontera agrícola del país. En este punto se implementan nuevos mecanismos por parte del Gobierno para obtener mayor información y control

---

11 Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016.

12 Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016.

13 Corte Constitucional, Comunicado de prensa 26 del 18 de agosto de 2022, Sentencia SU-288 de 2022.

sobre la regulación y uso adecuado de la tierra a través de una nueva estructura catastral y multipropósito.

Retomando, y si bien estos grupos de personas focalizadas están dispersos en todo el territorio nacional, diferentes informes y los registros ante la Unidad para las Víctimas, dan cuenta de que hay un sinnúmero de territorios que merecen ser priorizados para recibir atención del Estado. Es por esto que fijar la atención en el uso de las zonas ubicadas en reservas forestales previamente definidas en el ordenamiento jurídico, con la limitación geográfica que ello implica, se convierte en una de las distintas vías para contribuir a la redistribución, acceso y uso de la tierra.

Conforme a lo expuesto líneas atrás, el proyecto es crucial en la medida en que responde a los propósitos fundamentales de la reforma agraria que aún no ha sido llevada a cabo a nivel estructural. Aparte de los problemas directos ocasionados por el despojo de tierras y desplazamiento forzado, la falta de titulación y la inequidad en el acceso a la tierra son dos de los problemas esenciales a los que el presente proyecto busca responder, sin desconocer el desarrollo sostenible y ambiental al que deben ajustarse las normas que contengan un impacto ecológico, ni dejar de lado el rol de las comunidades en la conservación y protección ambiental[14].

5. PROPUESTA DE ARTICULADO

De lo expuesto líneas atrás se advierte la necesidad de que el Legislador, en ejercicio de su amplio poder de configuración propio de un espacio de discusión y deliberativo, y en cumplimiento de una función específica asignada por la Constitución[15], cumpla la obligación de regular lo pertinente para distribuir equitativamente la tierra, en pro de los grupos sujeto de especial protección constitucional.

Para cumplir ese fin, al Congreso "*le es dado regular lo relacionado con la forma como se adquiere la propiedad de los baldíos, las limitaciones a su adjudicación, las restricciones que reclaman su disposición o enajenación una vez adjudicados, los procedimientos administrativos a través de los cuales se hacen efectivas tales limitaciones o restricciones y, en general, las cargas a las cuales puede someterse su aprovechamiento económico, con el fin de lograr los objetivos sociales y económicos, (...)"*[16].

Ahora bien, el presente proyecto de ley tiene por objeto (art. 1°) habilitar la adjudicación, titulación, concesión y el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, conforme a las definiciones (art. 2°) respectivas para robustecer la interpretación de la norma. Para esto, se respeta la zonificación de las áreas especificadas en la Ley 2ª de 1959. Asimismo, la adjudicación, titulación, concesión o uso de baldíos tiene como finalidad, por un lado, beneficiar especialmente a la población rural víctima del conflicto, campesinado y mujeres, y por otro, impulsar el desarrollo de proyectos productivos sostenibles, con ajuste a la protección de la biodiversidad.

El proyecto busca también la articulación de medidas proyectadas sobre dos ámbitos que aún permanecen separados en el contexto jurídico nacional: la restitución de tierras y la protección del medio ambiente. Para ello, establece los lineamientos para promover la adjudicación, concesión u otorgamiento de baldíos en zonas de reserva natural con el propósito de beneficiar social y económicamente la vida de la población protegida constitucionalmente (arts. 3° y 4°).

Asimismo, se incluyen parágrafos para: (i) se protegen las zonas paramunas dada su importancia en la provisión del recurso hídrico del país y en la conservación de la biodiversidad, (ii) el trámite en tratándose de información más técnica relacionada con la zonificación, y (iii) la creación de un módulo en el sistema de información de tierras.

Una medida de habilitación como la dictada implica la implementación del enfoque diferencial en la determinación de los beneficiarios de la presente ley (art. 5°). En punto de ello, el presente articulado no es otra cosa que la materialización de un trato diferenciado para estos grupos (campesinado, trabajadores agrarios, población rural victimizada, mujeres rurales y cabeza de familia, y población desplazada).

A partir de esto, (arts. 5° y 6°) se dictarán las medidas necesarias para la regulación tanto de los ocupantes beneficiarios como de las prácticas productivas sostenibles.

Por esta razón, para que la población beneficiada pueda explotar de manera sostenible aquellas zonas, se manejará la figura de títulos verdes y contratos de uso con el correlativo reconocimiento del dominio y usufructo del predio al campesinado. Ello no significa que los beneficiarios puedan desconocer la normatividad que protege las áreas de reserva, toda vez que, al formar parte de un área de mayor extensión que se reconoce como bien del Estado, resultarán sometidos a las limitaciones, cargas y gravámenes que se derivan de la calidad de ese territorio[17].

En esa línea, para acceder al beneficio (arts. 5° y 6°), además de la condición exigida de la calidad del sujeto, primará la ocupación con explotación, esto es, que el interesado posea el inmueble y lleve adelante un proyecto productivo que incluya actividades productivas en los términos fijados en la reglamentación respectiva, siempre asociado al manejo forestal sostenible.

En cuanto a la ocupación, se han de seguir las reglas fijadas en la legislación que regula la propiedad y la clarificación de la misma, de ser pertinente. En virtud del artículo 55 de la Ley 2294 de 2023 (hoy Plan

---

14 Corte Constitucional, Sentencia C-137 de 1996: "Los más autorizados expertos no dudan en sostener que buena parte de la biodiversidad ha sido protegida gracias a la acción de las culturas minoritarias. En efecto, las comunidades indígenas, negras y campesinas han desarrollado prácticas y conocimientos tradicionales a través de los cuales han logrado una utilización racional y sostenible de los recursos naturales. La importancia de estas prácticas autóctonas es de tal grado que se ha afirmado que las necesidades de un 80% de la población del mundo, así como el suministro de alimentos de cerca de la mitad de los habitantes de la Tierra, depende del conocimiento y plantaciones indígenas. Lo anterior ha determinado la necesidad de relacionar la noción de desarrollo sostenible con el reconocimiento y la importancia de la diversidad cultural especialmente en cuanto se refiere a las diversas formas de relación entre el hombre y la naturaleza. De este modo, se concluye que la protección de la biodiversidad depende, en gran medida, de la preservación de las prácticas tradicionales a través de las cuales una determinada cultura se relaciona con los recursos biológicos a los que acceden".

15 Constitución Política, artículo 150.18: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 18. Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación de tierras baldías.

16 Corte Constitucional, Sentencia C-536 de 1997.

17 Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2006.

Nacional de Desarrollo), a la Corporación Autónoma Regional competente le corresponderá cumplir con el procedimiento administrativo dispuesto conforme a su ámbito competencia, con estricto apego a las garantías constitucionales, para lo cual constatará los requisitos subjetivos y objetivos para la adjudicación u otorgamiento que corresponda, brindando la orientación suficiente a quienes acudan a ella y garantizando la efectiva disposición de los predios.

Ese proyecto productivo ha de compadecerse con la normativa ambiental y los postulados trazados en la Constitución Ecológica, por lo que deberá restringirse a actividades asociadas al manejo forestal sostenible (prácticas forestales, agroforestales, silvopastoriles) que mantengan la vocación forestal del suelo ocupado. Esto deberá sujetarse a las pautas proteccionistas que se dicten, propendiendo por la conservación y la prevención de daños en el entorno, con lo cual se contribuirá a la justicia social en el campo.

Se incluye al Consejo Superior de Administración y Ordenamiento del Suelo Rural, creado por el Decreto 2367 de 2015 en el marco de las negociaciones para el Acuerdo Final. Entre sus funciones figura la de formular lineamientos generales de política y coordinar y articular la implementación de políticas públicas en materia de ordenamiento del suelo rural en consideración de factores ambientales, sociales, productivos, territoriales, económicos y culturales, por lo que puede hacer una contribución valiosa para el objeto del presente proyecto legislativo.

En el proyecto presentado también se asignan las gestiones propias de la administración, control, seguimiento y regulación al Gobierno nacional (art. 7°), al tiempo que se mantiene el régimen sancionatorio de orden policivo, ambiental y legal aplicables.

Al referirse al Régimen de sustracción de áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 (art. 8°), se prevé el proceso consultivo para garantizar la participación de las comunidades étnicas que eventualmente resultaren afectadas, con lo que se respetan los derechos fundamentales de esta población. En lo que respecta a las comunidades que no son titulares del derecho fundamental a la consulta previa, ha de garantizarse el derecho a la participación de la comunidad en el diseño y ejecución de proyectos que tienen un alcance ambiental. Este es un derecho autónomo reconocido en la Constitución Política[18], y resulta útil para realizar diagnósticos de impacto adecuados y diseñar medidas de compensación apropiadas para las comunidades locales eventualmente resultarían afectadas, para lo cual se dispondrán espacios de información y concertación en donde se manifestará el consentimiento libre e informado de la comunidad.

Asimismo, el proyecto legislativo asigna a las carteras ministeriales de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural la definición de esos criterios fundantes del plan de sostenimiento ambiental y social del área a sustraer, respetando siempre la participación de las comunidades, el componente ecológico, y el uso y vocación del suelo, entre otros aspectos.

De lo hasta aquí expuesto, se tiene que (i) la flexibilización de la regla según la cual los bienes baldíos son inalienables busca una finalidad constitucional, cual es garantizar el acceso a la tierra de grupos sujetos de especial protección, como lo son las víctimas del conflicto armado y el campesinado del país en condiciones de vulnerabilidad. Esto, por cuanto (ii) el otorgamiento del uso y la misma adjudicación resultan herramientas adecuadas para la consecución del citado fin, (iii) medida que además resulta necesaria porque no hay otro mecanismo legal para conseguirlo, e idónea porque se plantea de la mano de proyectos productivos, al tiempo que propende por la bioconservación de los territorios objeto de adjudicación y otorgamiento sin obviar otros principios y valores constitucionales.

6 CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual "El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286.

Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a sí se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar", procedemos a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

"Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.

c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de Proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo,

18 Corte Constitucional, Sentencia T-095 de 2015.

siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

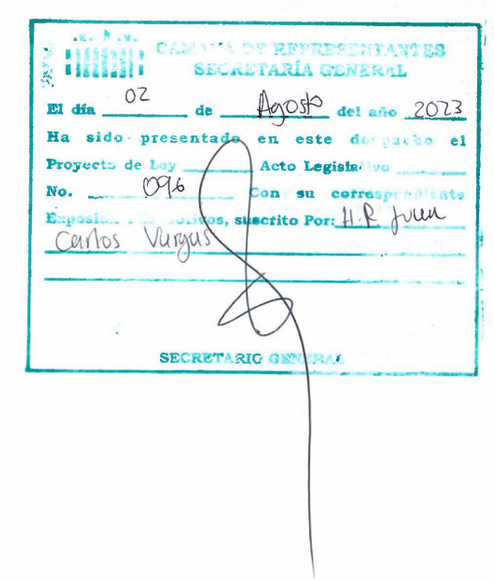
f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)".

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

7. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

En virtud de lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2023, esta iniciativa legislativa no ordena gasto público ni otorga beneficio tributario alguno, por lo que no requiere un análisis de impacto fiscal.



CONTENIDO

Gaceta número 1030 - miércoles 9 de agosto de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 092 de 2023 Cámara, por el cual se modifica el artículo 6º del Decreto Ley 274 del 2000, por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular. 1

Proyecto de ley número 093 de 2023 Cámara, por medio de la cual se amplía el término de la vigencia de las licencias de conducción para vehículos de servicio de transporte público y se incentiva el buen comportamiento en seguridad vial. 3

Proyecto de ley número 094 de 2023 Cámara, por medio de la cual se faculta a los concejos municipales y distritales para exonerar del pago del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar. 11

Proyecto de ley número 095 de 2023 Cámara, por medio del cual se amplían los derechos, prerrogativas y estímulos para la prestación del servicio militar en las Fuerzas Armadas de Colombia 19

Proyecto de ley número 096 de 2023 Cámara, por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones..... 26

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2023