



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 665

Bogotá, D. C., miércoles, 12 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 072 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se adicionan dos artículos
a la Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. En ningún caso, los delitos de secuestro ni los delitos asociados con el narcotráfico serán considerados conexos a los delitos políticos, ni serán amnistiables, ni indultables.

Artículo 2°. En ningún caso, los delitos de secuestro ni los delitos asociados con el narcotráfico serán considerados como conductas dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar el desarrollo de la rebelión.

Artículo 3°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

NANCY PATRICIA
GUTIÉRREZ CASTAÑEDA

MINISTRA DEL INTERIOR

GLORIA MARÍA BORRERO
RESTREPO

MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL
DERECHO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 072 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se adicionan dos artículos
a la Constitución Política.*

I. INTRODUCCIÓN

El presente Proyecto de Acto Legislativo busca adicionar dos artículos a la Constitución Política de 1991 para determinar que los delitos de secuestro y los delitos asociados con el narcotráfico no

podrán ser entendidos como conexos a los delitos políticos y, por ende, no sujetos de tener amnistía o indulto.

En efecto, este proyecto contiene tres artículos. El artículo 1° considera que “en ningún caso, los delitos de secuestro ni los delitos asociados con el narcotráfico serán considerados conexos a los delitos políticos, ni serán amnistiables, ni indultables”. Por su parte, el artículo 2° determina que en ningún caso los “delitos de secuestro ni los delitos asociados con el narcotráfico serán considerados como conductas dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar el desarrollo de la rebelión”. Finalmente, el artículo 3° contiene la vigencia de la norma.

Para dar soporte a la anterior normativa constitucional, la fundamentación de motivos se dividirá en las siguientes secciones: a) La conexidad de los delitos de secuestro y narcotráfico frente a los delitos políticos b) La exclusión de los delitos de secuestro y los asociados con el narcotráfico de las conductas que desarrollan la rebelión.

A. La conexidad de los delitos de secuestro y narcotráfico frente a los delitos políticos

1. Frente al delito de secuestro

La configuración de la política criminal le corresponde al Congreso de la República. Precisamente, dicha facultad se encuentra sustentada en el artículo 150, numeral 17, de la Constitución Política de 1991. En este sentido, los textos normativos que se incluyen y plantean en el presente Proyecto de Acto Legislativo están a acordes con las disposiciones y los principios constitucionales vigentes, además de las obligaciones internacionales que ha asumido el país.

Respecto a la disposición de excluir los delitos de secuestro como conexo al delito político y por ende, sacarlos de la órbita de la amnistía e indulto, hay sustento constitucional que da prueba de su viabilidad jurídica. En efecto, la Corte Constitucional ha encontrado que el secuestro, por lo ya referido en la Sentencia C-069 de 1994, es un atentado directo contra la esencia del hombre y vulnera de forma grave la personalidad de las víctimas, de sus familiares y allegados.

En adición, ha dicho la Corte que a través del secuestro, se cosifica a la persona y se vulnera su dignidad humana, eje esencial del Estado Social de Derecho consagrado en el artículo 1° de la Constitución Política. Es decir, es ajeno y desproporcionado cometer el delito con un fin justo u honesto, toda vez que ello supondría relativizar los fines constitucionales que se persiguen. Así lo ha dicho la Corte Constitucional:

*El medio empleado en el delito de secuestro siempre será desproporcionado, así se alegue como pretexto para cometerlo un fin honesto. Y ello porque la acción directa afecta el bien más esencial del hombre, junto con la vida, que es su libertad. Además, torna en condicional el derecho a la vida, y todos sus derivados jurídicos. Es, en definitiva, **cosificar** a la persona humana, lo que, a todas luces, constituye un atentado contra su dignidad y el orden jurídico total. Si se relativiza la dignidad humana, fin esencial del Estado Social de Derecho (artículos 1° y 2° C.P.), todo el derecho pierde consistencia, y se torna en contingente, variable con las disposiciones de turno, con lo cual la objetividad necesaria del ordenamiento jurídico desaparecería.*

Precisamente, la Ley 40 de 1993 adoptó el Estatuto Nacional contra el Secuestro. En su motivación se establecieron las consecuencias del secuestro indicando que esta deleznable conducta ha beneficiado a delincuentes comunes, guerrilleros y narcotraficantes quienes obtuvieron provecho económico de estas conductas. Frente a las amnistías e indultos a grupos armados, el artículo 14¹ de la ley estableció su prohibición para los autores o copartícipes del delito de secuestro en cualquiera de sus modalidades.

Esta disposición jurídica fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-069 de 1994. En efecto, la Corporación mencionó que la norma se encuentra dentro del marco de la Constitución Política toda vez que pretende materializar y proteger al artículo 1° cuando consagra a la dignidad humana

¹ *Artículo 14. Amnistía e indulto. En ningún caso el autor o los copartícipes del delito de secuestro, en cualquiera de sus modalidades, podrá ser beneficiado con amnistías e indultos o sus consecuentes de cesación de procedimiento o auto inhibitorio, ni podrá considerarse el secuestro como delito conexo con el delito político, dada su condición de atroz.*

y al principio de solidaridad como ejes del Estado Social de Derecho.

Así lo expuso la Corte:

Respecto del artículo 14, la Corte considera que el tenor de dicho artículo está conforme con la filosofía que inspira a la Carta de 1991, que se funda en el respeto a la dignidad humana, en la solidaridad de las personas y en la prevalencia del interés general (artículo 1°). Sería un contrasentido que el Estado Social de Derecho – que considera a la persona humana como fin en sí misma– relativizara la dignidad humana y llegara a beneficiar con la amnistía o el indulto al autor de un delito de lesa humanidad, como es el caso del secuestro.

Por la anterior argumentación, la inclusión del articulado, referente al secuestro, que propone este Proyecto de Acto Legislativo en ningún sentido contraría el espíritu de la Constitución Política de 1991, ni la sustituye. Todo lo contrario, los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional, los cuales fueron referidos, hacen hincapié en la protección de la dignidad humana y el principio de solidaridad, los cuales se ven menoscabados al cometerse el delito de secuestro y al emplear todos los medios para su concreción.

Aunado al anterior punto, los precedentes legales y jurisprudenciales demuestran que ya se han expedido normas que prohíben que se otorguen amnistías e indultos a los involucrados en la comisión del delito de secuestro, flagelo que ha afectado durante varias décadas al Estado colombiano y que merece ser erradicado de forma imminente.

II. Frente al delito de narcotráfico

Con relación al narcotráfico en el cual se busca, de igual forma, excluirlo como conexo al delito político y sacarlo de la órbita de la amnistía e indulto, su fundamento se encuentra en los compromisos internacionales que adquirió Colombia y que fueron ratificados e incorporados al ordenamiento jurídico interno.

En efecto, en un primer momento, la Corte Constitucional en Sentencia C-089 de 2002 reafirmó que la tipificación de delitos relacionados con el narcotráfico no solo protege bienes jurídicos como la seguridad pública y el orden económico y social, sino que además busca preservar la salud pública y el cuidado integral de la salud personal y de la comunidad.

Así, el Estado colombiano tiene que emprender todas las acciones jurídicas y políticas en aras de proteger a la salud pública ante vulneraciones a raíz de conductas que tengan relación con el narcotráfico. Dicho compromiso, viene dado, asimismo, por disposiciones internacionales que ha ratificado Colombia.

Precisamente, la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, ratificada por la

Ley 67 de 1993, dispone, en su artículo 2º, que “en el cumplimiento de las obligaciones que hayan contraído en virtud de la presente Convención, las Partes adoptarán las medidas necesarias, comprendidas las de orden legislativo y administrativo, de conformidad con las disposiciones fundamentales de sus respectivos ordenamientos jurídicos internos”. En adición, el numeral 2º del artículo 3º consagra lo siguiente:

1. A reserva de sus principios constitucionales y a los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales conforme a su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente, la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas para el consumo personal en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971.

A raíz de lo anterior, el Estado colombiano ha tipificado ciertas conductas que guardan relación con conductas cercanas al narcotráfico. En efecto, el Código Penal, Ley 599 de 2000, tipifica, entre otras, las siguientes: Conservación o financiación de plantaciones (artículo 375), tráfico o porte de estupefacientes (artículo 376), destinación ilícita de muebles o inmuebles (artículo 377), estímulo al uso ilícito (artículo 378), suministro o formulación ilegal (artículo 379), suministro o formulación ilegal de deportistas (artículo 380), suministro a menos (artículo 381), tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos (artículo 382), porte de sustancias (artículo 383), entre otros.

No obstante, dadas las anteriores tipificaciones de conductas penales, es menester que el Estado colombiano continúe con la implementación de políticas normativas en aras de erradicar toda comportamiento que guarde relación con el narcotráfico, toda vez que el país sigue afrontando este flagelo.

Precisamente, el presente proyecto de Acto Legislativo busca que los grupos criminales o personas naturales que se dedican a la actividad del narcotráfico no sean beneficiados con amnistías e indultos, ni se entienda que estas conductas sean conexas al delito político. Con esto se protegen valores constitucionales como la seguridad, el orden social y económico y, principalmente, la salud pública y el cuidado integral de la salud de las personas y de la comunidad.

Por lo anterior, dada la facultad que tiene el legislador para establecer cuáles son los delitos políticos y los conexos, en virtud de lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia C- 695 de 2002, además del artículo 150, numeral 17 de la Constitución, se pretende la inclusión de este artículo a la Constitución Política. Vale decir que se respetan los fines de la Carta y en ningún caso se entiende que la sustituyen y, además, se enmarcan dentro de los principios razonabilidad

y proporcionalidad como límites mencionados por la Corte en el ejercicio de la definición de la política criminal por parte del legislador.

B. La exclusión de los delitos de secuestro y los asociados con el narcotráfico de las conductas que desarrollan la rebelión

En el marco de cualquier negociación con grupos armados al margen de la ley, resulta fundamental que el legislador defina con claridad cuáles serán los delitos que pueden hacer o no parte del ejercicio de justicia transicional. A lo largo de su historia, Colombia ha adoptado decisiones en este sentido, generalmente relacionadas con los delitos de sedición, asonada, etc.

Sin embargo, dado el contexto de los delitos cometidos contra los particulares y contra el Estado en el marco de la rebelión, Colombia ha verificado escenarios en los que rebeldes y criminales, además, de delitos políticos, realizan una multiplicidad de conductas criminales que luego son presentadas como ligadas naturalmente a su actuar.

Así, aquellas conductas que puedan ser consideradas como delitos políticos o como motivadas por estos, reciben tratamientos especiales propios de la justicia transicional.

La normativa nacional vigente, sin perjuicio de lo anterior, proscribire de manera expresa la posibilidad de considerar que las conductas más graves se presentaron como consecuencia natural de las acciones rebeldes. Así, resulta a todas luces claro que los delitos más graves, como aquellos de lesa humanidad, los de guerra, genocidio, tortura y ejecuciones extrajudiciales, no pueden ser considerados como conexos al delito político.

Sin embargo, en el contexto normativo contemporáneo en Colombia quedan por fuera del ámbito de exclusión de amnistías e indultos, algunas conductas que son profundamente lesivas de la dignidad humana y el orden social.

Dado el específico contexto colombiano, los delitos de secuestro y aquellos asociados al narcotráfico, además de ser profundamente reprochables, son de la mayor gravedad y, más allá de su realización por parte de miembros de organizaciones criminales, han adquirido una identidad propia, una especie de autonomía en su lesividad a los bienes jurídicos propios de cualquier Estado de derecho, que no puede salvarse o excusarse con pretendidas relaciones con el delito político.

Los delitos de secuestro, así como los delitos asociados con el narcotráfico son conductas absolutamente reprochables, con un gravísimo daño a la sociedad que, como se anunciaba, cuentan con una entidad propia y autónoma, con lo cual no pueden ser contemplados bajo el amparo del derecho político, y mucho menos ser conectados bajo consideración de ser herramientas para promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar el desarrollo de la rebelión.


Permitir la inclusión de delitos de secuestro o delitos asociados con el narcotráfico como constitutivos de promoción, facilitación, apoyo, financiamiento u ocultamiento de la rebelión, genera incentivos manifiestamente negativos en el ordenamiento jurídico.


Como se señaló, previamente, el secuestro en sus diferentes modalidades afecta elementos propios de la esencia humana, desconoce los derechos de las víctimas, la familia y la sociedad y no puede contar con flexibilidades en materia de política criminal, tal y como lo ha reconocido la Corte Constitucional.

Tratándose del narcotráfico se llega a la misma conclusión; se trata de un grupo de delitos de altísima peligrosidad que resultan en una clara vulneración a bienes jurídicos protegidos constitucional y legalmente por el ordenamiento jurídico como lo ha reconocido la Corte Constitucional en Sentencia C-089 de 2002, M. P. Álvaro Tafur.

Por las anteriores consideraciones, se estima pertinente someter al honorable Congreso de la República el siguiente Proyecto de Acto Legislativo.

Del honorable Congreso de la República,


NANCY PATRICIA
GUTIÉRREZ CASTAÑEDA
MINISTRA DEL INTERIOR


GLORIA MARÍA BORRERO
RESTREPO
MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL
DERECHO

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 8 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 072 con su correspondiente exposición de motivos por la Ministra de Interior, doctora *Nancy Gutiérrez* y la Ministra de Justicia y del Derecho, *Gloria Borrero*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 073 DE 2018 CÁMARA**

*por el cual se modifica el artículo 122
de la Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 122.** No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o el reglamento y para proveer los de carácter

remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución Política y de desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite, el servidor público deberá declarar bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas y presentar copia de su última declaración de renta. El servidor público deberá actualizar cada año bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas y presentar copia de su última declaración de renta.

El particular que ejerza funciones públicas o administre bienes o recursos públicos al inicio y al término del ejercicio de sus atribuciones o cuando autoridad competente se lo solicite, deberá declarar bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas y presentar copia de su última declaración de renta. Además, deberá actualizar cada año bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas y presentar copia de su última declaración de renta.

La declaración de bienes y rentas, así como la declaración de renta del servidor público y del particular que ejerza funciones públicas o administre bienes o recursos públicos no tendrá carácter de información reservada.

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del público o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico, en Colombia o en el exterior. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial”.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.


NANCY PATRICIA GUTIÉRREZ CASTAÑEDA
Ministra del Interior

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La revelación del patrimonio del servidor público o del particular que ejerza funciones públicas o administre bienes o recursos públicos, debe convertirse en un deber u obligación constitucional tanto al inicio de su gestión y durante ella, así como al retiro del servicio.

El servidor público debe serlo, esto es, al acceder a la organización estatal debe estar presto a servir a las instituciones y a la comunidad en general; debe ejercer sus funciones, facultades y atribuciones conforme a los principios y normas de derecho internacional aplicables a Colombia, a la Constitución Política, a la ley y al reglamento; no debe omitir el ejercicio de ellas, debe defender el orden constitucional y administrar, usar o destinar el patrimonio público para los fines que el ordenamiento jurídico contempla.

El servidor no debe ni puede aprovechar su condición, sus facultades, atribuciones o potestades para enriquecerse o beneficiar ilícita e ilegalmente a otros, a costa del erario o del patrimonio público que es de todos, porque a él contribuyen en virtud del principio de solidaridad o del de reparto de las cargas públicas, las personas naturales o jurídicas para garantizar el normal y adecuado funcionamiento del aparato estatal, el cumplimiento de los cometidos estatales y, mediante su uso y distribución racional, la satisfacción de las necesidades de la sociedad, especialmente de la más necesitada que generalmente son personas en situación de indefensión.

El deber de revelación del patrimonio particular de quien aspire a convertirse en servidor público, del que lo sea o de aquel que se retire del servicio, así como del particular que cumpla funciones públicas o administre bienes y recursos públicos constituye una regla de transparencia, de pulcritud, de honestidad y de decoro. Él debe revelar con qué llega, qué tiene y con qué se va cuando se retira del servicio y, correlativamente, los ciudadanos, la sociedad en general y las propias instituciones deben tener el derecho de acceso a esa información para que se garantice el control ciudadano, el control social y el monitoreo y seguimiento estatal sobre el patrimonio público y se verifique que él no ha terminado o pueda terminar en las arcas del patrimonio del servidor o del particular que ejerza funciones públicas o administre recursos públicos cuando se retire del servicio público o cuando termine su gestión pública.

Así mismo, el derecho de acceso a la información que debe ser revelada, constituye un instrumento de análisis en la lucha contra la corrupción y por la defensa de la ética y de la moralidad pública.

La declaración de renta, así como la declaración de bienes y rentas, son hasta ahora documentos privados que están garantizados por la reserva constitucional prevista en el artículo 15 de la Constitución Política, salvo para fines de inspección y vigilancia, para fines tributarios o para fines judiciales, y las autoridades que en tal virtud accedan a ellas, deben garantizar dicha reserva pues a ellas se les traslada la carga de conservarla.

Empero, en tales documentos está contenida y declarada buena parte de la información confidencial y por lo tanto reservada acerca del origen del patrimonio que se declara, así como también de su destinación, la cual se respalda con los respectivos soportes que constituyen, además, buena parte de la información exógena que también debe ser reportada a las autoridades tributarias pero que sigue siendo confidencial por estar amparada con la reserva constitucional.

El seguimiento, monitoreo y control administrativo de buena parte del patrimonio público, v. gr. del que constituye el sistema general de participaciones o el sistema general de regalías, no constituyen funciones de inspección y vigilancia, ni funciones judiciales y mucho menos funciones de carácter tributario. Empero, quien las ejerce, no puede ver toda la trazabilidad del recaudo, la percepción, el uso, la administración, el destino o el gasto del bien o del recurso, según el caso, con lo cual no puede verificar si se produjo o no el traslado de bienes y rentas del patrimonio público al patrimonio privado.

El propósito o finalidad de este proyecto de acto legislativo es precisamente que se levante tal privilegio constitucional respecto de quien a partir del momento de su posesión adquiere la calidad de servidor público, o aquel particular que ejerce funciones públicas o administra bienes y recursos públicos, o de quien las ejerza y hasta su retiro para que, sin perjuicio de cumplir o no con el deber de revelación de dicha información, los ciudadanos, las organizaciones sociales y el propio Estado puedan tener acceso a tales documentos para ejercer los controles que la misma Constitución les autoriza o les ordena cumplir, según el caso. En otros términos, el propósito o finalidad de esta iniciativa es que la declaración de bienes y rentas, así como la declaración de renta del servidor público y del particular que ejerza funciones públicas o administre bienes o recursos públicos no tenga carácter de información reservada y deba ser presentada o revelada ante cualquier autoridad o a ella tenga acceso cualquier persona.

Desde luego, la ley deberá prever las consecuencias que se deriven de su ilegítimo uso e impedir con salvaguardas normativas y

reales, la efectiva protección de la propiedad privada y de los demás derechos adquiridos conforme a la ley cuya revelación se hace, así como prevenir la comisión de hechos punibles que pongan en peligro no solo el patrimonio del servidor público o del particular que ejerza funciones públicas y administre bienes y rentas de carácter público, sino la vida y la integridad personal de tales titulares.

Si se cumple con la aspiración que el proyecto expresa, se reitera, se contará con un valioso instrumento en la lucha contra la corrupción, la delincuencia y el crimen organizado y se habrá avanzado en la lucha por la ética, la transparencia y la moralidad pública.

El Congreso de la República tiene la palabra para tramitar este proyecto de reforma constitucional y brindarle a la comunidad contar con dicha herramienta.


NANCY PATRICIA GUTIÉRREZ CASTAÑEDA
Ministra del Interior

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 8 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 073 con su correspondiente exposición de motivos por la Ministra del Interior, doctora *Nancy Gutiérrez*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 074 DE 2018 CÁMARA**

por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa.

El Congreso de Colombia

DECRETA:


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

“**Artículo 133.** Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa podrán ser elegidos por máximo tres (3) períodos en la misma corporación, estos representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común.

El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

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

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.


NANCY PATRICIA GUTIÉRREZ CASTAÑEDA
Ministra del Interior

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto de acto legislativo presentado a consideración del honorable Congreso de la República, busca limitar la elección de cuerpos colegiados de elección directa, de forma que sus integrantes solo puedan elegirse por tres períodos a la misma corporación.

Lo anterior con propósito ampliar el espectro para la participación política y de permitir una ampliación de la aplicación progresiva del principio democrático a través del fortalecimiento interno de los partidos. Por ello se ha identificado como un medida pertinente el poner límites constitucionales a la reelección indefinida de los miembros de cuerpos colegiados de elección directa, buscando con ello la despersonalización de la política, promoviendo la renovación de los partidos y movimientos políticos, buscando con ello que las actuaciones de estos dependan esencialmente de la identidad y la ideología de cada colectividad e incentivando el acatamiento a las dinámicas y mecánicas internas y de bancada.

La limitación a la reelección indefinida de los miembros que conforman los cuerpos colegiados, como el Senado, la Cámara de Representantes, las asambleas departamentales, los concejos municipales y las juntas administradoras locales, resultaría conveniente, en la medida que dinamizaría la rotación y alternancia en el poder y permitiría dar mayores oportunidades a aquellos interesados en participar en la democracia colombiana de manera activa, fortaleciendo la aplicación del artículo 40 constitucional, uno de cuyos pilares es la participación democrática y el derecho a elegir y ser elegido, principio que permite que más y nuevas personas participen en la democracia, al impulsar la rotación en los cargos de elección popular y la renovación en las corporaciones públicas.

Por otro lado, es importante aclarar que en un sistema democrático cualquier limitación al derecho fundamental a la participación política –derecho a elegir y ser elegido– debe derivar de un cuidadoso análisis de la situación, que lleve a

concluir que son mayores los beneficios que los perjuicios que se generan.

En ese sentido, resulta pertinente sopesar las razones que motivan la presente iniciativa. La renovación constante de las personas en el contexto político busca por una parte la despersonalización de la política y, por otra parte, fortalecer los partidos, buscando con ello que las actuaciones de estos dependan esencialmente de la identidad, la coherencia ideológica y su plataforma programática.

En esa medida, las recientes reformas institucionales han buscado la consolidación de un modelo democrático de partidos más fuerte, para ello se creó el umbral electoral, se expidió la ley de partidos y la ley de bancadas, se introdujo la prohibición de la doble militancia y se han hecho intentos importantes de eliminación del voto preferente. En igual sentido, se han presentado a consideración y estudio del Congreso de la República una serie de iniciativas orientadas a consagrar la financiación pública de los partidos y las campañas políticas para que los partidos políticos tengan independencia, y no sean cooptados por poderes económicos ajenos a su estructura funcional.

En ese orden de ideas, esta propuesta tiene una especial relevancia, ya que busca un punto medio entre la prohibición de la reelección y la reelección indefinida para la misma corporación, permitiendo con ello, el surgimiento de nuevos liderazgos políticos, la renovación de los miembros de las corporaciones, y al mismo tiempo evitar la acumulación individual de poder.

No obstante, el presente proyecto de acto legislativo no pretende desconocer la importancia de los liderazgos políticos existentes, ni impedir la consolidación de carreras políticas, dado que el proyecto permite la reelección por dos veces, en cada una de las corporaciones públicas, en la medida que permite a los ciudadanos aspirar a otros cargos de elección popular diferentes al de la corporación en la cual fue elegido para tres (3) períodos, lo cual incentiva la renovación política.

Esta renovación política y rotación en los cargos permitiría también que aquellos que han permanecido durante un tiempo razonablemente amplio en un cargo de elección popular puedan trasladar su experiencia a otras dignidades y le den cabida a nuevas generaciones de líderes, creando así una posibilidad para los partidos y movimientos políticos en el sentido de que personas nuevas llenen los espacios de aquellos que no pueden volver a aspirar a los cargos, creándose así un círculo virtuoso que permite a la ciudadanía escoger entre nuevas personas para las corporaciones públicas de elección popular.

En consecuencia, se está estableciendo un límite perfectamente válido y razonable para impedir reelecciones a perpetuidad, sin impedir el goce mismo del derecho a ser reelegido cuando un dignatario cumple cabalmente con su labor y la ciudadanía lo premia nuevamente con su voto favorable, con lo cual no se priva al elector de votar por candidatos de sus preferencias¹. En este mismo sentido, no se impide el ejercicio del derecho a ser elegido por parte de aquellos que han ocupado cargos de elección popular pero a su vez se promueve la rotación razonable en las corporaciones públicas y en los cargos de elección popular sometidos a esta nueva regulación.

De otra parte, es de precisar que la limitación de los tres (3) períodos para los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa consagrada en el artículo 1° del Proyecto de Acto Legislativo propuesto, se puede configurar de forma consecutiva o no, y que en uno y otro evento aplica la restricción.

En conclusión, la finalidad de esta iniciativa constitucional es imponer límites constitucionales límites constitucionales a la reelección indefinida de los miembros de cuerpos colegiados de elección directa, y conlleva efectos benéficos al permitir la expansión del principio democrático y facilitar el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, pilares sobre los cuales recae la democracia.

En virtud de lo anteriormente expuesto, presento a consideración del honorable Congreso de la República la anterior iniciativa constitucional.



NANCY PATRICIA GUTIÉRREZ CASTAÑEDA
Ministra del Interior

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 8 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 074 con su correspondiente exposición de motivos por la doctora *Nancy Gutiérrez Castañeda*, Ministra del Interior.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

¹ NOHLEN, Dieter, ZOVATO, Daniel, OROZCO, Jesús, THOMPSON, José, (compiladores), Tratado de derecho electoral comparado en América Latina, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México 2007, págs. 287 a 293.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 071 DE 2018 CÁMARA

por la cual se establece el Sistema Nacional de Registro de Identificación Balística de las armas de fuego que circulen en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., agosto 1° de 2018

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA

Secretario General

Cámara de Representantes

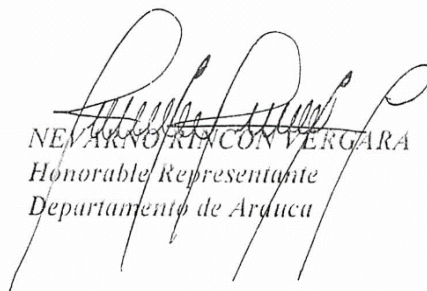
Ciudad

Referencia: *Por la cual se establece el Sistema Nacional de Registro de Identificación Balística de las armas de fuego que circulen en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

Respetado doctor Mantilla:

Radico ante usted el presente Proyecto de ley, *por la cual se establece el Sistema Nacional de Registro de Identificación Balística de las armas de fuego que circulen en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones. Buscamos crear el Sistema Nacional de Registro Nacional de Identificación Balística a cargo del Gobierno nacional por conducto del Instituto Nacional de Medicina Legal adscrito a la Fiscalía General de la Nación.*

Cordialmente,



NEVARINO RINCÓN VERGARA
Honorable Representante
Departamento de Arauca

PROYECTO DE LEY NÚMERO 071 DE 2018 CÁMARA

por la cual se establece el Sistema Nacional de Registro de Identificación Balística de las armas de fuego que circulen en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Sistema Nacional de Registro de Identificación Balística.* Créese el Sistema Nacional de Registro Nacional de Identificación Balística conformado por un sistema civil con el archivo físico y digital de la huella balística de cada una de las armas de fuego amparadas bajo permiso para tenencia, para porte y especiales que circulen en el territorio nacional, así como un

sistema criminal con la huella balística del material balístico involucrado en una investigación penal. Ambos sistemas deberán poder comunicarse entre sí para el desarrollo de sus funciones específicas.

El sistema criminal será desarrollado sobre la plataforma que disponga la Fiscalía General de la Nación, y funcionará bajo su administración y con los estándares que esa Entidad determine para el efecto con el fin de asegurar la compatibilidad de la información recaudada.

La Fiscalía General de la Nación tendrá acceso ilimitado y sin restricciones al Registro Nacional de Identificación Balística, para lo cual la Fiscalía definirá el medio de intercambio. El sistema civil podrá ser consultado por el Gobierno nacional y por las autoridades involucradas en la administración y alimentación de la base de datos criminal en el desarrollo de sus investigaciones. No obstante, el acceso al sistema criminal únicamente corresponderá al personal con funciones de policía judicial que así lo requieran. La Fiscalía General de la Nación administrará los permisos correspondientes.

El sistema civil será desarrollado y alimentado por el Gobierno nacional a través del Departamento Control Comercio de Armas Municiones y Explosivos (DCCA) o quien delegue para el efecto en coordinación con la Policía Nacional de Colombia. El sistema criminal será conformado con la información proveniente del material balístico conocido por los servidores con funciones de policía judicial de esa Entidad, de la Policía Nacional, el Instituto Nacional de Medicina Legal y así como cualquier otra entidad que tenga contacto con este tipo de evidencia.

Al Registro Nacional de Identificación Balística deberán integrarse las plataformas existentes de las diversas instituciones involucradas en la investigación penal. Igualmente, deberá evitarse la pérdida de información almacenada por las entidades correspondientes.

La plataforma que se disponga para el Registro Nacional de Identificación Balística y para el sistema de criminalística no deberá conllevar costo o cuota anual alguno, del tipo que sea, para poder operar.

Parágrafo 1°. De las armas de fuego que ingresen temporalmente al territorio nacional con autorización de la autoridad militar competente, cuando su permanencia pueda superar sesenta (60) días, procederá a registrarse de manera inmediata, con el fin de obtener su huella balística e incluirla en el registro del que trata la presente ley en el sistema civil, observando los acuerdos y tratados internacionales sobre la materia.

Parágrafo 2°. Conformarán el Sistema Nacional de Registro Nacional de Identificación Balística las siguientes entidades:

Ministerio de Defensa Nacional a través del Departamento Control de Armas, Municiones y Explosivos.

Fiscalía General de la Nación

Policía Nacional

Instituto de Medicina Legal

Artículo 2°. *Huella de identificación balística.*

La huella de identificación balística está conformada por las marcas características dejadas por los diferentes mecanismos del arma de fuego en la vainilla, y por las marcas que el interior del cañón de un arma de fuego imprime en el cuerpo del proyectil cuando se produce el disparo.

Artículo 3°. *Prueba de la Huella de Identificación Balística.* Para la alimentación de la base civil, la autoridad competente que es el Departamento de Control de Armas (DCCA) en coordinación con la Policía Nacional, realizarán las pruebas técnicas que se requieran para obtener la huella de identificación balística con la tecnología que garantice la obtención de la huella balística de manera fidedigna, a todas las armas que sean distribuidas por el Departamento Control Comercio de Armas (DCCA). Esta prueba de identificación balística civil se llevara a cabo cada dos años.

La huella de identificación balística deberá ser de un formato de arquitectura abierta, de manera que permita incluir en el mismo archivo cualquier información biométrica que Departamento de Control de Armas (DCCA) considere necesaria y que al mismo tiempo permita interconectar esta información con otros sistemas de seguridad del país que también sean de este mismo tipo de arquitectura. La información balística deberán ser propiedad total de quien lo opere y las agencias deberán poder utilizar esta información a su completa discreción. Debido que la naturaleza de esta información es de seguridad nacional, ninguna otra parte podrá tener acceso a esta información, ya sea civil o digital.

El valor de dichas pruebas será asumido por el titular del permiso o solicitante, según sea el caso, que no podrá superar el 50% de un salario mínimo legal mensual vigente.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional a través del Departamento Control Comercio de Armas, Municiones y Explosivos (DCCA), fijará cada año el valor correspondiente a las pruebas, previo estudio técnico que lo justifique.

El valor correspondiente a las pruebas entrará a un Fondo del Ministerio de Defensa en cabeza de la Dirección de Control de Armas, Municiones y Explosivos del Comando General de las Fuerzas Militares (DCCA), destinados a la implementación y funcionamiento del Sistema Nacional de Registro de Identificación Balística y las entidades que lo conforman.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional a través del Departamento Control Comercio de Armas

Municiones y Explosivos (DCCA) sancionará con multa equivalente a un cuarto (1/4) del salario mínimo legal mensual vigente, al titular del permiso según sea el caso, por no someter las armas al registro de que trata la presente ley.

Igualmente, deberá ser ingresada nuevamente al sistema la información sobre las armas de fuego en poder de Empresas de Vigilancia y Seguridad Privada y las autorizadas a los particulares en porte o tenencia cuando se renueve el permiso correspondiente. Estas pruebas de identificación balística también se llevaran a cabo cada dos años.

Al modificarse piezas del arma que ofrezcan señales de carácter identificativo como el cañón, la aguja percutora y el eyector o extractor deberá informarse a la entidad competente y, en consecuencia, deberá ingresarse la información al sistema a cargo del titular del permiso o solicitante.

Parágrafo 3°. El Departamento Control Comercio de Armas (DCCA), coordinará para que las armas antes de ser entregadas al comprador, tengan el registro técnico de la huella balística ante las instituciones autorizadas.

Artículo 4°. *Identificación de la Huella balística de las armas de uso privativo de la Fuerza Pública.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley el Gobierno nacional reglamentará el mecanismo para obtener en un plazo no mayor a cuatro (4) años la huella balística de las armas de uso privativo de la Fuerza Pública, para ello, cada institución dispondrá de los medios con que cuente para el desarrollo de estos ensayos, o en su defecto, si no se encuentra en la capacidad de efectuarlos, se debe acudir a la autoridad militar o policial competente.

De igual manera, el Gobierno nacional deberá reglamentar el mecanismo que permita obtener en un plazo no mayor a dos (2) años la huella balística inicial de las armas autorizadas con permisos para tenencia, para porte y especiales, de los particulares y los servicios de vigilancia y seguridad privada, antes de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 5°. El artículo 87 del Decreto-ley 2535 de 1993, modificado por el artículo 2° de la Ley 119 de 2006, quedará así:

Artículo 87. Multa.

1. Será sancionado con multa equivalente a un cuarto (1/4) de salario mínimo legal mensual vigente, el que incurra en cualquiera de las siguientes conductas:
 - a) No revalidar el permiso de porte dentro de los cuarenta y cinco (45) y el de tenencia dentro de los noventa (90) días calendario, siguientes a la pérdida de su vigencia;
 - b) No informar a la autoridad militar competente de la jurisdicción dentro de los treinta (30) días calendario, sobre el extravío o hurto del permiso;

- c) No presentar el permiso vigente a la autoridad militar dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha en que se presentó la incautación de que trata el literal k) del artículo 85 del Decreto 2535/93;
 - d) No informar dentro de los treinta (30) días siguientes a la autoridad militar competente de la jurisdicción sobre la pérdida o hurto del arma, munición, explosivo o sus accesorios;
 - e) Transportar armas o municiones y explosivos sin cumplir con los requisitos de seguridad que para el transporte establezca el Comando General de las Fuerzas Militares;
 - f) No informar sobre el cambio de domicilio a la autoridad militar que concedió el permiso, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes de producirse;
 - g) No efectuar el trámite de la cesión por fallecimiento, dentro de los noventa (90) días señalados en el parágrafo del artículo 40 del Decreto 2535 de 1993.
2. Será sancionado con multa equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, el que incurra en cualquiera de las siguientes conductas:
 - a) Consumir licores o usar sustancias psicotrópicas portando armas, municiones, explosivos o sus accesorios en lugar público;
 - b) Permitir, en el caso de las personas jurídicas, que las armas, municiones, explosivos o accesorios sean poseídos o portados en sitio diferente al autorizado;
 - c) Esgrimir o disparar arma de fuego en lugares públicos, sin motivo justificado, sin perjuicio de las sanciones previstas en la ley;
 - d) Portar, transportar o poseer armas, municiones, explosivos o materiales relacionados sin el permiso o licencia correspondiente, a pesar de haber sido expedido.
 3. Será sancionado con multa equivalente a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, el que cambie o modifique el estado original o permita a terceros el cambio del cañón, percutor o extractor y expulsor de un arma de fuego, sin la autorización previa de la autoridad competente.
 4. Será sancionado con multa equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual, la persona o titular del permiso que no presente el arma de fuego para realizar las respectivas pruebas técnicas para obtener la huella de identificación balística.

Parágrafo 1°. Para el caso de los literales b) a la g) del numeral 1 y los literales a) a la d) del numeral 2 del presente artículo, transcurridos treinta (30) días contados a partir de la fecha de ejecutoria de la resolución que impone la multa, y esta no se hubiere cancelado, procederá el decomiso del arma, munición o explosivo.

Cancelada la multa dentro del término legal, en caso de haberse incautado el arma, munición o explosivo, se ordenará su devolución.

Parágrafo 2°. Si se revalida el permiso de tenencia después de los noventa (90) y hasta ciento ochenta (180) días calendario siguientes a su vencimiento, se deberá pagar el doble de la multa establecida en el inciso 1 de este artículo, es decir dos cuartos (2/4) del salario mínimo legal mensual vigente.

Artículo 6°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley entrara en vigencia a partir del día 1° de enero de 2019 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

Cordialmente,



NEVARNO MINCKON VERGARA
Honorable Representante
Departamento de Arauca

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto

El objetivo fundamental de este proyecto de ley es crear el Sistema Nacional de Registro de Identificación Balística de las armas de fuego que circulan en el territorio nacional colombiano, este registro estará conformado por el archivo físico y digital de la huella balística de las armas amparadas bajo permiso para tenencia, para porte y especiales. Cabe anotar que la huella de identificación balística está conformada por las marcas características que el extremo o punta de la aguja de percusión del arma ha dejado grabadas en el lugar de impacto sobre el casquillo y las marcas que el cañón de un arma de fuego efectúa sobre una ojiva cuando sale eyectada por un disparo.

2. Justificación

La mayoría de la violencia en nuestro país se consume con armas de fuego, ya sea en homicidios o lesiones personales, en efecto, con armas de fuego se perpetran graves violaciones a los derechos humanos, especialmente al derecho a la vida y la integridad física de miles de colombianos. Esta problemática se profundiza considerando el conflicto armado interno que ha padecido el país durante más de 50 años, donde han existido diversidad de actores armados legales e ilegales, como las Fuerzas Militares, las guerrillas, los grupos paramilitares y las bandas criminales que en algunos casos se asocian al narcotráfico.

Considerando que Colombia es uno de los países de Latinoamérica donde mayor cantidad de armas de fuego circulan, es muy preocupante que no exista un registro obligatorio de las huellas balísticas de las armas de fuego legales, por lo que se desconoce cuántas de estas armas son utilizadas por la criminalidad.

Por otra parte, en nuestro país las tasas de homicidios son muy altas comparadas con otros países de Latinoamérica: los indicadores más bajos corresponden a Cuba, Chile, Argentina y Uruguay, mientras que las tasas más altas se presentan en Colombia, El Salvador, Venezuela, Honduras y Guatemala.

Según el estudio del Instituto Nacional de Salud “Boletín número 4 de 2014”, al día mueren 43 personas por violencia interpersonal, 34 de ellas perpetradas con armas de fuego, lo que constituye el 79% de los homicidios diarios.

Según la Oficina para el Crimen y el Delito de las Naciones Unidas (Unodc) (United Nations Office on Drugs and Crime), Colombia se encuentra entre el grupo de países con tasas de homicidio más altas.

De acuerdo con la distribución geográfica de Colombia, los cinco departamentos con las tasas más altas de homicidios en el año 2014 por cada 100.000 habitantes fueron: Arauca 62,06 (161 casos), Valle del Cauca 60,57 (2.766 casos), Putumayo 49,26 (168 casos), Quindío 42,34 (238 casos) y Meta 39,98 (377 casos). Las cifras más altas por departamento fueron las del Valle del Cauca (2.766 casos), Antioquia (2.160 casos), Bogotá (1.362 casos), Atlántico (534 casos) y Cundinamarca (466 casos). En el caso de los municipios, las tasas más altas se presentaron en Santiago de Cali (1.605 casos), Medellín (658 casos), Barranquilla (355 casos), Cartagena (303 casos) y Soacha (212 casos). (Instituto Nacional de Medicina Legal, 2014).

Aproximadamente el 85% de los homicidios que ocurren en Colombia son provocados por armas de fuego, de los cuales el 90% son armas de fabricación industrial. Desafortunadamente el 80% de los homicidios quedan en la impunidad.

En el año 2014¹ el homicidio ocupó el primer lugar como forma de muerte violenta

¹ La tasa de muerte violenta por homicidio ha disminuido en los últimos tres años, pasando de 33,76 en 2012 a 26,49 en 2014 (tasa por 100.000 habitantes). Los años de vida potencialmente perdidos por muerte violenta en 2014 fueron de 900.878, 58.734 menos que en 2013; los hombres aportaron 760.795 años equivalente al 84,45% del total de años de vida potencialmente perdidos mientras que en 2013 el aporte de años perdidos fue del 80%. Al igual que en 2013, en el año 2014 el grupo etario más significativo es el de 20 a 24 años con 126.351 AVPP sólo para homicidio; aunque en las otras maneras de muerte como suicidio, accidentes en el transporte e indeterminadas este grupo etario presenta las cifras más altas. Las muertes violentas indeterminadas en 2014 fueron 1.611:46 casos menos que en el 2013 (1.657 casos); la población masculina presentó 1.293 casos, 49 menos que en el 2013 y la población femenina no presentó una variación significativa entre los dos años estudiados. (*Forensis* 2014 Datos para la Vida, Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. 2014).

con un total de 12.626 casos, 1.668 menos que los presentados en 2013 (lo que equivale a una disminución de 11,67%). De acuerdo a registros del Instituto de Medicina Legal, entre enero y noviembre de 2014 se registraron 10.113 muertes violentas por homicidios, de las cuales 7.360 se perpetraron con armas de fuego, lo que corresponde al 72.77% del total, detallados así: 6.822 hombres y 538 mujeres. En este mismo período, el 72.28% del total de las muertes violentas se registraron en personas entre 15 a 39 años de edad, detalladas así: a) 15-17 años: 678; b) 18-19 años: 795; c) 20-24 años: 2.106; d) 25-29 años: 1.666; e) 30-34 años: 1.434; f) 35-39 años: 931. (Instituto Nacional de Medicina Legal, 2014).

Según el reciente informe Forense 2014 Datos para la Vida del Instituto Nacional de Medicina Legal, en Colombia las muertes producto de agresiones por arma de fuego fueron el evento evitable con mayores tasas de mortalidad, de Años de Vida Potencialmente Perdidos (AVPP) y costos económicos en Colombia. Cabe anotar que el mayor número de casos se presenta en hombres de 15 a 50 años.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el marco de esta iniciativa legislativa es indispensable actualizar nuestra normatividad para enfrentar los desafíos que se presentan en la lucha contra la criminalidad, dotando de herramientas tecnológicas a los operadores jurídicos, con el fin de facilitar las labores de investigación, juzgamiento y desempeñando una función de prevención. Para ello se requiere diseñar estrategias institucionales y normativas que nos permitan hacer parte del IBIN o Red de Interpol de Información sobre Balística y poder acceder a las plataformas mundiales de información balística.

Así mismo, si se identifica el ADN del arma o huella balística a través de un registro, se contribuiría a esclarecer más fácilmente los hechos punibles y se podría establecer cuántas armas de fuego de manera legal son utilizadas por la criminalidad contra la vida y la integridad de los colombianos, además contribuiría a la disminución de los índices de impunidad en Colombia.

En la actualidad no existe un Registro Nacional Balístico, a pesar de que cada arma posee su propio ADN, el cual queda impreso en la bala utilizada al momento de disparar. En lo sucesivo (considerando que las armas de fuego que ya están en circulación no cuentan con esa información), cada arma que se comercialice tendrá registrada su huella balística, lo que facilitará la investigación policial cuando se trate de delitos cometidos con armas de fuego².

Desde el ámbito técnico, actualmente se cuenta con los avances tecnológicos que permiten

² Información disponible en la página web <http://forensecuador.blogspot.com/2010/01/sistemas-moder-nos-de-identificacion.html>

realizar el registro de huellas balísticas de manera expedita, lo que hace viable y de fácil acceso la implementación de este proceso en nuestro país.

Con el fin de establecer el origen de las huellas que otorgan la personalidad e individualidad a un arma de fuego (objetivo del sistema de identificación que se pretende implantar), es relevante conocer cómo y dónde se producen dichas huellas, para lo cual a continuación se describirá de forma cronológica el ciclo de adquisición de huellas en los cartuchos disparados por un arma de fuego:

1. Huellas impresas por los labios del almacén o estuche cargador, al introducir un cartucho en el mismo, se hace presión sobre el cartucho que se está colocando sobre los labios, quedando marcadas líneas longitudinales en el cuerpo de la vaina, si el cargador posee labios cerrados, entonces la líneas van a aparecer en ambos laterales del cuerpo de la vaina, y al ser abiertos en un solo lateral. Estas señales relacionan a un cartucho o vaina con un determinado cargador de un arma.
2. Huella de la parte inferior del estuche de la aguja percutora, al introducir el estuche cargador en su alojamiento, aproximadamente una quinta parte del cartucho queda expuesto, al accionar hacia atrás la corredera esa parte que quedó expuesta va a ser rozada por la parte inferior del estuche de la aguja percutora, por lo que se va a producir rayas longitudinales al eje del cartucho esas se visualizarán en la parte superior o cuello del cartucho.
3. Huella de la base del plano anterior del cierre, cuando la corredera es llevada totalmente atrás la parte inferior del estuche de la aguja percutora, pierde contacto con el cartucho, este salta levemente hacia arriba y cuando la corredera vuelve hacia delante, la zona basal del plano anterior del cierre se va a encontrar con la parte expuesta del culote del cartucho, por la fuerza que trae choca con esta porción superior del culote y es ahí donde el cartucho es marcado por esta sección por diferencia de dureza en sus materiales.
4. Huella de la rampa o cono de alimentación, cuando es desplazado hacia delante por la zona basal del plano anterior del cierre, sufre un basculamiento hacia arriba y hacia delante, siempre a favor de la rampa y que conducirá al cartucho al interior de la recámara a través de esta, y por fricción con la rampa misma quedarán marcadas líneas en la parte inferior de la cabeza del proyectil, las cuales son más evidentes en proyectiles de plomo.
5. Huella de la uña extractora, cuando el cartucho llega a su posición de carga en el interior de la recámara la uña extractora peina el re-

borde del culote y por fricción entre materiales deja una huella de entrada, puede ocurrir que la uña supere ampliamente el reborde y vaya a dar contra la zona anterior de la garganta de la vaina, produciendo otra huella, aquí es donde termina el ciclo de carga del arma estando aferrada la uña a la garganta de la vaina.

6. Huella de la aguja percutora (pozo de percusión), esta consiste en un moldeo de la aguja percutora sobre la cápsula fulminante (fuego central), o sobre la periferia del culote (fuego anular), aquí se forma el fondo de percusión, dejado por el extremo distal de la aguja percutora, en materia de identificación balística consiste en una característica de primer nivel.
7. Huella del orificio del estuche de la aguja percutora (huella de espaldón), el alto explosivo del mixto fulminante detona y transmite las lenguas de fuego a través de el/los oído/s con dirección a la carga propulsora, en ese momento se produce un descapsulamiento que depende de la distancia existente entre el bloque de cierre y el culote cartucho. Cuando la pólvora deflagra y por la presión de los gases que se acumulan es provocado el retroceso de la vaina, ahí es cuando la cápsula copia por moldeo las adyacencias del orificio de salida de la aguja percutora (espaldón). Las características van a ser más notorias cuanto más intensa sea la presión generada por los gases de deflagración, en ese momento es que el cuerpo de la vaina toma las deformaciones de la paredes de la recámara al expandirse y dilatarse el latón.
8. Huellas que transmite el estriado del cañón, el proyectil vence la junta que lo une a su respectiva vaina, e inicia su recorrido por el interior del cañón, el estriado no es transferido en forma inmediata al proyectil, ya que este recorre un tramo muy pequeño sin estrías en el cañón denominado “vuelo libre”, puede adquirir sin embargo en este un rayado que va a diferir en cuanto a la angulación del estriado propiamente dicho, esto es respecto a los altos y bajos relieves propios del cañón, entonces va a ser un rayado longitudinal al eje del proyectil y el de las estrías un rayado helicoidal. Estas señales también se constituyen de primer nivel en materia de identificación balística.
9. Huella del plano anterior de cierre, esta se produce cuando comienza el desbloqueo o desarrollo del arma, la presión de los gases producen una reacción del proyectil hacia adelante y una reacción del arma junto con la corredera. La vaina se traslada junto con la corredera hacia atrás (con respecto a la salida del proyectil), tomando contacto con plano

anterior del bloque de cierre, es en ese momento cuando adquiere un movimiento basculante descendente y de este modo el culote de la vaina adquiere huellas por fricción o moldeo contra dicho plano, la intensidad de estos obedece a variables como la dureza del material de la vaina y a la intensidad en que se produce ese movimiento basculante.

10. Huella de la uña extractora después de haberse desarrojado el arma, cuando la vaina hace su recorrido hacia atrás la uña extractora la viene arrastrando, para ello se afianza en la zona anterior de reborde del culote y deja una huella, esta coincide longitudinalmente con las de la entrada de la uña extractora, esta huella es exclusiva y se da cuando se produce el desbloqueo del arma, habiendo o no sido disparado el cartucho, tiene valor de cotejo y no de identificación porque no hace falta el disparo para producirla.
11. Huella del botador, la uña extractora una vez que se cumplió el arrastre de la vaina, da pie a que el bloque de cierre en su recorrido hacia atrás haga que la vaina tope con el botador, el cual es fijo en el armazón, obligando a la vaina a eyectarse por pivoteo a través de la ventana de expulsión; por lo general las huellas del botador se ubican diametralmente opuestas a las huellas del extractor.
12. Huellas de la ventana de expulsión, no son normales que se produzcan estas huellas, solamente se dan en los casos de defectos de la estructura del arma, ya sea del botador, uña extractora o misma ventana de extracción; se produce por un desfase en los tiempos de extracción y eyección del arma, se evidencia con deformación lateral en la vaina.

Cabe aclarar que las huellas que generalmente se utilizan en los diversos sistemas informáticos de archivo de comparación balística son las huellas del pozo de percusión, huellas del plano de cierre, extractor y botador en las vainas servidas; en las balas se utilizan las huellas del estriado por el paso helicoidal dentro del cañón, ya que son de primer orden en la identificación forense.

El abanico de huellas que deja el arma en la munición le permite al Gobierno nacional adoptar el sistema tecnológico más apropiado, sin que se genere un impacto económico y administrativo significativo tanto para el Estado, como para los tenedores de las armas de fuego. En la actualidad por ejemplo, la Interpol utiliza el Sistema de Identificación Balística IBIS® (Integrated Ballistics Identification System) donde los usuarios pueden intercambiar y comparar miles de pruebas balísticas en cuestión de horas dentro de las fronteras nacionales.

3. Legislación Nacional y Derecho Comparado

La legislación nacional reglamentó el uso de las armas mediante el Decreto-ley 2535 de 1993, *por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos*. Posteriormente fue modificado parcialmente por la Ley 1119 de 2006, *por la cual se actualizan los registros y permisos vencidos para el control al porte y tenencia de las armas de fuego y se dictan otras disposiciones que posteriormente fue modificado y parcialmente derogado por el Decreto número 19 de 2012, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública, específicamente en su artículo 97.*

Si bien la anterior legislación es amplia en lo que respecta a la expedición de los permisos de porte, tenencia y especiales, así como la distinción de las armas de uso privativo de la Fuerza Pública, no establece medidas para el registro de las huellas balísticas de las armas de fuego, dificultando la identificación del arma de donde proviene el proyectil.

De igual forma, la legislación no es clara en lo referente a las modificaciones funcionales de las armas de fuego, que son determinantes si se considera que con dichas alteraciones se puede camuflar el registro del arma y encubrir su uso no permitido, como en el caso de cambios del cañón, percutor o extractor del arma.

Varios países de la región han implementado cambios normativos en este sentido, fijando la obtención de la huella balística de manera obligatoria, entre los cuales se destacan México, Guatemala y Uruguay.

MÉXICO

En este país centroamericano rige la Ley Federal de armas de fuego y explosivos, promulgada el 11 de enero de 1972 a través de la cual se establece la consolidación de una base de datos de huella balística de las armas asignadas a las instituciones de seguridad pública. Para su ejecución se firmó el “Gran Acuerdo” de agosto de 2012, donde las instituciones reguladas bajo la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley Federal de Seguridad Privada, aunaron esfuerzos para el fortalecimiento de la base de datos de las huellas balísticas, para la interconexión, acceso y utilización de la información contenida en la misma por parte de las instancias del sistema de justicia.

GUATEMALA

La legislación guatemalteca mediante Acuerdo Gubernativo número 85-2011, Reglamento de la Ley de Armas y Municiones, reformado por el Decreto número 20 de 2012, estableció la creación de un Banco de Datos Balístico conformado por un banco físico de las huellas balísticas y un banco digital de las armas. En dicha legislación se obliga a tomar la huella balística (integrada por la ojiva y vaina o cascabillo) a cada arma de fuego en la Dirección General de la Policía Nacional Civil.

URUGUAY

La Ley 19.247 de “Tenencia, Porte, Comercialización y Tráfico de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados”, en reciente modificación de marzo de 2014, estableció que cada arma que se comercialice en el mercado uruguayo contará con el registro de la huella dactilar y huella genética del comprador, también con la evidencia balística que surge con cada disparo.

Por otra parte, existen diferentes instrumentos internacionales relativos a la lucha contra el crimen organizado, la fabricación y tráfico de armas como:

El protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (junio de 2001).

El Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, ampliamente conocido como PoA (julio de 2001).

El instrumento internacional que permita a los Estados identificar y rastrear, de forma oportuna y fidedigna, las armas pequeñas y ligeras ilícitas, conocido como ITI por sus nombre en inglés International Tracing Instrument (diciembre de 2005).

Para la región: Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados, CIFTA (noviembre de 1997).

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo).

La Decisión 552 de la Comunidad Andina, por medio de la cual se establece el Plan Andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos.

La Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados y sus Protocolo I (fragmentos no localizables), III (armas incendiarias) y IV (láser cegadoras).

Cordialmente,


 NEVARNO RINCÓN VERGARA
 Honorable Representante
 Departamento de Arica

CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL

El día 8 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 071 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Nevarno Rincón Vergara*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 075
 DE 2018 CÁMARA

por el cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas.

Artículo 2°. *Modifíquese el literal e del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013, reduciendo el porcentaje de participación a un cinco por ciento (5 %) para aprobar la conformación de las áreas metropolitanas, así,*

- e) Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos el cinco (5) por ciento de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.

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


ARTÍCULO 3. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


 OSCAR DARIO PÉREZ PINEDA
 Representante a la Cámara


 PAOLA HOLGUÍN MORENO
 Senadora de la República


 ESTEBAN QUINTERO CARDONA
 Representante a la Cámara


 Juan Espinal

PROYECTO DE LEY NÚMERO 075
 DE 2018 CÁMARA

por el cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La conformación de Áreas Metropolitanas encuentra su fundamento principal en la Constitución Política de Colombia de la siguiente manera:

Artículo 319. *Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.*

La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.

Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley.

Artículo 325. *Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.*

Las áreas metropolitanas han sido objeto de discusión legislativa en nuestro país, antes de la consolidación de la Constitución de 1991, por ser uno de los mecanismos ideados para organizar el crecimiento de las ciudades, la conurbación y la prestación de servicios en territorios que comparten circunstancias culturales, sociales, económicas, territoriales y de desarrollo comunes.

Como se observó en las iniciativas legislativas que la han desarrollado en el tiempo, Leyes 128 de 1994 y 1625 de 2013, las áreas metropolitanas empezaron su desarrollo mediante acto legislativo de 1968.

Actualmente nuestro país cuenta con 6 áreas metropolitanas conformadas: Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Centro Occidente, Valle de Aburrá y Valledupar.

Las primeras 5 áreas metropolitanas mencionadas, fueron constituidas mediante ordenanza de conformidad con la autorización otorgada

mediante los artículos 16¹ y 17² del Decreto 3104 de 1979.

En este sentido, la única área metropolitana que se ha consolidado mediante la refrendación ciudadana, ha sido la de Valledupar, que mediante consulta popular del 8 de marzo de 1998 fue avalada por 67.649 votos, y protocolizada mediante Escritura Pública número 2004 de 17 de diciembre de 2002.

Es decir, en aplicación de las disposiciones previstas por la Ley 128 de 1994, que dispuso “*El texto del proyecto de constitución del Área Metropolitana será sometido a consulta popular la cual se entenderá aprobada por el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes. Solo podrá convocarse de nuevo a consulta popular, sobre la misma materia, cuando se hubiese renovado los Concejos Municipales*”.

Mediante Ley 1625 de 2013, la disposición transcrita fue modificada en el siguiente orden: “*Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes*”.

La modificación emprendida por el Congreso de la República, en ningún momento pretendió desincentivar la creación de Áreas Metropolitanas, pero a pesar de ello, la realidad ha demostrado que en efecto las entidades territoriales no han avanzado en el desarrollo de esta importante figura jurídica, bajo la hipótesis que el legislador puso umbrales más altos de los que normalmente un alcalde alcanza para salir elegido.

Con posterioridad a la creación de la Ley 1625 de 2013, el Gobierno nacional³ en un “*Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia*” estableció que, dentro de las principales motivaciones para la conformación de los esquemas asociativos

¹ Autorízase el funcionamiento de las áreas metropolitanas cuyo núcleo principal sean los municipios de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, y Pereira, siempre y cuando satisfagan los requisitos establecidos en el artículo 29 del presente Decreto. Igualmente, autorízase la organización de otras áreas metropolitanas que reúnan los mismos requisitos.

² Corresponde a la Asamblea departamental respectiva, iniciativa del gobernador y oída previamente la opinión de los Concejos de los municipios que integrarían el área, disponer el funcionamiento de las áreas metropolitanas autorizadas en el artículo anterior, El Gobernador del Departamento presentará la consideración de la Asamblea, conjuntamente con el proyecto de Ordenanza, las certificaciones a que se refiere el artículo segundo del presente Decreto.

³ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/BALANCE%20PRELIMINAR%20DE%20LOS%20PROCESOS%20ASOCIATIVOS%20TERRITORIALES%20EN%20COLOMBIA.pdf>

impulsados por la ley de ordenamiento territorial, yacen los de tipo ambiental; económico; urbano-regional; sociocultural y político- institucional. “El propósito que predomina entre los esquemas asociativos hoy es la formulación de proyectos de inversión de interés regional.”

Con esto en mente y tomando en consideración que el Plan Nacional de Desarrollo estableció un Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas, cuyos principales ejes son: Transporte; alumbrado público y vivienda. Así como que la Ley 1454 de 2011, previó como principales principios los de asociatividad y gradualidad y flexibilidad:

Principio de Asociatividad. El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.

Gradualidad y flexibilidad. El ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país, por tanto, ajustará las diferentes formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión.

En el caso de las instancias de integración, las competencias y recursos serán asignados por las respectivas entidades territoriales que las componen.

Es preciso que en pro de facilitar la conformación de Áreas Metropolitanas que han estado latentes como las de La Sabana de Bogotá; Cali; Popayán; Tunja; Villavicencio; Girardot; Cartagena; Manizales; Santa Marta; Armenia; Sincelejo; Ibagué; Nariño; Montería; Neiva y Barrancabermeja, el honorable Congreso de la República, siga garantizando la toma de decisiones mediante la participación popular, pero también considerando la capacidad de acción política de sus dirigentes.

Basta observar, de un lado que en las elecciones regionales para alcaldías entre el año 2000 y el 2015 la media de abstención es del 49,21%, y del otro, que, de 25 ciudades capitales, excluyendo las 6 que ya pertenecen a Áreas Metropolitanas, 13 de ellas tienen alcaldes que no alcanzaron a obtener para su elección el 25% que se pide para la constitución de las Áreas Metropolitanas:

Amazonas – Leticia: Censo electoral: 34,044 alcaldía: 6437 18.9%

Arauca - Arauca: Censo electoral: 66,150 alcaldía: 16262 24.5%

Bogotá: Censo electoral: 5.453.086 alcaldía: 903,764 16.5%

Bolívar - Cartagena: Censo electoral: 722004 alcaldía: 126552 17.5%

Boyacá - Tunja: Censo electoral: 116448 alcaldía: 24821 21.3%

Caldas - Manizales: Censo electoral: 321294 alcaldía: 49278 15.3%

Caquetá - Florencia: Censo electoral: 114199 alcaldía: 21955 19.2%

Casanare - Yopal: Censo electoral: 99400 alcaldía: 24515 24.6%

Cauca - Popayán: Censo electoral: 220562 alcaldía: 69787 31.6%

Chocó - Quibdó: Censo electoral: 79259 alcaldía: 18048 22.7%

Córdoba - Montería: Censo electoral: 299681 alcaldía: 83167 27.7%

Guainía - Inírida: Censo electoral: 18210 alcaldía: 4683 25.7%

Guaviare - San José: Censo electoral: 37297 alcaldía: 7244 19.4%

Huila - Neiva: Censo electoral: 251764 alcaldía: 74212 29.4%

La Guajira - Riohacha: Censo electoral: 107380 alcaldía: 34356 31.9%

Magdalena - Santa Marta: Censo electoral: 317780 alcaldía: 91294 28.7%

Meta - Villavicencio: Censo electoral: 330274 alcaldía: 102825 31.1%

Nariño - Pasto: Censo electoral: 278448 alcaldía: 123194 44.2%

Putumayo - Mocoa: Censo electoral: 34221 alcaldía: 11769 34.3%

Quindío - Armenia: Censo electoral: 245103 alcaldía: 70741 28.5%

Sucre - Sincelejo: Censo electoral: 193233 alcaldía: 57702 29.8%

Tolima - Ibagué: Censo electoral: 388980 alcaldía: 63575 16.3%

Valle - Cali: Censo electoral: 1611391 alcaldía: 264118 16.3%

Vaupés - Mitú: Censo electoral: 15227 alcaldía: 4122 27%

Vichada - Puerto Carreño: Censo electoral: 16922 alcaldía: 2494 14.7%

El Departamento Nacional de Planeación, considera que los principales objetivos de los esquemas asociativos son los siguientes:

Imagen 3. Objetivos Generales de los Esquemas Asociativos

- Promover el desarrollo integral y fortalecimiento de los municipios asociados.
- Procurar y propender por el desarrollo humano, social y económico.
- Prestar directamente o mediante convenios servicios públicos, ejecutar obras de infraestructura públicas (transportes, energía, comunicaciones, obras públicas, servicios públicos domiciliarios, vivienda social, medio ambiente, turismo) y suministrar servicios administrativos, jurídicos, técnicos y financieros que agilicen los procesos.
- Convertirse en instancia de planificación a través de la identificación, formulación y ejecución de una agenda de programas y proyectos regionales que logre articular intereses públicos y privados.

Si se toma en cuenta que las principales funciones de las Áreas Metropolitanas, son: Programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman; racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es del caso, prestar en común algunos de ellos; podrá participar en su prestación de manera subsidiaria, cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado; ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana; y, establecer en consonancia con lo que disponen las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus Planes de Ordenamiento Territorial.

Finalmente, se expone como ejemplo de la dificultad antes expuesta, los resultados de la votación por la cual el municipio de Envigado definió ingresar al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, el domingo 10 de julio de 2016, en la que solo participó el 17.5% del Censo Electoral.

Se concluye que vale la pena permitir la consolidación de estas mediante la disminución del porcentaje de participación necesario para su creación.

Atentamente,

Se concluye que vale la pena permitir la consolidación de estas mediante la disminución del porcentaje de participación necesario para su creación.

Atentamente,


OSCAR DARIO PEREZ PINEDA
Representante a la Cámara


PAOLA HOLGUIN MORENO
Senadora de la República


ESTEBAN QUINTERO CARDONA
Representante a la Cámara



CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 8 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 075 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes Óscar Darío Pérez, Esteban Quintero y la honorable Senadora Paola Holguín y el honorable Representante John Jairo Bermúdez.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2018 CÁMARA

por la cual se renueva la emisión de la estampilla “Pro-Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, creada mediante la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes

1.1. Antecedentes legislativos

La presente iniciativa ha sido presentada en varias oportunidades, pero por tránsito legislativo el proyecto de ley se archivó, al no terminar sus debates en el tiempo reglamentario. La última vez dicha iniciativa fue presentada por la ex Senadora Arleth Casado de López el 30 de marzo de 2017, el proyecto de ley estaba conformado por 9 artículos y su objetivo, además de la renovación de la estampilla, era el de recomponer la distribución de los recursos provenientes del recaudo de la misma. El 20 de junio de 2018 la iniciativa presentada por la ex Senadora Arleth Casado fue archivada puesto que solamente tuvo dos debates en la Cámara de Representantes. En esta oportunidad la iniciativa es de autoría principal de la Senadora Ruby Helena Chagüi Spath, con el apoyo de todos los congresistas del departamento de Córdoba.

1.2 Universidad de Córdoba

La Universidad de Córdoba fue creada en el año 1962 mediante la Ordenanza número 6 aprobada por la Asamblea Departamental, donde se expidió su funcionamiento. La idea de su creación fue del bacteriólogo Elías Bechara Zainúm, con el propósito de que el departamento tuviera una institución de educación superior donde los jóvenes bachilleres, que no se podían desplazar a otra región, pudieran continuar con sus estudios. En principio se crearon las facultades de Ingeniería Agronómica y Medicina Veterinaria y Zootecnia, dependientes de la Universidad Nacional de Bogotá.

La sede principal de la Universidad de Córdoba se encuentra en la ciudad de Montería, sin embargo, la institución tiene presencia en los municipios de Loricá y Ciénaga de Oro. Según datos de la Unidad de Planeación y Gestión, en 1964, cuando se iniciaron las clases, la universidad contaba con 164 estudiantes y 18 profesores, de los cuales tres eran ocasionales y quince de cátedra; para el último semestre de 2017 había 16,073 estudiantes y más de novecientos profesores.

En los dos últimos dos años la Universidad de Córdoba ha crecido de manera sustancial, los indicadores muestran que el número de estudiantes ha aumentado, tanto en pregrado como en posgrado, de igual manera lo ha hecho el número de programas académicos acreditados y los docentes con alto nivel académico, en 2015 la universidad contaba con 57 docentes con doctorado mientras que en 2017 fueron 71. Adicionalmente es la Universidad mejor posicionada de la región, según el Ranking QS.

Tabla 1. Indicadores estratégicos Universidad de Córdoba 2015 – 2017

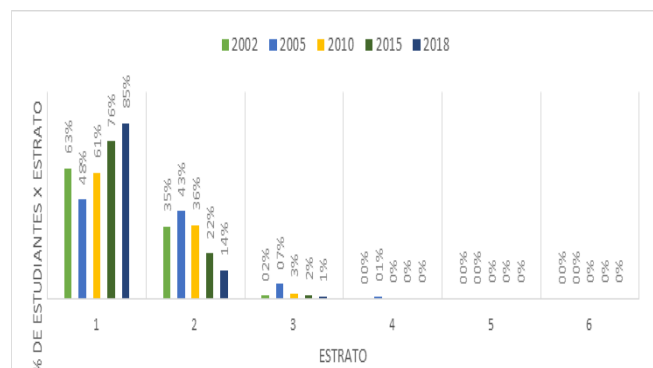
INDICADOR	Diciembre 2015	Diciembre 2017
Estudiantes matriculados en primer semestre de pregrado	1,900	2,382
Estudiantes matriculados en pregrado	14,112	16,073
Estudiantes matriculados en posgrado	352	395
Programas académicos de pregrado y posgrado con registro calificado vigente	52	54
Programas académicos de pregrado con registro calificado vigente	32	31
Programas académicos de posgrado con registro calificado vigente	20	23
Número de programas académicos acreditados	4	9
Número de CERES y CUZ	4	7
Deserción estudiantil	7.7%	8.2%
Cobertura Bienestar Institucional	84.1%	91.6%
Número de docentes de planta	247	287
Número de docentes ocasionales	71	14
Número de docentes catedráticos	598	661
Número de docentes con título de Doctor	57	71
Número de docentes con título de Maestría	149	187
Número de docentes con título de Especialista	35	27
Número de docentes con título de Profesional	6	2
Grupos de investigación categorizados por Colciencias	40	41
Investigadores reconocidos	67	93
Número de jóvenes investigadores	4	5
Número de artículos publicados en Revistas indexadas	184	234
Revistas indexadas en Colciencias	3	1
Posición Ranking QS IES Públicas Región	2	1
Convenios Internacionales vigentes	47	68
Número de estudiantes en movilidad saliente	20	22
Número de profesores en movilidad saliente	23	58
Programas en proceso de Acreditación Internacional	0	2
m2 construidos	59,096	60,520
Obsolescencia de equipos de cómputo	50%	16%

Fuente: Unidad de Planeación y Desarrollo - Universidad de Córdoba

Por otra parte, en materia de investigación la institución ha presentado avances de igual manera, actualmente cuenta con 41 grupos de investigación categorizados por Colciencias, 93 investigadores reconocidos y una revista indexada en Colciencias. Además, durante 2017 la universidad publicó 234 artículos en revistas indexadas.

Los gastos en educación permiten formar capital humano y contribuyen a la productividad, además de tener un impacto positivo en el ingreso de las personas. Córdoba es el quinto departamento con mayor incidencia de la pobreza, después de Chocó, Cauca, La Guajira y Magdalena; con un indicador del 46%, además su población tiene un ingreso per cápita promedio de \$662,751 en 2017, inferior al salario mínimo para el mismo año. En la actualidad, más del 80% de los estudiantes de la Universidad de Córdoba pertenecen a estrato 1, cifra que ha venido en ascenso desde 2005, lo cual demuestra que la institución es la primera opción para que muchos jóvenes de escasos recursos accedan a la educación superior.

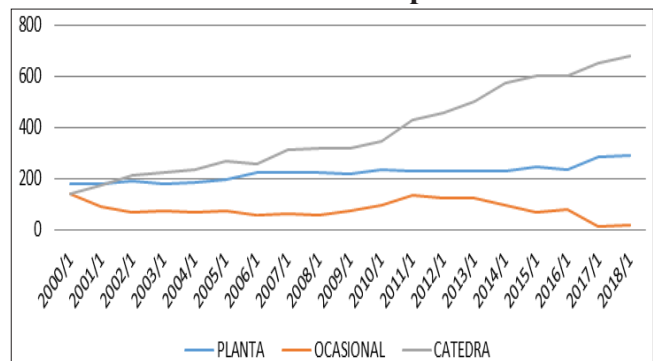
Gráfico 1. Estudiantes Universidad de Córdoba por estrato



Fuente: Unidad de Planeación y Desarrollo – Universidad de Córdoba

El mejoramiento de la Universidad de Córdoba se puede apreciar en el aumento de la planta de personal. Como se muestra a continuación, los profesores de planta pasaron de ser 179 en el primer semestre del año 2000 a 290 en el primer semestre del año 2018, con una tasa de crecimiento interanual promedio de 2.9%. Sin embargo, la vinculación de profesores de planta no ha crecido en la misma proporción que los profesores de cátedra porque esto implica altos costos para la universidad. Por otra parte, la cantidad de profesores ocasionales que en el año 2000 era igual a los profesores de cátedra se ha venido reduciendo y actualmente solamente hay 16 profesores con esta modalidad en la institución.

Gráfico 2. Evolución de la planta docente



Fuente: Unidad de Planeación y Desarrollo - Universidad de Córdoba

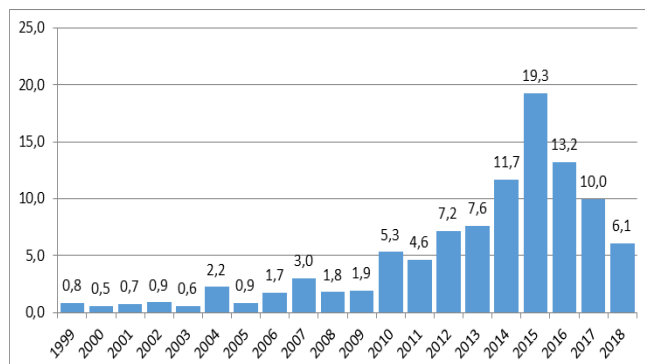
Todo lo anterior hace que la Universidad de Córdoba sea una de las más importantes de la región y la más importante del departamento, además de ser un eje fundamental para la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Por tal razón, se requiere del apoyo del Gobierno nacional para continuar con el propósito de aumentar la tasa de cobertura y absorción y reducir los índices de pobreza y desigualdad.

2. Recaudo de la estampilla Ley 382 de 1997

Los cupos de acceso a la educación superior son limitados y existe una gran desfinanciación en las instituciones, por tal razón es importante que las estampillas continúen vigentes, a pesar de que su destinación solo sea para inversión y no funcionamiento.

Uno de los problemas que tiene la Universidad de Córdoba es el déficit en cuentas de financiamiento, a pesar de que se ha venido reduciendo en los dos últimos años, pasando de aproximadamente \$7 mil millones a \$4 mil millones, la cifra sigue siendo alarmante teniendo en cuenta la importancia de la universidad.

Gráfico 3. Ingresos de la estampilla “Pro-Universidad de Córdoba” 1999 - 2018



Fuente: Unidad de Gestión y Planeación – Universidad de Córdoba

En cuanto al recaudo de la estampilla “Pro-Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, implementada por la Ley 382 de 1997, se ha logrado recaudar a julio de 2018 \$99,887 millones. Como se observa en el Gráfico 3 durante el período 2012-2016 el recaudo de la estampilla aumentó considerablemente, alcanzando su nivel mayor en el año 2016 con un valor de \$19.3 miles de millones, desde ese año el recaudo ha venido disminuyendo, sin embargo, los ingresos que recibe la universidad por concepto de la estampilla son altos y determinantes para garantizar su adecuado funcionamiento.

Los recursos provenientes de la estampilla han sido utilizados para inversión en infraestructura, dentro de las cuales está la bibliográfica, la física y la técnica. Para 2018 la mayor inversión con los ingresos de la estampilla ha sido para inversión en infraestructura física.

Tabla 2. Inversiones con recursos de estampilla por tipo de proyecto 2013-2018

TIPO DE PROYECTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (a julio)
Adecuación	\$1.186	\$4.815	\$2.644	\$3.023	\$2.440	\$2.100
Adquisición	\$941	\$1.178	\$1.890	\$4.357	\$4.096	\$2.824
Arriendo	\$-	\$-	\$-	\$60	\$117	\$108
Construcción	\$410	\$3.315	\$164	\$1.864	\$2.535	\$613
Consultoría	\$-	\$-	\$-	\$120	\$335	\$2.383
Dotación	\$519	\$518	\$2.262	\$279	\$64	\$51
Mantenimiento	\$1.042	\$492	\$278	\$1.527	\$957	\$683
Recolección	\$-	\$-	\$-	\$-	\$8	\$-
Renovación de licencias	\$-	\$-	\$423	\$935	\$940	\$484
OTROS	\$-	\$-	\$-	\$24	\$3	\$-
Total general	\$4.098	\$10.318	\$7.661	\$12.190	\$11.494	\$9.246

Fuente: Unidad de Gestión y Planeación – Universidad de Córdoba

En los últimos 5 años el 29.5% de los recursos han sido utilizados para adecuación, el 27.8% para adquisición y el 16,2% para construcción. Estos tres grandes rubros abarcan más del 70% de los recursos provenientes de la estampilla.

Adicionalmente, al revisar el uso de recursos por destino, el 32% de los recursos de la estampilla se han utilizado para inversión en el campus universitario, el 29.8% para inversión en laboratorios y el 11% para inversión en aulas.

Tabla 3. Inversiones con recursos de estampilla por destino 2013-2018

DESTINO	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (a julio)
Aulas	\$728	\$1.000	\$657	\$2.274	\$873	\$611
Baños	\$-	\$7	\$-	\$729	\$-	\$-
Biblioteca	\$3	\$250	\$245	\$769	\$878	\$706
Cafetería	\$294	\$1.000	\$409	\$480	\$92	\$10
Campus universitario	\$1.918	\$1.576	\$3.036	\$3.983	\$5.004	\$1.900
DATACENTER	\$185	\$713	\$620	\$-	\$62	\$-
Emisora	\$-	\$-	\$-	\$-	\$23	\$-
Escenarios deportivos	\$13	\$341	\$37	\$108	\$421	\$311
Laboratorios	\$533	\$2.836	\$1.388	\$2.276	\$3.801	\$5.572
Mobiliario	\$14	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-
Oficinas	\$7	\$311	\$1.269	\$1.547	\$200	\$137

DESTINO	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (a julio)
Salas de Informática	\$300	\$2.131	\$-	\$-	\$-	\$-
Zonas de estudio	\$102	\$154	\$-	\$-	\$138	\$-
OTROS	\$-	\$-	\$-	\$24	\$3	\$-
Total general	\$4.098	\$10.318	\$7.661	\$12.190	\$11.494	\$9.246

Fuente: Unidad de Gestión y Planeación – Universidad de Córdoba

Los recursos de la estampilla han sido fundamentales para el mejoramiento de la infraestructura física de la universidad, sin embargo, en la Ley 382 de 1997 se estableció que la emisión de la estampilla solamente sería hasta alcanzar un recaudo de \$100 mil millones. Como se mencionó anteriormente a julio de 2018 el recaudo de la estampilla alcanza los \$99,887 millones lo que significa que según la ley restan \$113 millones para alcanzar el totalidad de la emisión. Por tal razón, es necesaria la renovación de la estampilla como se propone en la presente iniciativa legislativa.

3. Marco jurídico

El proyecto en estudio fundamenta su presentación, en las facultades que la Constitución le otorga al Senado de la República en su artículo 150 numeral 12, el cual establece:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes, por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

De la misma manera, la Carta Constitucional en su artículo 338, consagra un principio sobre esta materia así:

Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

Frente a la creación de las estampillas, igualmente la Corte Constitucional ha hecho diferentes pronunciamientos frente al tema de los impuestos parafiscales, dentro de los cuales en la Sentencia C-134 de 2009, siendo Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo dijo:

“Por el principio de legalidad previsto en la Constitución Política, la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos, lo que constituye una regla de legalidad de los elementos del tributo que se extiende a los impuestos, las tasas y las contribuciones, aunque por

excepción, tratándose de tasas y contribuciones, el elemento “tarifa” de estos tributos puede ser definido por la autoridad administrativa, pero tal habilitación tiene como marco legal para su ejercicio el que previamente deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto. En el presente caso, aún si la ley habilitante - y no el Decreto-ley -hubiera establecido las tasas por concepto de licencias y credenciales, la autorización a la Superintendencia contenida en los artículos 87 y 111 del Decreto 356 de 1994 para cuantificarlos, estaría viciada de inconstitucionalidad, al omitir “el sistema” y “el método” de cálculo de la tarifa”.

“Entonces, las “estampillas”, dependiendo de si se imponen como medio de comprobación para acreditar el pago del servicio público recibido, tendrán el carácter de administrativas; o de parafiscales, si corresponden al cumplimiento de una prestación que se causa a favor de la entidad nacional o territorial como sujeto impositivo fiscal.

Por otra parte, en el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia se establece la necesidad de que todo colombiano pueda acceder a la educación, siendo este un servicio público con función social que debe ser prestado de forma integral a todos los colombianos buscando el acceso “al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y valores de la cultura”.

Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

Es necesario proveerle a las Universidades Públicas recursos suficientes para incentivar la prestación de servicios educativos de calidad, estos recursos deben ser destinados en infraestructura educativa (construcción,

adecuación, remodelación y mantenimiento de la planta física, bibliotecas, entre otros.)

Handwritten signatures of several congress members, including Erasmo Zúñiga, Ruby Helena Chagui Spath, Froyla Riquelme, and others. The text "AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA" is visible at the bottom of the signatures.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se extiende la vigencia para la emisión de la Estampilla Pro-Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba, creada mediante la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley pretende renovar la estampilla “Pro-Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, creada mediante Ley 382 de 1997.

Autorícese a la Asamblea del Departamento de Córdoba para que ordene la emisión de la estampilla en los términos de la Ley 382 de 1997.

Artículo 2°. *Cuantía de la emisión.* La estampilla “Pro-Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, cuya renovación y vigencia se autoriza y se extiende conforme a lo contemplado en el artículo 1° de la presente ley, será hasta por la suma adicional de cincuenta mil millones de pesos (50.000.000.000). El monto total recaudado se establece a precios constantes al momento de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 1°. La autorización de que trata este artículo se hará de manera automática, una vez se haya alcanzado el tope del recaudo que autorizó la Ley 382 de 1997.

Artículo 3°. *Autorización a la Asamblea Departamental de Córdoba.* Autorícese a la Asamblea Departamental de Córdoba para que determine los elementos estructurales del tributo: sujetos, base gravable, tarifas, hechos generadores, y todos los asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en los actos, contratos y negocios jurídicos que deba realizar el departamento y sus municipios.

Parágrafo. La ordenanza que expida la Asamblea de Córdoba, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, se dará a conocer al Gobierno nacional a través de los Ministerios de Educación Nacional, Hacienda y Crédito Público, y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

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

Artículo 5°. *Autorización para recaudar los valores de los que trata la presente ley.* Autorícese al Departamento de Córdoba con el fin de que este sea quien recaude los valores producidos por el uso de la estampilla “Pro-Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, en las actividades que se deban realizar en el departamento y en sus municipios.

Artículo 6°. *Destinación.* La destinación de los recursos provenientes del recaudo de la estampilla “Pro-Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba” será a cargo del Consejo Superior de la Universidad de Córdoba quien tendrá que establecer en el presupuesto anual de la Universidad, las cantidades y porcentajes que se destinarán a cada ítem de acuerdo con la ley.

Parágrafo. La tarifa contemplada en esta ley estará entre el uno por ciento (1%) y el dos por ciento (2%) del valor del hecho sujeto al gravamen.

Artículo 7°. Cada año, dentro de los quince 15 días siguientes al inicio de las sesiones ordinarias de Asamblea Departamental de Córdoba, el Consejo Superior de la Universidad de Córdoba, por medio de su rector, presentará un informe a la Asamblea Departamental sobre el monto de los recursos recaudados desde la vigencia de la estampilla, la distribución para el período del informe, el plan de inversión, una evaluación de impacto económico y social en materia de inversión de los recursos recaudados por concepto de la estampilla, además de los objetivos y metas de los recursos a invertir cuando la ejecución de los mismos requiera de más de una vigencia.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y hasta tanto se recaude el monto total aprobado en el artículo 2° de la Ley 382 de 1997, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Handwritten signatures of congress members, including Erasmo Zúñiga, Ruby Helena Chagui Spath, Froyla Riquelme, David Barzouk, and others. The text "De los Honorables Congresistas" is visible at the top of the signatures.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 8 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 076 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Senadores *Ruby Chagui, Nora García* y el honorable Representante *Erasmus Zuleta* y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 077
DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el artículo 26
de la Ley 909 de 2004.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

“Artículo 1°. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 909 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 26. Comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de período. Los empleados de carrera con evaluación del desempeño sobresaliente, tendrán derecho a que el jefe de la entidad a la cual están vinculados, les otorgue, mediante acto administrativo motivado, comisión hasta por el término de tres (3) años, en períodos continuos o discontinuos, pudiendo ser prorrogado por un término igual, para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción, o por el término correspondiente cuando se trate de empleos de período, para los cuales hubieren sido nombrados o elegidos en la misma entidad a la cual se encuentran vinculados o en otra.

Finalizado el término por el cual se otorgó la comisión, el de su prórroga o cuando el empleado renuncie al cargo de libre nombramiento y remoción o sea retirado del mismo antes del vencimiento del término de la comisión, deberá asumir el empleo respecto del cual ostenta derechos de carrera. De no cumplirse lo anterior, la entidad declarará la vacancia de este y lo proveerá en forma definitiva. De estas novedades se informará a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

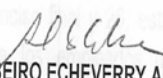

Luego de su reintegro al cargo, al empleado público de carrera administrativa se le podrán conceder nuevas comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción o de período, en las mismas condiciones consagradas en el párrafo primero del presente artículo.

Es facultativo del jefe de la entidad otorgar comisión a empleados de carrera para ejercer empleos de libre nombramiento y remoción o de período, cuando su última calificación de servicios haya sido satisfactoria sin alcanzar el nivel sobresaliente.

El jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces, informará sobre estas novedades a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Artículo 2°. La presente ley rige desde la fecha de su sanción”.

Presentado por:

 NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN Representante a la Cámara Departamento de Antioquia Partido Conservador Colombiano	 JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ Senador de la República Partido Conservador Colombiano
---	--

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 077
DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el artículo 26 de
la Ley 909 de 2004.*

La Ley 909 de 2004 “*Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*”, en sus artículos 24 inciso final y 26, establecen que la Comisión es un derecho¹ y un estímulo para los empleados de carrera administrativa con evaluación del desempeño sobresaliente, que les permite desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o empleos de periodo, en la misma entidad a la que se encuentran vinculados o en otra, siempre que cumplan con los requisitos legalmente establecidos del empleo, conservando los derechos propios del empleo de carrera del que son titulares.

Al respecto, la Comisión Nacional del Servicio Civil en Criterio Unificado señaló lo siguiente:

“La comisión para desempeñar un empleo de libre nombramiento y remoción o de periodo, es el derecho que le asiste a los servidores públicos que ostentan derecho de carrera y que hayan obtenido calificación sobresaliente en su última evaluación de desempeño laboral”.

El presente proyecto de ley busca armonizar, conforme al principio de igualdad, los derechos de los servidores públicos acogidos por la Ley 909 de 2004, extendiendo el periodo en el cual puedan ocupar cargos en comisión; la regulación se encuentra en consonancia con la evolución de la normativa colombiana en cuanto a edad de retiro forzoso y de pensión de los trabajadores, como es el caso de la Ley 1821 de 2016 que aumentó la edad máxima para el retiro del cargo de las personas que desempeñen funciones públicas. La regulación actual desconoce principios fundantes de nuestro Estado Social de Derecho, tales como:

(...)“*la analogía no es más que el desarrollo de los principios generales del derecho tales como ‘la igualdad jurídica’, ‘las mismas situaciones de hecho deben comportar las mismas sanciones*

¹ Ponente: Comisionado Carlos Humberto Moreno Bermúdez. 13 de agosto de 2013.

jurídicas, y *‘donde exista la misma razón, debe ser la misma regla de derecho’*(...)

Dicha evolución normativa evidencia la tendencia a que el empleado público pueda permanecer más tiempo al servicio del Estado, en sus diversas modalidades, y precisamente con este proyecto de ley se pretende regular un aumento del tiempo en el cual el servidor puede prestar sus servicios al Estado mediante la figura de la comisión, dado que 6 años para estar en comisión de servicio en toda la vida laboral de un servidor, resulta insuficiente e irrazonable teniendo en cuenta que en el tema pensional, la tendencia es al aumento de la edad y de las semanas cotizadas para adquirir el derecho a la pensión de vejez y no al contrario.

El Presidente de la República mediante el Decreto número 2809 del 4 de agosto de 2010, modificatorio del artículo 43 del Decreto número 1227 de 2005, estableció en uno de los párrafos del artículo primero que:

“Cuando la comisión y sus prórrogas para ejercer empleos de libre nombramiento y remoción o de período se otorguen para ocupar el mismo empleo, la suma de estas no podrá superar los seis (6) años, so pena de que el empleado sea desvinculado del cargo de carrera administrativa en forma automática.

Superado el término señalado en el inciso anterior, al empleado público de carrera administrativa se le podrán conceder nuevas comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción o de período, para lo cual se podrá tomar la calificación en los términos del artículo 38 de la Ley 909 de 2004, la calificación en el empleo de libre nombramiento y remoción o los resultados del Acuerdo de Gestión del último período evaluado del cargo ocupado en comisión, los cuales deben ser satisfactorios...”

El referido párrafo del artículo primero del Decreto número 2809 de 2010, fue declarado nulo por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, mediante fallo del 15 de mayo de 2014, con Radicado número 11001032500020110006600, bajo el argumento que el Presidente de la República excedió la potestad reglamentaria otorgada por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, al introducir disposiciones que “desvirtúen la voluntad del legislador”², en cuanto a permitir comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción o de período por un término superior a los seis (6) años. Resultando como razón de la declaratoria de nulidad del párrafo citado que “excede la potestad reglamentaria conferida al Presidente de la República”³.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-175 de 2007 aborda el estudio de constitucionalidad del artículo 26 y 44 de la Ley 909 de 2004. Con respecto al artículo 26 se estudian cargos por presunta violación al debido proceso y al principio de legalidad, por consagrar que se puede desvincular de manera automática al empleado de carrera con base en una excepción no consagrada en el artículo 125 de la Carta. Lo analizado por la Corte en la citada providencia expone la postura constitucional con respecto a la potestad del legislador para regular lo concerniente a los empleos en órganos y entidades del Estado en cuanto a los “requisitos y condiciones que se deban observar cuando sea necesario determinar los méritos y calidades de los aspirantes a ingresar a los cargos de carrera y a ascender en ellos, para señalar algunas otras excepciones al sistema que explícitamente alude en el glosado artículo 125, a la calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo y a la violación del régimen disciplinario”⁴.

En la providencia anteriormente citada, la alta corporación define como límite a la facultad del legislador “*la configuración constitucional del sistema*”; al analizar la postura de la Corte en relación a la regulación propuesta en el presente proyecto de ley es preciso recordar que el artículo 125 de la Constitución (el cual es el referente constitucional respecto a los empleos de carrera administrativa y libre nombramiento y remoción) determina que los empleos en órganos y entidades del Estado, el ingreso, ascenso y retiro de ellos serán establecidos por la ley. **De lo anterior se concluye que desde la Constitución se faculta al legislador para regular el tema propuesto en el presente proyecto de ley.**

En materia constitucional se considera que el legislador cuenta con facultad de configuración al expedir las leyes, pero “le está vedado desnaturalizar la regla general de que los empleos en los órganos y entidades del Estado deben proveerse por el sistema de carrera” dado que “la competencia que en ese campo se le ha conferido no puede entrar en contradicción con a la esencia misma del sistema de carrera”⁵.

Mediante el presente proyecto de ley el legislador determina la posibilidad de que los empleados de carrera administrativa con evaluación sobresaliente puedan acceder a empleos de libre nombramiento y remoción o de período como estímulo y beneficio derivado precisamente de dicha evaluación superior para que le sirva de premio a su gestión y que al mismo tiempo el Estado se beneficie en los cargos de naturaleza gerencial de servidores con alto nivel de desempeño.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo del 15 de mayo de 2014, Radicado número 11001032500020110006600.

³ *Ibíd.*

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-175 de 2007, Referencia: Expediente D-6450, Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

⁵ *Ibíd.*

En Sentencia C-175 de 2007 la Corte indica que “los derechos que orientan la carrera administrativa contribuyen a fijarle condiciones al ejercicio de la competencia reconocida al legislador”, se desprende de la Ley 909 de 2004 que la carrera administrativa busca otorgar estímulos y beneficios a los empleados de carrera destacados en el desempeño de sus funciones.

El presente proyecto de ley busca garantizar el cumplimiento de los principios establecidos en las normas de carrera administrativa y se encuentra dentro de los límites a la configuración legislativa definidos por la Corte Constitucional, ajustándose por tanto a la Constitución.

Con el proyecto se garantiza el **derecho a la igualdad** en los empleos de carrera administrativa, el cual es pasado por alto en la normatividad vigente. El vacío generado por el fallo del Consejo de Estado que declara la nulidad del párrafo del artículo primero del Decreto número 2809 de 2010 (anteriormente citado) deja en desequilibrio a los servidores públicos acogidos por dicha ley, dado que solo permite la comisión por el término máximo de 6 años, lo cual al ser comparado con otras normas como el Decreto número 021 de 2014, la Ley 270 de 1996 o el Decreto número 1278 de junio 19 de 2002, deja en evidencia la falta de aplicación de este principio constitucional, como se pasará a explicar.

El Decreto número 021 de 2014 por el cual se expide el régimen de las situaciones administrativas en las que se pueden encontrar los servidores públicos de la **Fiscalía General de la Nación** y de sus entidades adscritas, en su artículo 35 se refiere al término que podrá durar una comisión:

“Artículo 35. Término. El término de la comisión podrá ser hasta por tres (3) años, en períodos continuos o discontinuos, pudiendo ser prorrogado por un término igual, para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o por el término correspondiente cuando se trate de empleos de período.

Superado el término señalado en el inciso anterior, al servidor público de carrera administrativa se le podrán conceder nuevas comisiones para desempeñar otros cargos de libre nombramiento y remoción o de período, a juicio del jefe del organismo”. (subrayas fuera del texto).

Por su parte la ley Estatutaria de la Administración de Justicia, 270 de 1996, en relación con los **empleados de la Rama Judicial** consagra en el parágrafo del artículo 142:

“Parágrafo. Los funcionarios y empleados en Carrera también tienen derecho a licencia, cuando hallándose en propiedad pasen a ejercer hasta por el término de dos años, un cargo vacante transitoriamente en la Rama Judicial”.

Con respecto a esta norma se ha pronunciado el Consejo de Estado de la siguiente manera:

“(…) En materia de derechos laborales de los servidores de carrera de la Rama Judicial, en punto de la situación administrativa denominada Licencias no Remuneradas, el parágrafo del artículo 142 de la precitada ley estatutaria de la administración de justicia, 270 de 1996, consagró que ... Los funcionarios y empleados en carrera también tienen derecho a licencia, cuando hallándose en propiedad pasen a ejercer hasta por el término de dos años, un cargo vacante transitoriamente en la Rama Judicial. La citada norma no consagró expresión alguna de restricción en el tiempo para su aplicación, es decir, no previó la posibilidad de que el servidor de carrera durante toda su vinculación tan sólo pudiese hacer uso de ella por única vez y, menos aún, otorgó facultades a otra autoridad para imponerle restricciones, limitaciones, excepciones o prohibiciones, por lo que cualquier interpretación y aplicación diferente a su literal es totalmente ilegal.⁶ (subrayas propias).

Ahora bien: nótese como el Decreto número 1278 de junio 19 de 2002, por el cual se expide el **Estatuto de Profesionalización Docente**, tampoco consagra un límite de tiempo para ejercer el encargo:

“Artículo 14. Encargos. Hay encargo cuando se designa temporalmente a una persona ya vinculada en propiedad al servicio, para asumir otro empleo vacante por falta temporal o definitiva de su titular, desvinculándose o no de las propias de su cargo. Los cargos directivos docentes vacantes de manera temporal, podrán ser provistos por encargo con personal inscrito en carrera, mientras dure la situación administrativa del titular. Y en caso de vacante definitiva, podrá suplirse por encargo mientras se surte el proceso de selección y se provee de manera definitiva.

Se evidencia en las normas citadas que no existe límite en el tiempo para desempeñar otros cargos para los empleados de carrera administrativa de la Rama Judicial, como tampoco existe para los docentes que ejercen encargos y se encuentren vinculados por carrera administrativa, por el contrario, en la Ley 909 de 2004 tal como quedó luego de ser declarada la nulidad del último párrafo del artículo primero del Decreto número 2809 de 2010, existe el límite de 6 años (término máximo que puede durar la comisión) lo que genera un tratamiento diferenciado injustificado con los empleados de carrera administrativa dentro del Estado.

Es pacífica y reiterada la jurisprudencia constitucional en cuanto a que frente a unos mismos supuestos de hecho debe otorgarse un mismo trato; el proyecto de ley busca corregir el trato desigual otorgado a los empleados de carrera

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda E. No. 4252 de 2014.

de la Rama Ejecutiva del Poder Público frente a los pertenecientes a la Rama Judicial, respecto del término del derecho a disfrutar de comisión.

Así mismo, si se acude al derecho comparado, en regulaciones como la de Perú, encontramos que se viabiliza que el empleado se pueda desplazar por las diferentes entidades públicas:

“En el Perú, la carrera administrativa es de naturaleza estatutaria. El Decreto número 276 de 1984 establece los artículos que regulan la carrera administrativa. (...) La carrera administrativa se estructura por grupos y niveles, con el propósito de que el servidor público tenga opciones para ocupar diversos puestos en su trayectoria dentro de la Administración pública, posibilidad de desplazarse por las diferentes entidades de la Administración.” Negrillas y subrayas fuera de texto”.

Regulaciones donde queda claro que no tiene ningún sentido limitar de una manera tan extrema la **posibilidad de desplazarse por las diferentes entidades de la Administración.**

Como lo expresa la Corte Constitucional en Sentencia C-288 de 2014 la carrera administrativa constituye un principio del ordenamiento superior y del Estado Social del Derecho y uno de sus objetivos es proteger mediante una regulación legislativa el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política.

Dentro de la libertad de configuración del legislador con respecto a la carrera administrativa ha dicho la Corte Constitucional:

“La Corte ha reconocido que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para diseñar las etapas, pruebas y trámites del concurso y estatuir los requisitos exigibles en cada uno de ellos, y ha resaltado “que los concursos públicos abiertos garantizan la máxima competencia para el ingreso al servicio de los más capaces e idóneos, la libre concurrencia, la igualdad de trato y de oportunidades, y el derecho fundamental de acceder a la función pública, lo cual redundará, por consiguiente, en el logro de la eficiencia y la eficacia en el servicio administrativo”⁷.

Como vimos anteriormente, el legislador cuenta con libertad de configuración para regular en materia de carrera administrativa y es un mandato constitucional que las normas que expida este órgano garanticen el cumplimiento de principios de rango constitucional como lo es la igualdad de trato y de oportunidades, el cual como se ha explicado se ve afectado con la normatividad vigente consagrada en la Ley 909 de 2004.

Por lo anterior resulta necesaria la aprobación del presente proyecto, pues este subsana la desigualdad injustificada entre empleados de

carrera administrativa generada a partir del fallo de nulidad emitido por el Consejo de Estado.

El presente proyecto de ley motiva a los servidores públicos de la carrera para que cumplan más eficazmente sus funciones con el objeto de lograr un ascenso. En este sentido, la propia Constitución no ha circunscrito la carrera al ingreso, sino que ha incluido también el ascenso en su artículo 125, pues una de las finalidades de la carrera es tener a su disposición servidores que cuenten con experiencia, conocimiento y dedicación que garanticen los mejores índices de resultados. De esta manera, en la carrera es esencial realizar una motivación a los funcionarios que permita garantizar mejores resultados incentivándolos para permanecer y ascender en la misma. Así mismo se valora la permanencia y se otorga estabilidad a los funcionarios en las entidades públicas, cumpliendo con otra de las funciones esenciales de la carrera que es la preservación de la estabilidad y del derecho de promoción de los trabajadores, garantizando la excelencia en la prestación del servicio y la eficiencia en la Administración Pública y de las actividades estatales. No puede perderse de vista que la razón del servicio público es la adecuada satisfacción de necesidades del ciudadano, en procura de garantizar el interés general, que se satisface de una manera más adecuada cuando es prestado por personal que aquilata una mayor experiencia.

En meses pasados, Colombia fue admitida en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ingreso que influirá en el futuro en diversos campos de las políticas públicas del país, mediante compromisos que se plasmaron en cambios normativos durante el proceso de admisión, que tardó cinco años, y en las siguientes reformas que se emprendan. Este gran suceso impacta de manera favorable la presente iniciativa dado que las posiciones asumidas por la OCDE, ratifican la necesidad de permitir la movilidad de los empleados de carrera administrativa:

“(...)Tampoco puede desconocerse que dentro del documento de revisión^{8[5][5]} preparado en el contexto de la decisión del Consejo de la OCDE del 30 de mayo de 2013 de invitar a Colombia a unirse a dicha organización, actualmente en ejecución, se sostiene que en Colombia no existe movilidad en el empleo, toda vez que los funcionarios son nombrados para un empleo en particular y para lograr un ascenso deben participar en un concurso público, lo que significa que las nuevas necesidades de personal tienen que ser cubiertas mediante la creación de

⁷ Corte Constitucional en Sentencia C-288 de 2014, Referencia: Expediente D-9856, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁸ [5][5] Cuya asesoría fue solicitada por el Gobierno nacional con el propósito de establecer e identificar las prácticas internacionales para mejorar la capacidad de gestión estatal, bajo la égida del talento humano como una herramienta estratégica en la generación de empleo y el crecimiento en todo el país.

nuevas vacantes que no son provistas mediante la redistribución del personal existente.(...)"

"(...) Sobre este punto, la OCDE asevera que la situación podría mejorar mediante la creación de posibilidad de movilidad y redistribución del personal dentro y entre las organizaciones, de modo que las nuevas provisiones en los empleos no sea la única manera de llenar las vacantes. Afirma que, al parecer, el principal impedimento es el requisito de llenar cada vacante a través de un concurso de reclutamiento, lo que no permite a los servidores públicos progresar a un nivel salarial más alto, sino solo mediante la selección a través de concurso público abierto, para acceder a un puesto en un grado superior. (...)"

"(...) En resumen, para la OCDE uno de los aspectos centrales que impiden la consolidación de un modelo eficiente de administración de personal lo constituye la ausencia de regulaciones que permitan el ascenso en la carrera del personal previamente seleccionado por mérito (...)"

"(...) Solo detallar que en el empleo público actual no hay ningún sistema o régimen de movilidad salarial horizontal ni vertical, pues el ascenso por concurso externo no puede catalogarse dentro de esa noción, ya que no es propiamente hablando un sistema de promoción interna. Colombia, como se viene señalando, se aleja, así, notablemente de otros países de la región y asimismo de los países de la OCDE, incluso de aquellos que encuadran su función pública dentro de los sistemas de empleo. (...)"

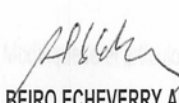
"(...) De otro lado, debe tenerse presente que la movilidad horizontal y vertical en el interior del sistema de carrera produce un impacto positivo en los empleados que de él hacen parte, porque saben que de su rendimiento y desempeño, en comparación con los demás empleados de carrera, dependerán las oportunidades para el ascenso en el sistema y su consecuente mejoramiento laboral, salarial y personal. Esa percepción se desvanece cuando los servidores públicos encuentran que para acceder a un cargo superior deben competir con un número muy superior de candidatos. (...)"


Negrillas y subrayas fuera de texto.

Eliminar restricciones exageradas e injustificadas que permitan a los empleados de carrera administrativa ir a ocupar cargos superiores bajo la figura de comisión de servicios en la misma o en otra entidad diferente a aquella en la cual ostentan derechos de carrera, permite implementar las recomendaciones dadas por la OCDE pues, esta situación viabiliza que la vacante temporal que queda sea cubierta con la redistribución del personal existente y fortalece la movilidad y redistribución del personal dentro y entre las organizaciones, porque cuando un empleado de carrera administrativa, en virtud de comisión de

servicios se retira temporalmente de su cargo para ocupar otro en la misma o en diferente entidad, además de su beneficio propio, se benefician los demás empleados de carrera administrativa que cumplan requisitos para ocupar el cargo vacante temporalmente, pues tienen derecho preferencial a ser nombrados, frente a cualquier provisional y así se logra una cadena o escala de estímulos a los trabajadores inscritos en carrera administrativa.

Cordialmente,


 NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia
 Partido Conservador Colombiano


 JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ
 Senador de la República
 Partido Conservador Colombiano

CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL

El día 8 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 077 con su correspondiente exposición de motivos por honorable Representante *Nicolás Echeverry Alvarán*; honorable Senador *Juan Diego Gómez Jiménez*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 665 - Miércoles, 12 de septiembre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES		
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO		Págs.
Proyecto de Acto legislativo número 072 de 2018 Cámara, por medio del cual se adicionan dos artículos a la Constitución Política.....	1	
Proyecto de Acto legislativo número 073 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 122 de la Constitución Política.	4	
Proyecto de Acto legislativo número 074 de 2018 Cámara, por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa.	6	
PROYECTOS DE LEY		
Proyecto de ley número 071 de 2018 Cámara, por la cual se establece el Sistema Nacional de Registro de Identificación Balística de las armas de fuego que circulen en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.	8	
Proyecto de ley número 075 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas.....	14	
Proyecto de ley número 076 de 2018 Cámara, por la cual se renueva la emisión de la estampilla “Pro-Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, creada mediante la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.....	17	
Proyecto de ley número 077 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 26 de la Ley 909 de 2004.	22	