

Bogotá D.C., mayo de 2020

Representante
JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Presidente Comisión Primera
Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia positiva para primer debate del Proyecto de ley N° 323 de 2020
Cámara.

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N° 323 “Por medio del cual se modifican los artículos 1823 y 1824 del Decreto 410 de 1971”.

El presente Informe está compuesto por diez (10) apartes:

1. Antecedentes del proyecto
2. Objetivo
3. Problemas que pretende resolver el proyecto de ley
4. Cómo se resuelve el problema
5. Justificación del proyecto
6. Análisis jurídico
7. Conflicto de intereses
8. Proposición
9. Texto Propuesto
10. Referencias

Atentamente,

JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Liberal

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No 323 DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 1823 Y 1824 DEL DECRETO 410 DE 1971”.

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El proyecto 323 de 2020 Cámara, fue presentado por el H.R Juan Fernando Reyes Kuri el día 05 de marzo del 2020 ante la Secretaria General de la Cámara de Representantes. Publicado en la Gaceta número 123 el 09 de marzo del 2020.

2. OBJETIVO

Tiene como objetivo ajustar los artículos 1823 y 1824 del Código de Comercio, a los preceptos constitucionales vigentes, en especial a lo que respecta a la autonomía de las entidades territoriales y su facultad para ordenar los territorios.

3. PROBLEMA QUE PRETENDE SOLUCIONAR

La legislación actual dispone que la autoridad aeronáutica determinará las superficies de despeje y la altura máxima de las construcciones y plantaciones aledañas a donde funcionen los aeródromos civiles y militares, sin consideración alguna al desarrollo de ordenamiento urbanístico de la respectiva entidad territorial.

Lo cual no es solo inconveniente, sino que se torna inconstitucional a la luz del artículo 287 de la Constitución Política que dispone que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.

4. CÓMO SOLUCIONA EL PROBLEMA

El proyecto de ley propone modificar el código de comercio, devolviéndole la facultad de determinar las superficies de despeje y la altura máxima de las construcciones y plantaciones aledañas de los aeropuertos a las entidades territoriales, y obligando a que la determinación de instalación y/o operación de un aeródromo militar en cualquier territorio del país se haga atendiendo a lo dispuesto en la legislación nacional, así como los tratados internacionales ratificados por Colombia, especialmente los que constituyen el derecho internacional humanitario.

5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

5.1. Problemática actual

Dentro de la base aérea Marco Fidel Suárez y la escuela de aviación que lleva el mismo nombre, a partir del 2013, se instauró el comando de combate No. 7. Esto tuvo consecuencias en la forma en que Cali se organiza y planea su ordenamiento territorial toda vez que, gracias a la influencia del comando de combate, el área de influencia de la base militar abarca, según los datos de la Alcaldía de Cali (2019) casi el 62% del área urbana de la ciudad, como se muestra a continuación:

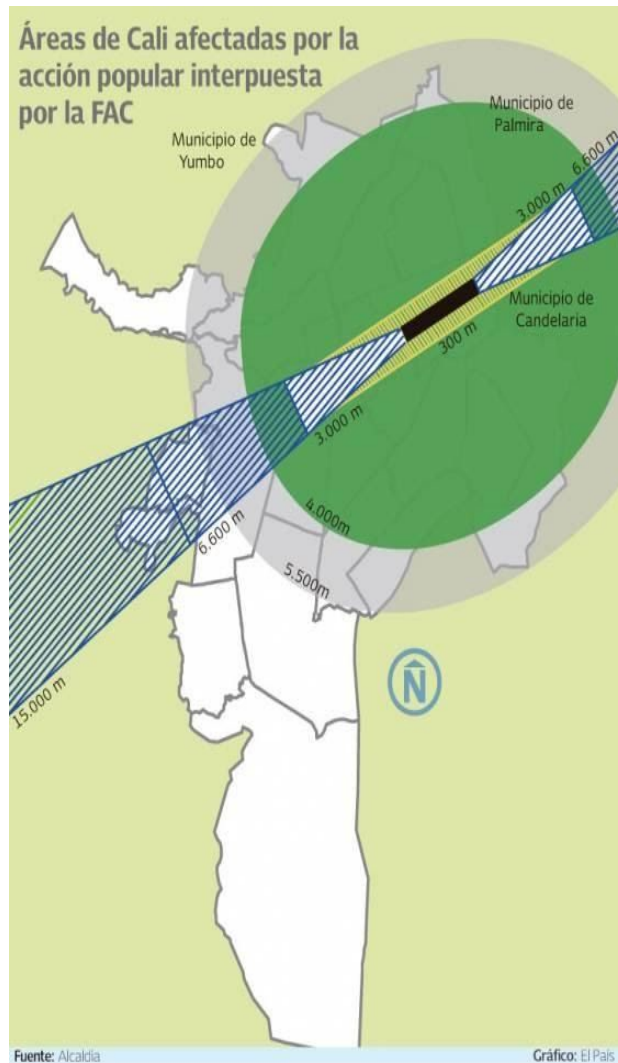


Ilustración 1 Tomado de El País Cali, 8 de septiembre de 2019.

Esto significa, conforme al ordenamiento jurídico colombiano¹ que cada que se pretenda otorgar una licencia de construcción dentro de esa área de influencia se deba contar un el concepto/ permiso de la Fuerza Aérea Colombiana, quienes, con el argumento de salvaguardar la seguridad de la operación, emiten estudios técnicos de evaluación de obstáculos. Para agosto de 2019, según el comunicado de la Fuerza Aérea Colombiana del 4 de agosto de 2019, se habían expedido hasta ese momento 502 conceptos para evaluar las construcciones de altura (Fuerza Aérea Colombiana, 2019). Este estudio técnico tiene un valor de \$414.058 pesos colombianos, como se puede verificar en la página web de SUIT.

Resulta evidente que la presencia de este comando de combate afecta de manera directa la autonomía territorial de Cali y pone enormes dificultades para la planeación a futuro de la ciudad, y su desarrollo económico, social y cultural. Sin contar con la posible violación del DIH.

5.1.1. La acción popular de la FAC

En el año 2019, la Fuerza Aérea Colombiana interpuso una acción popular en contra del municipio de Santiago de Cali, por haber otorgado licencias de construcción para el desarrollo de proyectos de vivienda, sin contar con el concepto técnico por parte de esta entidad. El argumento principal de mencionada acción fue que los límites de obstáculos para la operación de la base aérea Marco Fidel Suarez fueron modificados por el Acuerdo No. 0373 de 2014 del Plan de Ordenamiento Territorial de Cali, norma que eliminó estas superficies en el sentido de reducirlas a un óvalo con forma de hipódromo alrededor del eje de la pista a 500 metros que no obedece a ningún criterio técnico ni normativo de aviación, ni de aeronáutica establecido por la organización de Aviación Civil Internacional OACI y que a la fecha, esa modificación está generando un riesgo en la ejecución de las operaciones militares aéreas, toda vez que en atención a la modificación del POT-2014 se está otorgando permisos de construcción que afectan gravemente el espacio aéreo de esta base (Acción popular, 2019).

En el desarrollo del proceso se concedió medida cautelar solicitada en la acción popular de la Fuerza Aérea Colombiana, y ordenó la suspensión provisional de las dos licencias de construcción expedidas por el curador No. 02 así como aquellas

¹ Código de Comercio de 1971 Art. 1823 y 1824; • Resolución No 1092 / 2007 Reglamento Aeronáutico Colombiano 14; Anexo 14 OACI Primera Edición de 1951, que reglamenta el diseño y operación de aeródromos; Ley 388 /1997 – Planes de Ordenamiento Territorial, Art. 10 – numeral 3, que habla sobre aeropuertos y ordenamiento en sus áreas de influencia; Decreto 2397/2010, entre otros.

licencias de construcción que han sido otorgadas para levantar edificaciones de más de doce (12) metros de altura sobre el área de influencia de la base aérea, la cual se encuentra comprendida en un radio de acción de 4 kilómetros a partir de cualquier límite de la pista, y que no cuenten con el concepto técnico de evacuación de obstáculos para las construcciones en las inmediaciones de los aeródromos y helipuertos de la fuerza pública, expedido por la autoridad aeronáutica competente (Acción popular, 2019).

Los fundamentos jurídicos de esta decisión fueron el convenio de Chicago; el Código de Comercio Art. 1823 y 1824; la Resolución No 1092 / 2007; el Reglamento Aeronáutico Colombiano 14; el Anexo 14 OACI; la Ley 388 /1997 - Planes de Ordenamiento Territorial, Art. 10 - numeral 3, que habla sobre aeropuertos y ordenamiento en sus áreas de influencia; el Decreto 2397/2010, entre otros. Se estima, según el concejo de la ciudad, que esta decisión ha retenido o suspendido 5.817 licencias de construcción hasta el momento (Concejo de Santiago de Cali, 2020).

6. ANALISIS JURIDICO

6.1 Constitución Política de Colombia

Una de las prioridades de la Constitución Política de 1991 fue garantizar la autonomía de las entidades territoriales, la cual debía materializarse desde tres puntos: la política, la administrativa y la financiera (Paula Robledo Silva, 2008). En ese sentido, se puede concluir que la autonomía es uno de los ejes estructurales del Estado, en ello, radica su importancia.

La Corte Constitucional ha definido el núcleo esencial de la autonomía en los siguientes términos (**Sentencia C-535, 1996**):

“El núcleo esencial de la autonomía es indisponible por parte del Legislador, por lo cual la Constitución ha establecido una garantía institucional a la misma, pues el principio autonómico es un componente esencial del orden constitucional, por lo cual su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad misma de la Carta. Por ello la Constitución asegura la existencia de la autonomía -y de otras instituciones y principios que gozan también de garantía institucional- estableciendo un núcleo o reducto indisponible por parte del legislador. Así, si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado.” (Negrilla fuera del texto)

Con base en ese precepto, el Constituyente desarrolló herramientas para el ejercicio de la autonomía territorial por parte de las autoridades departamentales y municipales según los asuntos de su competencia. Y para tal fin otorgó en los artículos 105 y 106 la facultad de las autoridades territoriales para realizar consultas populares sobre asuntos relevantes para el mismo ente territorial, y así mismo, facultó a los habitantes de estas entidades territoriales para que pudiesen presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública. Es un desarrollo de la autonomía territorial mediante la aplicación de herramientas democráticas de participación directa.

Pero donde obra la claridad suprema de la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de sus intereses, es en el artículo **287 constitucional**, que dispone los derechos que le asisten a los entes territoriales, dentro de los mismos límites de la Constitución y la ley. En ese sentido, la Corte Constitucional determinó (**Sentencia C-535, 1996**):

“El núcleo esencial de la autonomía está constituido, entonces, en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En este orden de ideas, es derecho de las entidades territoriales ejercer las competencias que les corresponden (CP. art. 287), pues sin ellas ninguna acción autónoma es posible. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias (CP art. 287). Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan”.

La constitución política definió la autonomía territorial, en los siguientes términos:

*“**Artículo 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales”*

En la misma línea el artículo 298 dispone: “*Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos en la Constitución.* Más adelante, cuando inicia el desarrollo del régimen municipal complementa, Art. 313 Corresponde a los concejos: “(...) 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas... 7. **Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.**”

6.2 Código de Comercio

Las disposiciones que pretende modificar en el presente proyecto de ley van en contra de los postulados de la constitución política de 1991, de la autonomía municipal y la facultad de determinación de cómo se ordena su territorio. Esto resulta evidente, cuando el Código de Comercio dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 1823. <DEFINICIÓN DE SUPERFICIE DE DESPEJE>. Denomínense superficies de despeje las áreas imaginarias, oblicuas y horizontales, que se extienden sobre cada aeródromo y sus inmediaciones, en las cuales está limitada la altura de los obstáculos a la circulación aérea.

La autoridad aeronáutica determinará las superficies de despeje y la altura máxima de las construcciones y plantaciones bajo dichas superficies.

De igual forma, el artículo 1824:

ARTÍCULO 1824. <PERMISO DE AUTORIDAD AERONÁUTICA PARA LEVANTAR CONSTRUCCIONES O PLANTACIONES>. Dentro de las áreas a que se refiere el inciso 2o. del artículo anterior, no se podrán levantar construcciones o plantaciones **sin permiso de la autoridad aeronáutica.**

De esta manera, cuando los artículos citados disponen que la autoridad aeronáutica determinará las superficies de despeje y la altura máxima de las construcciones y plantaciones, y que, además, tendrá la competencia para autorizar el levantamiento de construcciones o plantaciones, se desconoce la autonomía que tienen las entidades territoriales para ordenar su territorio, quitándoles la capacidad de ordenar, entre otras, permisos de construcción.

Esta es una norma adoptada mediante el Decreto 410 de 1971, expedido gracias a las facultades extraordinarias que le confirió el numeral 15 del artículo 20 de la Ley 16 de 1968. El código de comercio fue expedido durante la vigencia de la constitución de 1886, cuya visión del territorio y la división política administrativa tenía un carácter unitario y centralista, por ello no sorprende y se hace necesario adecuarlo a los postulados de la constitución de 1991.

El Código de Comercio dispuso unas facultades a la autoridad aeronáutica para determinar las superficies de despeje y la altura máxima de las construcciones y plantaciones de estas superficies. Facultad que por mandato constitucional corresponde a la entidad municipal, quien es la encargada de reglamentar los usos del suelo, y dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción.

Luego entonces, la autonomía territorial es uno de los cimientos del Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria y descentralizada. Hablar de la autonomía de las entidades territoriales es hablar de una cláusula fundacional de la organización de Estado y por lo tanto esta autonomía debe ser respetada al ubicarse en el más alto rango constitucional.

6.3 Regulación de los usos del suelo

En desarrollo de la autonomía territorial el constituyente delegó facultades para los departamentos y municipios, para que a través de sus corporaciones pudiesen definir sobre aspectos básicos de su autonomía, como la regulación de los usos del suelo. Esta regulación, debe estar delimitada por un marco normativo nacional, pero debe existir un equilibrio entre la unidad nacional y la autonomía territorial mediante un sistema de limitaciones recíprocas. Tal y como se señaló en la Sentencia C-216 de 1994 **Fuente especificada no válida.:**

“La autonomía, por una parte, se encuentra limitada en primera instancia por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial (...) Esta supone la capacidad de gestionar los intereses propios; es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general”.

Por lo cual, la normatividad vigente de los artículos 1823 y 1824 de Código de Comercio, contraría el principio fundacional de autonomía territorial contemplado en la Constitución y así mismo, desconoce las sub-reglas jurisprudenciales sobre las limitaciones que existen para el orden nacional frente a las decisiones de regulación particular propias y exclusivas de cada territorio, y deben ser modificados para entrar en una armonía constitucional y empezar a reconocer el derecho de las entidades territoriales de autogestionarse.

7. CONFLICTOS DE INTERES

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al Proyecto de Ley 323 de 2020, se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con:

- El interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, derivados de derivados de ser propietarios, accionistas o parte de juntas directivas de empresas relacionadas con el sector de construcción, que puedan llegar a ser beneficiadas con las modificaciones que se pretenden introducir al código de comercio, o incluso, si los congresistas hubiesen recibido financiación para su campaña electoral por parte de las empresas anteriormente nombradas.
- El interés particular, actual y directo de los congresistas derivado de que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil ocupen cargos o hagan parte de la Fuerza Aérea Colombiana.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019):

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

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

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

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

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

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

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 , no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

8. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley N° 323 de 2020 “Por medio del cual se modifican los artículos 1823 y 1824 del Decreto 410 de 1971”, conforme al texto propuesto que se anexa.

De los honorables congresistas,

JUAN FERNANDO REYES KURI

Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

Partido Liberal

**9. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
No 323 DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS
ARTÍCULOS 1823 Y 1824 DEL DECRETO 410 DE 1971”.**

PROYECTO DE LEY No 323 DE 2020

**“Por medio del cual se modifican los artículos 1823 y 1824 del Decreto 410 de
1971”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. El artículo 1823 del Decreto 410 de 1971, quedará así:

ARTÍCULO 1823. DEFINICIÓN DE SUPERFICIE DE DESPEGUE. Denomínense superficies de despegue las áreas imaginarias, oblicuas y horizontales, que se extienden sobre cada aeródromo y sus inmediaciones, en las cuales está limitada la altura de los obstáculos a la circulación aérea.

La entidad territorial donde esté construido o se pretenda construir un aeródromo determinará las superficies de despeje y la altura máxima de las construcciones y plantaciones bajo dichas superficies, en el respectivo plan de ordenamiento territorial en concordancia con las normas técnicas que para tal fin expida el gobierno nacional.

PARÁGRAFO. Para la determinación de instalación y/o operación de un aeródromo militar en cualquier territorio del país se deberá atender a lo dispuesto

en la legislación nacional, así como los tratados internacionales ratificados por Colombia, especialmente los que constituyen el derecho internacional humanitario.

ARTÍCULO 2. El artículo 1824 del Decreto 410 de 1971, quedará así:

ARTÍCULO 1824. PERMISO DE LA ENTIDAD TERRITORIAL PARA LEVANTAR CONSTRUCCIONES O PLANTACIONES. Dentro de las áreas a que se refiere el inciso segundo. del artículo anterior, no se podrán levantar construcciones o plantaciones sin permiso de la autoridad municipal, territorial y/o administrativa respectiva, de conformidad con lo establecido en el plan de ordenamiento territorial.

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

De los honorables congresistas,

JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Liberal

10. REFERENCIAS

Alcaldía de Cali (2019). Cali no se detiene. Obtenido de:
https://www.youtube.com/watch?v=Trb5sm_rEgs

Acción popular, Fuerza Aérea Colombiana Vs. Concejo de Cali, Alcaldía de Santiago de Cali y la Curaduría Urbana No. 2 de Cali (2019).

Concejo de Santiago de Cali. (26 de 02 de 2020). Concejo de Cali. Obtenido de Restricción de FAC a construcciones en altura en Cali afectan a 5 mil licencias de construcción y 29 planes urbanísticos: http://www.concejodecali.gov.co/Publicaciones/restriccion_de_fac_a_construcciones_en_altura_en_cali_afectan_a_5_mil_licencias_de_construccion_y_29_planes_urbanisticos

Fuerza Aérea Colombiana. (04 de Agosto de 2019). Comunicado de la Fuerza Aérea Colombiana frente a los pronunciamientos de la Alcaldía de Cali. Obtenido de <https://www.fac.mil.co/comunicado-de-la-fuerza-aerea-colombiana-frente-los-pronunciamientos-de-la-alcalda-de-cali>

Paula Robledo Silva. (2008). El panorama territorial colombiano. Bogotá: Revista Derecho del Estado n.º 21.

Sentencia C-535, Corte Constitucional (M.P.: Alejandro Martínez Caballero 1996).

