



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 257

Bogotá, D. C., jueves 15 de mayo de 2008

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL (E.) DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 287 DE 2008 SENADO

por la cual se le asignan unas funciones al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Asígnasele al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia, la función de inspección, vigilancia y control del ejercicio profesional de los Ingenieros Agrícolas, Ingenieros Forestales, Ingenieros Agrónomos, Ingenieros Pesqueros, Agrónomos y Agrólogos, y sus profesiones afines y auxiliares, ejercicio que en adelante se regirá por las disposiciones establecidas en la Ley 842 de 2003 y sus normas reglamentarias y complementarias.

Artículo 2°. Asígnasele al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia, la función de otorgar las matrículas y certificados de inscripción profesional a que se refiere la Ley 842 de 2003, a los Ingenieros Agrícolas, Ingenieros Forestales, Ingenieros Agrónomos, Ingenieros Pesqueros, Agrónomos y Agrólogos, y sus profesiones afines y auxiliares.

Artículo 3°. En adelante, además de los miembros que en la actualidad conforman el Copnia harán parte de su Junta Nacional de Consejeros, el Ministro de Agricultura o su delegado quien deberá ser profesional de una de las profesiones a las que se refiere el artículo 1° de esta ley. De igual manera hará también parte de la Junta Nacional de Consejeros del Copnia, el Presidente Nacional de uno de los gremios de estas profesiones distintos a la Sociedad Colombiana de Ingenieros, elegido en junta convocada por el Copnia para tal fin, por un período de dos años.

Artículo 4°. Las matrículas otorgadas a dichos profesionales con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, conservan su validez y se presumen auténticas para todos los efectos legales del ejercicio de la profesión contemplados en la Ley 842 de 2003 y sus normas que la reglamenten o complementen.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como los Consejos Profesionales de las Profesiones a las que se refiere el artículo 1° de esta ley, dispondrán lo necesario para el traslado al Copnia de los expedientes de las matrículas y certificados expedidos en vigencia de normas anteriores.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias en especial la Ley 211 de 1995 y la Ley 28 de 1989, así como sus decretos reglamentarios.

Atentamente,

Jorge Visbal Martelo, Carlos Cárdenas Ortiz, Senadores de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Objeto

La finalidad que persigue este proyecto de ley es facilitar el ejercicio profesional de los Ingenieros Agrícolas, Ingenieros Forestales, Ingenieros Agrónomos, Agrónomos y Agrólogos, y sus profesiones afines y auxiliares así como de los Ingenieros Pesqueros, trasladándole al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia, la facultad no solo de otorgar matrículas y certificados de inscripción profesional sino de ejercer la inspección, vigilancia y control de las profesiones antes mencionadas.

Antecedentes

Con la entrada en vigencia de la Ley 842 de 2003, *“por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones”*, se derogó la Ley 211 de 1995, *“por la cual se regula lo atinente al ejercicio de las Profesiones Agronómicas y Forestales en el país, se crea el Consejo profesional Nacional de Profesiones Agronómicas y Forestales, se dictan otras disposiciones”*.

La ley derogada establecía en los artículos del Título II –Del Ejercicio de las profesiones Agronómicas y Forestales– los requisitos y demás formalidades para el ejercicio de las profesiones Agronómicas y Forestales, objeto de este proyecto, permitiéndoles a dichos profesionales posesionarse, contratar y rendir dictámenes tanto en el sector público como privado, de la siguiente manera:

Artículo 2°. *Requisitos para el ejercicio de las Profesiones Agronómicas y Forestales*. Para ejercer las Profesiones Agronómicas y Forestales se requiere acreditar su formación e idoneidad profesional, mediante la presentación del respectivo Título reconocido conforme a la ley y obtener la matrícula profesional expedida por el Consejo Profesional Nacional de Profesiones Agronómicas y Forestales, el cual se crea en la presente ley.

Artículo 3°. Las matrículas expedidas a los Ingenieros Agrónomos, Ingenieros Forestales, Ingenieros Agrícolas, Agrólogos y Agrónomos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura, con anterioridad a la vigencia de la presente ley, conservan su validez y se presumen auténticas.

Parágrafo. Mientras se crea el Consejo Profesional Nacional de Profesiones Agronómicas y Forestales, las matrículas profesionales de los Ingenieros Agrónomos, Ingenieros Forestales, Ingenieros Agrícolas, Agrólogos y Agrónomos, serán expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (Negrillas fuera de texto)

Artículo 5°. *Licitación.* Toda propuesta presentada a Entidades Públicas sobre asuntos de competencia de Ingenieros Agrónomos, Ingenieros Forestales, Ingenieros Agrícolas, Agrólogos y Agrónomos de acuerdo con la presente ley se sujetará a lo establecido en la legislación vigente sobre contratación administrativa en el país.

Artículo 6°. *Del Consejo Profesional Nacional de Profesiones Agronómicas y Forestales.* Créase el Consejo Profesional de Profesiones Agronómicas y Forestales, como órgano encargado del control y vigilancia de las carreras de Ingeniería Agronómica, Ingeniería Forestal, Ingeniería Agrícola, Agrología y Agronomía.

De igual manera la Ley 842 de 2003, derogó la Ley 28 de 1989 “Por la cual se reconoce la Ingeniería Pesquera como una profesión, se reglamenta su ejercicio en el país y se dictan otras disposiciones”, la cual regulaba el ejercicio profesional de la Ingeniería Pesquera, así:

“Artículo 3°. Para poder ejercer la profesión de Ingeniero Pesquero en el territorio de la República de Colombia, se requiere obtener la matrícula expedida por el CPIP el cual se crea en la presente ley.

Artículo 5°. Para poder tomar posesión de cualquier cargo oficial cuyo desempeño demande conocimientos de las áreas de Ingeniería Pesquera, la persona nombrada deberá presentar ante el funcionario a quien corresponda darle posesión su matrícula profesional expedida por el CPIP. En el acta de posesión dejará constancia del número de dicha matrícula profesional.

Artículo 10. Créase el Consejo profesional de Ingeniería Pesquera de Colombia ...

Artículo 11. El CPIP tendrá su sede en Bogotá, D. E. y sus funciones serán las siguientes:

b) Expedir matrícula o certificado provisional a los profesionales que llenen los requisitos pertinentes y llevar el registro profesional correspondiente;

d) Expedir las normas de ética, con miras a mejorar el nivel profesional del ingeniero pesquero y fijar de modo claro y preciso las obligaciones del profesional consigo mismo, con su profesión y con la comunidad nacional y universal;

e) Velar por el cumplimiento de la presente ley y cancelar las matrículas a quines no se ajusten a los preceptos contenidos en el código de ético profesional previamente establecido”.

La derogación de las Leyes 28 de 1989 y 211 de 1995 por la Ley 842 de 2003, pretendió por parte del legislador concentrar en una sola institución, el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia, las funciones de matrícula, inspección, vigilancia y control de todas las ingenierías, para evitar la dispersión del control de esta profesión en varias instituciones y bajo el entendido, que la ingeniería es una sola como la medicina o el derecho.

Además el copnia¹ organismo de naturaleza pública cuenta con toda la infraestructura física y humana, así como con los recursos necesarios para su funcionamiento y la experiencia requerida para darle garantías a la sociedad del cumplimiento de las normas del código de ética y de la idoneidad de los ingenieros sujetos a su inspección, vigilancia y control.

Posteriormente varios de los artículos² de la Ley 842 de 2003, son demandados en acción pública de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional. Dicha Corporación se pronuncia mediante Sentencia

¹ Artículos 24, 25 y 26 de la Ley 842 de 2003.

² Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4°, 6°, 8°, 9°, 23, 24, 26, 27, 31 –literales c) y d)–, 32 –literales d), e) y h)–, 33 –literales a), b) y c)–, 35 –literal a)–, 37 –literal c)–, 38 –literales e) y f)–, 39 –literal a)–, 41–literal b)–, 42 –literales b) y c)–, 43 –literal b)–, 44 –literal a)–, 45 –literal b)–, y 78 de la Ley 842 del 2003.

C–570 del 8 de junio de 2004 (control de constitucionalidad), con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, en la cual, en la parte resolutoria de la providencia, declara exequibles los artículos sexto³ y noveno⁴, así:

Segundo. Declarar **Exequibles** los artículos 6° y 9° de la Ley 842 del 2003, en el entendido de que los profesionales de disciplinas relacionadas con la ingeniería que cuenten con consejos profesionales propios deberán inscribirse y obtener la matrícula ante estos consejos, después de pagar los derechos respectivos, mientras estos consejos no sean eliminados o modificados por el Legislador, a iniciativa del Gobierno. La declaración se restringe al cargo analizado.

Así las cosas, al tenor de la sentencia anterior y por sustracción de materia, se le devuelve vida jurídica, para el caso que nos interesa, a las Leyes 211 de 1995 y 28 de 1989, que regulan el ejercicio de las profesiones a que se refiere esta ley. Entonces en lo que respecta a los ingenieros Agrícolas, ingenieros Forestales, ingenieros Agrónomos, Agrónomo y Agrólogos y sus profesiones afines y auxiliares, es necesario para que puedan ejercer su profesión se requiere obtener la matrícula profesional expedida por el Consejo Profesional Nacional de Profesiones Agronómicas y Forestales. Pero como todavía no se ha podido instalar el creado Consejo, la matrícula profesional se las continúa expidiendo el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de manera transitoria sin que se desarrolle un verdadero control e inspección sobre dichos ejercicios, dado que la función principal del Ministerio no es precisamente la de controlar e inspeccionar las profesiones.

Hay que tener en cuenta que la expedición de la matrícula profesional por parte del Ministerio, presenta una gran dificultad para estas profesiones agronómicas y forestales, por cuanto se les exige por las Instituciones tanto públicas como privadas la matrícula profesional expedida por su respectivo consejo profesional a la luz de sentencia arriba citada o en los términos del artículo 6° de la Ley 842 de 2003, es decir expedida por el Copnia, para efectos de posesionarse, acreditar experiencia profesional, suscribir contratos o rendir dictámenes.

En la misma situación se encuentran los Ingenieros Pesqueros, a quienes para poder ejercer su profesión, se les exige igualmente por las instituciones tanto públicas como privadas para cualquier efecto laboral, la matrícula expedida por su respectivo consejo profesional o en los términos del artículo 6° de la ley 842 de 2003, es decir expedida por el Copnia. Este consejo aunque está creado no tiene la infraestructura, organización necesaria para operar y presenta dificultades para expedir la matrícula por cuanto no se reúne con la frecuencia requerida, incidiendo en el normal desarrollo del derecho al trabajo, del derecho a ejercer la profesión escogida, y al de libre desarrollo de la personalidad que este ejercicio profesional involucra.

Tanto los trámites lentos y engorrosos que deben adelantar los Ingenieros Pesqueros para obtener la matrícula profesional ante el Consejo Profesional de Ingeniería Pesquera como la matrícula expedida por el

³ **Artículo 6°. Requisitos para ejercer la profesión.** <Artículo condicionalmente exequible> Para poder ejercer legalmente la Ingeniería, sus profesiones afines o sus profesiones auxiliares en el territorio nacional, en las ramas o especialidades regidas por la presente ley, se requiere estar matriculado o inscrito en el Registro Profesional respectivo, que seguirá llevando el Copnia, lo cual se acreditará con la presentación de la tarjeta o documento adoptado por este para tal fin.

Parágrafo. En los casos en que los contratantes del sector público o privado, o cualquier usuario de los servicios de ingeniería, pretendan establecer si un profesional se encuentra legalmente habilitado o no, para ejercer la profesión, podrán sin perjuicio de los requisitos establecidos en el presente artículo, requerir al Copnia la expedición del respectivo certificado de vigencia.

⁴ **Artículo 9°. Procedimiento de inscripción y matrícula.** <Artículo condicionalmente exequible> Para obtener la matrícula profesional o el certificado de que trata la presente ley, el interesado deberá presentar ante el Consejo Profesional Seccional o Regional de ingeniería del domicilio de la Universidad o Institución que otorgó el Título, el original correspondiente con su respectiva acta de grado, fotocopia del documento de identidad y el recibo de consignación de los derechos que para el efecto fije el Copnia.

Verificados los requisitos, el Seccional o Regional correspondiente, otorgará la matrícula o el certificado, según el caso, el cual deberá ser confirmado por el Consejo Nacional de Ingeniería en la sesión ordinaria siguiente a su recibo, ordenando la expedición del documento.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para las demás ingeniarías de que trata esta ley, evidencia graves dificultades para que estos profesionales logren conseguir empleo o simplemente ejercer su profesión, atentando así contra el derecho al trabajo y a la igualdad.

De tal suerte que se hace necesario llenar el vacío legal existente que les permita ejercer su profesión—sin las trabas legales que presentan actualmente— a los ingenieros Agrónomos y Forestales, y sus profesionales afines y auxiliares así como a los ingenieros Pesqueros, originado entre lo ordenado por la sentencia de la Corte Constitucional C-570 de 2004 y lo establecido en las Leyes 28 de 1989, 211 de 1995 y 842 de 2003.

Fundamentos Normativos

Los fundamentos constitucionales en los que se sustenta este proyecto de ley y que se hace necesario invocar para restaurar los derechos afectados de los Ingenieros Agrícolas, Agrónomos y Forestales, y de sus profesiones afines y auxiliares, así como de los ingenieros Pesqueros son:

Constitucionales

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

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

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

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

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.

Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Contenido del proyecto

El presente proyecto de ley en sus dos primeros artículos se le asignan al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia, las funciones de expedición de matrículas, certificados de inscripción, inspección, vigilancia y control de las profesiones de ingenieros Agrónomos, Ingenieros Forestales, Ingenieros Agrícolas, Agrólogos y Agrónomos, al igual que de la ingeniería Pesquera.

En el artículo tercero, se modifica la Junta Nacional de Consejeros del Copnia al incluir en ella no solo al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado sino también al Presidente de una de las agremiaciones de las profesiones de que trata esta ley, elegido en junta convocada para tal fin

Por último, para evitar traumatismos mayores se le otorga plena validez a las matrículas otorgadas con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley. Así mismo en el párrafo de este artículo, se dispone el traslado de los expedientes que reposen tanto en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como en los Consejos Profesionales de las profesiones descritas en esta ley.

Otras consideraciones

Las dificultades del ejercicio de las profesiones de Ingenieros Agrónomos, Ingenieros Forestales, Ingenieros Agrícolas, Agrólogos y Agrónomos y sus profesiones afines y auxiliares, así como de los Ingenieros Pesqueros, limitan seriamente su derecho al trabajo y por tanto sus condiciones de subsistencia. Los aportes que se han derivado del ejercicio de estas profesiones son invaluable y decisivos para el desarrollo y modernización del sector agropecuario y de la agroindustria.

Cabe destacar por ejemplo que la profesión de Ingeniería Agrícola se imparte en la Universidad de Sucre, Universidad Surcolombiana, Universidad de San Gil, Universidad Nacional (Bogotá) y Universidad Nacional (Medellín) entre otras. Para el caso de la Universidad de Sucre, están matriculados 334 alumnos y han egresado de esta claustro educativo 411 profesionales. De igual manera en la Universidad Nacional de Colombia—sede Bogotá—, están cursando ingeniería agrícola 600 alumnos y han egresado 945 ingenieros, según lo manifiesta la Asociación de Ingenieros Agrícolas de Colombia.

Así mismo vale la pena resaltar que según la Asociación Colombiana de Ingenieros Forestales—ACIF— existen más de 4.000 Ingenieros de esta profesión de los cuales 700 hacen parte de su agremiación y que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha expedido la Tarjeta Profesional número 24.760 en el mes de mayo del año que avanza, lo cual muestra el alto volumen de profesionales que resultan afectados.

Es así, que siendo conocedor de los muchos problemas por los que padece el campo colombiano y en particular de las profesiones a que se ha hecho mención, con el apoyo de los docentes, egresados y estudiantes del Departamento de Ingeniería Agrícola de la Facultad Ingeniería de la Universidad de Sucre, se ha retomado esta iniciativa para ser presentada a consideración del Congreso de la República.

Ante lo apremiante que resulta solucionar esta problemática para estos profesionales del agro colombiano, se ha consultado esta iniciativa con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual ha manifestado su decisión de avalar un proyecto de ley que permita dar solución a esta situación ambigua en los siguientes términos:

“Entendemos su preocupación al tratar de resolver la problemática que actualmente afecta a todos los egresados y estudiantes de Ingeniería Agrícola, por lo que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estaría dispuesto a avalar un proyecto de ley presentado por el Congreso de la República, conforme a lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia”.

De igual forma se ha elevado consulta al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia, quien ha manifestado su consentimiento a favor de la presentación de este proyecto de ley, así:

“Actualmente la Ingeniería, como sus profesiones afines y auxiliares está reglamentada de manera general por la Ley 842 de 2003 que también rige el funcionamiento del Copnia, por lo que la iniciativa es conveniente y también recomendable, no sólo frente a la Ingeniería Agrícola sino también a las demás profesiones a las que se refiere la Ley 211 de 1995. Así como a la Ingeniería Pesquera, objeto de la Ley 28 de 1989 cuyo Consejo tampoco ha sido posible que regularice su funcionamiento y en el cual también tiene asiento el Ministerio de Agricultura o su delegado”.

Por lo anterior honorables Congresistas, esta iniciativa que hoy sometemos a consideración de ustedes, redundará no solo en beneficio del sector agropecuario de Colombia sino de los compatriotas cuyo sustento y el de sus familias depende de su ejercicio profesional de estas profesiones.

Atentamente,

Jorge Visbal Martelo, Carlos Cárdenas Ortiz, Senadores de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 13 del mes de mayo del año 2008 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 287, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Jorge Visual y Carlos Cárdenas*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 13 de mayo de 2008

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 287 de 2008 Senado, *por la cual se le asignan unas funciones al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 13 de mayo de 2008

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por partido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTO DE LEY NUMERO 295 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 353 del 11 de febrero de 1994, se adiciona la Ley 973 del 21 de julio de 2005, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., mayo de 2008

Señor(a):

PRESIDENTE

Honorable Senado de la República Ciudad

Ciudad

En nuestra condición de miembros del Congreso y en uso del derecho que consagra el artículo 154 de la C. P. nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso de la República el proyecto de ley, *por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 353 del 11 de febrero de 1994, se adiciona la Ley 973 del 21 de julio de 2005, y se dictan otras disposiciones*, que consta de once (11), para que se le de el curso que disponen la Constitución Política y las leyes.

PROYECTO DE LEY NUMERO 295 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 353 del 11 de febrero de 1994, se adiciona la Ley 973 del 21 de julio de 2005, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el párrafo 2º del artículo 14 del Decreto-ley 353 de 1994, el cual quedará así:

Parágrafo 2º. En el evento en que un afiliado fallezca, por cualquier causa, la Caja otorgará una única solución de vivienda a los beneficiarios del afiliado fallecido que queden disfrutando o no de asignación de retiro, pensión de sobrevivencia o sustitución, de acuerdo con la ley,

teniendo en cuenta la categoría de afiliación del causante, solución que si es del caso será entregada proporcionalmente respecto al porcentaje asignado a cada uno de los beneficiarios reconocidos como tales. Igual tratamiento se dispensará al afiliado que como consecuencia directa de actos del servicio o fuera de él, por acción directa del enemigo, en misión del servicio, o por una grave y comprobada enfermedad catastrófica o terminal sea retirado con o sin derecho al disfrute de pensión de invalidez. La autoridad competente establecerá los lineamientos que deberán seguirse para determinar cuándo una enfermedad se entiende como terminal.

La Junta Directiva de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, establecerá los requisitos que se deben acreditar para el otorgamiento de la solución de vivienda de que trata el presente artículo.

Además de los aportes ya realizados y actualmente disponibles en el Fondo constituido por el párrafo 2º del artículo 9º de la Ley 973 de 2005, que en adelante se denominará Fondo de Solidaridad, se nutrirá en lo sucesivo con:

1. Un aporte del siete (7%) por ciento de la asignación básica de quienes se afilien con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley.

2. Un aporte del siete (7%) por ciento de la asignación básica de quienes accedan al subsidio de vivienda.

3. Un porcentaje adicional establecido por la Junta Directiva del total de los excedentes financieros de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

4. Los demás aportes que determine la ley.

El Fondo de Solidaridad está constituido para el cumplimiento de lo dispuesto anteriormente y funcionará para este objetivo.

Artículo 2º. Adiciónese al artículo 14 del Decreto-ley 353 de 1994, el siguiente Parágrafo:

Parágrafo 4º. A partir de la vigencia de la presente Ley, podrán afiliarse en forma voluntaria a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, el personal de soldados e infantes de marina, voluntarios y profesionales que hayan sido pensionados por invalidez, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 973 de 2005. Los recursos aportados por dicho personal se administrarán en la subcuenta de los Soldados Profesionales.

Su afiliación se registrará por la normatividad aplicable para los nuevos afiliados; es decir, deberán cumplir como requisito de acceso al subsidio con el número de cuotas previstas como regla general para el personal activo que se afilia a la entidad.

Artículo 3º. Adiciónense dos párrafos al artículo 17 del Decreto-ley 353 de 1994. El párrafo único de la misma disposición pasará a denominarse "Parágrafo 1º".

Parágrafo 2º. Los afiliados que accedan a una solución de vivienda, bajo el esquema de solución anticipada de vivienda ofrecida por la Caja, no perderán por ese sólo hecho su calidad de afiliados.

Parágrafo 3º. La calidad de afiliado podrá recuperarse en el caso en el cual el afiliado se haya retirado de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, para afiliarse a cualquier otra entidad del Estado de similar naturaleza, en busca de una solución de vivienda, y no la haya obtenido.

Se faculta a la Junta Directiva reglamentar las condiciones a tener en cuenta para recuperar la calidad de afiliado, bajo el entendido que se podrá recuperar dicha calidad por una sola vez, y sólo aplica para los afiliados que se hayan retirado con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 4º. Adiciónense dos párrafos al artículo 25 del Decreto-ley 353 de 1994:

Parágrafo 1º. No obstante lo previsto en el numeral 2 del presente artículo, en caso de retiro parcial o total de las cesantías, procederá el otorgamiento de subsidio a favor del afiliado, únicamente cuando dichas sumas se destinaren específicamente como parte de pago de la vivienda escogida por el afiliado, bajo el esquema de solución anticipada de vivienda ofrecido por la Caja, la cual será reglamentada por la Junta Directiva de la Caja de acuerdo con la ley. En todo caso, la escogencia de la solución anticipada de vivienda por parte del afiliado será opta-

tiva, y deberá este mantener su afiliación hasta el cumplimiento de las cuotas de aporte o tiempo de servicio requeridos para acceder al subsidio, determinados estos por la Junta Directiva de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

Parágrafo 2°. Los intereses y excedentes financieros a que hace alusión los parágrafos 1° y 2° del artículo 22 del Decreto-ley 353 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 973 de 2005, podrán ser entregados al afiliado por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, conjuntamente con los restantes recursos de su cuenta individual, con destinación exclusiva para su solución anticipada de vivienda, siempre y cuando para el momento del retiro de los recursos el afiliado haya realizado aportes correspondientes al número de cuotas o haya cumplido el tiempo de servicio que determine la Junta Directiva, salvo las excepciones previstas en las disposiciones vigentes.

Artículo 5°. Adiciónese un parágrafo al artículo 26 de la Ley 973 del 2005:

Parágrafo. En el evento que un afiliado obtenga vivienda propia bajo el esquema de solución anticipada de vivienda ofrecido por la Caja, sus cesantías se continuarán consignando en la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía conforme a lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 6°. Adiciónese dos parágrafos al artículo 24 de la Ley 973 del 2005:

Parágrafo 1°. Complementariamente a la apropiación anual que realiza el Gobierno Nacional para el pago del subsidio de los Soldados Profesionales, la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía destinará anualmente un porcentaje, el cual será determinado por la Junta Directiva, de la utilidad de los recursos provenientes de la subcuenta de los soldados profesionales, con destino a la financiación de los subsidios del personal de soldados e infantes de marina profesionales afiliados, y de soldados e infantes de marina profesionales y voluntarios pensionados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 973 de 2005, que desearan afiliarse a la caja, procedimiento que se continuara aplicando hasta tanto el primer personal citado se encuentre en igualdad de condiciones en cuanto a cotización respecto de los demás afiliados a la Caja. Estos recursos se administrarán en la subcuenta mencionada en la cual se incluirán los recursos trasladados por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo 2°. La cuantía del subsidio al que acceden los soldados profesionales se incrementará anualmente en un valor medido en salarios mínimos legales mensuales vigentes, el cual será determinado por la Junta Directiva de la Entidad, hasta tanto el monto del subsidio a otorgarse a los soldados profesionales se equipare al subsidio otorgado por la Entidad a la categoría de agente.

Artículo 7°. *Esquema de Solución Anticipada de Vivienda.* Los afiliados de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, cuando hayan realizado aportes correspondientes a un número de cuotas, o hayan cumplido un tiempo de servicio, determinados ambos por la Junta Directiva, podrán retirar los valores que reposen en su cuenta individual, incluidos intereses y excedentes financieros, para destinarlos únicamente como parte de pago de la compra de vivienda escogida por ellos, sin que por esta única razón pierdan su calidad de afiliados.

Con el retiro de los valores que integran la cuenta individual, el afiliado no pierde su antigüedad de afiliación y deberá continuar realizando el aporte del ahorro obligatorio establecido en la ley, accediendo al subsidio hasta el cumplimiento de las cuotas de aporte o tiempo de servicio determinados por la Junta Directiva de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

La Junta Directiva de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía determinará las condiciones de acceso de los afiliados al esquema de solución anticipada de vivienda, y de ser necesario desarrollará un régimen de transición.

Artículo 8°. *Facultad Compileria.* El Ministerio de Defensa Nacional queda facultado para compilar, mediante decreto, el Decreto-ley 353 de 1994, la Ley 973 de 2005, el Decreto 3830 de 2006 y las disposiciones de la presente ley, sin que ello implique modificación alguna de las normas antes citadas.

Artículo 9°. *Vigencia y Derogatoria.* La presente ley entrará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones legales que le sean contrarias.

Atentamente,

José David Name Cardozo.

Senador de la República

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito, de naturaleza especial, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional y vigilada por la Superintendencia Financiera, cuyo objeto es facilitar a sus afiliados miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional la adquisición de vivienda propia, mediante la realización de todas las operaciones del mercado inmobiliario, incluidas las de intermediación, la captación y administración del ahorro de sus afiliados, y el desarrollo de las actividades administrativas, técnicas, financieras y crediticias que sean indispensables para el mismo efecto, regulada en la actualidad por el Decreto-ley 353 de 1994, modificado por la Ley 973 de 2005.

En este sentido, el parágrafo 2° del artículo 14 del Decreto-ley 353 de 1994, modificado por el artículo 9° de la Ley 973 de 2005, dispuso la constitución de un Fondo integrado por el aporte de todos los afiliados, consistente en una cuota extraordinaria por un monto igual al siete por ciento (7%) del sueldo básico de dichos afiliados, el cual se nutriría en lo sucesivo con los siguientes recursos:

1. Un aporte del siete (7%) por ciento de la asignación básica de quienes se afilien con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 973 de 2005.

2. Un aporte del siete (7%) por ciento de la asignación básica de quienes les sea aplicado el subsidio de vivienda.

3. Un porcentaje adicional establecido por la Junta Directiva del total de los excedentes financieros de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

4. Los demás aportes que determine la ley.

El Fondo antes descrito tiene actualmente como finalidad entregar una solución de vivienda únicamente a los beneficiarios de los afiliados fallecidos que no queden disfrutando de asignación de retiro, pensión o sustitución; o a los afiliados que sufran una discapacidad y queden retirados del servicio sin derecho al disfrute de asignación de retiro o pensión.

La Ley 923 de 2004 determinó las normas, objetivos y criterios que debía observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública.

En cumplimiento de lo establecido en la ley antes mencionada, el Gobierno Nacional expide el Decreto 4433 de 2004, por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la fuerza pública.

Con ocasión de la expedición de las normas mencionadas, el número de beneficiarios de los afiliados fallecidos que no quedan disfrutando de asignación de retiro, pensión o sustitución, y el número de afiliados que sufren una discapacidad y quedan retirados del servicio sin derecho al disfrute de asignación de retiro o pensión, se disminuyó considerablemente, convirtiendo al fondo antes mencionado, en una herramienta poco eficiente, a tal punto que desde la entrada en vigencia de la Ley 973 de 2005, es decir el 21 de julio de esa anualidad, hasta el 30 de abril de 2008, la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía sólo ha entregado dos (2) soluciones de vivienda con cargo al Fondo mencionado, equivalentes a cuarenta y siete millones setenta y tres mil ciento treinta y cinco pesos (\$47.073.135.00), existiendo recursos disponibles por valor de quince mil ochocientos veintiocho millones cuatrocientos cuarenta y nueve mil cuatrocientos ochenta y ocho pesos (\$15.828.449.488.00).

Por esta razón se requiere modificar el objeto del fondo, el cual en adelante se denominará Fondo de Solidaridad, determinándose que en el evento en que un afiliado fallezca, por cualquier causa, la Caja otor-

gará una única solución de vivienda a los beneficiarios del afiliado fallecido que queden disfrutando o no de asignación de retiro, pensión de sobrevivencia o sustitución, de acuerdo con la ley, teniendo en cuenta la categoría de afiliación del causante, solución que si es del caso será entregada proporcionalmente respecto al porcentaje asignado a cada uno de los beneficiarios reconocidos como tales. Igual tratamiento se dispensará al afiliado, que como consecuencia directa de actos del servicio o fuera de él, por acción directa del enemigo, en misión del servicio, o por una grave y comprobada enfermedad catastrófica o terminal sea retirado con o sin derecho al disfrute de pensión de invalidez.

También es de suma importancia, determinar en esta norma que se establecerá por la autoridad competente los lineamientos que deberán seguirse para determinar cuándo una enfermedad se entiende como terminal.

En este mismo sentido, a los afiliados a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, civiles o no uniformados, indistintamente de su categoría, vinculados al servicio con posterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, se acreditarán y homologarán dichas circunstancias especiales.

Otro punto a tenerse en cuenta con este proyecto de ley, es el referente a los Soldados e Infantes de Marina, profesionales y voluntarios, pensionados por invalidez con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 973 de 2005, los cuales no fueron tenidos en cuenta para acceder a una solución de vivienda, a pesar de la entrega y sacrificio que le brindaron a la nación.

Por esta razón, y soportándonos en criterios de equidad y agradecimiento, sin perder de vista la viabilidad financiera de la Entidad, es necesario que se le permita a este personal, estimado en un número de tres mil (3.000), su afiliación voluntaria a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, siendo esta afiliación regida por la normativa aplicable al resto de los afiliados de la Entidad, es decir deberán cumplir con las cuotas de aportes para acceder al subsidio, establecidas por la Junta Directiva, y los recursos aportados por ellos se administrarán en la subcuenta de los Soldados Profesionales, permitiendo con esta medida su acceso a una solución de vivienda, posibilidad sin la cual sería muy difícil, de no imposible, dicho cometido.

Por otra parte, al tener la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía el propósito de ser la herramienta más efectiva y social del Gobierno Nacional en la consecución de vivienda propia a los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía, y personal adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, es necesario disponer que aquellos afiliados de la Entidad, que se hayan retirado voluntariamente de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, en busca de una solución de vivienda en cualquier otra Entidad del Estado de similar naturaleza, y por cualquier circunstancia no hayan obtenido dicha solución de vivienda, podrán recuperar nuevamente su condición de afiliados de la Entidad.

Para el cumplimiento de este objetivo, se requiere adicionalmente facultar a la Junta Directiva de la Entidad, para que dicho organismo reglamente las condiciones a tener en cuenta para recuperar la calidad de afiliado, bajo el entendido que se podrá recuperar dicha calidad por una sola vez, y solo aplica para los afiliados que se hayan retirado antes de la entrada en vigencia de la ley que se promulgue con ocasión del presente proyecto.

Ahora, el artículo 23 de la Ley 973 de 2005, dispone que el Gobierno Nacional, previa aprobación de la Junta Directiva de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, debe ajustar el esquema vigente de subsidio reduciendo el tiempo de acceso a la solución de vivienda del personal afiliado, con fundamento en los siguientes criterios:

1. El esquema propuesto no debe comprometer la viabilidad financiera de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.
2. El esquema propuesto debe permitir a los afiliados el acceso sostenible a una vivienda adecuada, de acuerdo con su capacidad económica.

3. El esquema propuesto definirá un período de transición que tendrá en cuenta la situación fiscal del Gobierno Nacional.

4. Para la definición de los montos del subsidio por categoría, se tendrá en cuenta la proyección de los recursos disponibles por la transferencia que realice el Gobierno Nacional en cumplimiento del artículo 24 del Decreto-ley 353 de 1994 y las provisiones que autorice la Junta Directiva en cumplimiento de la presente ley.

En cumplimiento de lo ordenado por la norma antes transcrita la entidad contrató los servicios de la empresa Douglas Trade Ltda., para realizar los estudios requeridos con el fin de proponer alternativas de mecanismos para la solución y financiación de vivienda a ofrecer a los afiliados, permitiendo su acceso en el menor tiempo posible, atendiendo el mayor número de afiliados, en las mejores condiciones para ellos, es decir, para determinar los cambios necesarios a fin de ajustar el esquema vigente de solución de vivienda.

El estudio producido por la firma contratista, el cual fue presentado y aprobado por la Junta Directiva de la Entidad el día 19 de diciembre de 2007, plantea un modelo de operación estratégico y financiero, el cual desarrolla un esquema de **solución anticipada de vivienda**, consistente en que los afiliados, que se encuentren en un lapso determinado de aportes, de forma voluntaria, opten por destinar el valor que reposa en su cuenta individual, es decir ahorro, cesantías, intereses, excedentes financieros y compensaciones, exclusivamente como parte de pago de la vivienda escogida por el afiliado, sin que esto se traduzca en la pérdida de su calidad de afiliado, ni mucho menos en la pérdida de la posibilidad de acceder al subsidio de vivienda entregado por la Caja.

El siguiente cuadro muestra el valor del ahorro y cesantías acumuladas por un afiliado, a lo largo de su permanencia en la Caja, permitiendo observar su capacidad de compra:

Valor de ahorros y cesantías en pesos

Categoría	Año 8	Año 9	Año 10	Año 11	Año 12	Año 13	Año 14
Oficial	29.803.000	37.095.000	42.388.000	48.477.000	56.932.000	58.956.000	67.628.000
Suboficial	20.463.000	22.688.000	26.945.000	30.192.000	34.418.000	37.039.000	41.463.000
Nivel Ejecutivo	20.801.000	22.598.000	29.065.000	38.583.000	39.022.000	42.398.000	45.204.000
Agente	17.437.000	18.004.000	21.741.000	25.022.000	27.218.000	29.242.000	31.554.000
Soldado Profesional	10.987.000	12.574.000	14.206.000	15.841.000	17.477.000	19.113.000	20.749.000

En el evento de que estos recursos se utilicen como la cuota inicial de la vivienda a adquirir por parte del afiliado (equivalente al 50% del valor total de la vivienda), en el esquema de solución anticipada de vivienda propuesto, los valores de los recursos a financiar y el valor total de la vivienda a adquirir, en precios constantes, serían los siguientes:

Valor crédito en pesos

Categoría	Año 8	Año 9	Año 10	Año 11	Año 12	Año 13	Año 14
Oficial	29.803.000	37.095.000	42.388.000	48.477.000	56.932.000	58.956.000	67.628.000
Suboficial	20.463.000	22.688.000	26.945.000	30.192.000	34.418.000	37.039.000	41.463.000
Nivel Ejecutivo	20.801.000	22.598.000	29.065.000	38.583.000	39.022.000	42.398.000	45.204.000
Agente	17.437.000	18.004.000	21.741.000	25.022.000	27.218.000	29.242.000	31.554.000
Soldado Profesional	10.987.000	12.574.000	14.206.000	15.841.000	17.477.000	19.113.000	20.749.000

Valor vivienda en pesos

Categoría	Año 8	Año 9	Año 10	Año 11	Año 12	Año 13	Año 14
Oficial	59.606.000	74.190.000	84.776.000	96.954.000	113.864.000	117.912.000	135.256.000
Suboficial	40.926.000	45.376.000	53.890.000	60.384.000	68.836.000	74.078.000	82.926.000
Nivel Ejecutivo	41.602.000	45.196.000	58.130.000	77.166.000	78.044.000	84.796.000	90.408.000
Agente	34.874.000	36.008.000	43.482.000	50.044.000	54.436.000	58.484.000	63.108.000
Soldado Profesional	21.974.000	25.148.000	28.412.000	31.682.000	34.954.000	38.226.000	41.498.000

Partiendo del valor total del crédito, la firma consultora estimó el valor de la cuota mensual a pagar por los afiliados que accedan a la solución anticipada de vivienda, incluyendo seguros, para un crédito a 10 años a tasa fija del 18%, tanto en pesos como en porcentaje con respecto al sueldo del afiliado, de la siguiente manera:

Valor cuota mensual en pesos cuota inicial 50%

Categoría	Año 8	Año 9	Año 10	Año 11	Año 12	Año 13	Año 14
Oficial	532.950	663.349	758.000	866.886	1.018.082	1.054.276	1.209.353
Suboficial	365.928	405.716	481.842	539.906	615.477	662.347	741.459
Nivel Ejecutivo	371.972	404.107	519.753	689.958	697.808	758.179	808.357
Agente	311.816	321.955	388.782	447.454	486.724	522.918	564.262
Soldado Profesional	196.474	224.854	254.038	283.275	312.531	341.787	371.042

**Porcentaje de la cuota con respecto al sueldo.
Cuota inicial 50%**

Categoría	Año 8%	Año 9%	Año 10%	Año 11%	Año 12%	Año 13%	Año 14%
Oficial	16,5	19,0	20,1	21,3	23,1	22,2	23,6
Suboficial	20,9	23,2	27,5	30,9	35,2	37,9	42,4
Nivel Ejecutivo	22,4	24,4	31,3	41,6	42,1	45,7	48,7
Agente	20,3	21,0	25,3	29,1	31,7	34,1	36,7
Soldado Profesional	21,3	24,4	27,6	30,8	33,9	37,1	40,3

De igual forma, la firma consultora realizó una encuesta sobre una muestra significativa de afiliados, la cual arrojó los siguientes resultados:

- Un 32% de los encuestados tiene un nivel de ingreso familiar menor a \$1.000.000.
- Un 57% de los encuestados tiene un nivel de ingreso familiar de entre \$1.000.000 y \$2.000.000.
- El 80% de los encuestados tiene algún crédito vigente. El 31% de dichos créditos es superior a \$10.000.000.
- El 48% de los encuestados paga arriendo.
- Un 75% de los encuestados planea adquirir vivienda en los próximos 5 años.
- Un 74% de los encuestados está dispuesto a solicitar un crédito, para adquirir vivienda.

Del análisis de los datos antes descritos, se estima que la propuesta de la solución anticipada de vivienda, sería viable para un porcentaje comprendido entre el 50 y el 75% de los afiliados, aproximadamente.

De igual forma, se realizaron las proyecciones financieras respectivas, en el cual se evidencia que con la implementación del esquema de solución anticipada de vivienda, propuesto por la firma consultora, no se compromete la viabilidad financiera de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

Es importante resaltar, que con el esquema propuesto de solución anticipada de vivienda, en el cual el 50% de los afiliados acepten anticipar dicha solución, se pasaría de tener 5.001 afiliados con requisitos cumplidos a 26.339 afiliados con solución de vivienda.

Ahora, para materializar el esquema de solución anticipada de vivienda propuesto por la firma consultora, se requiere modificar algunos artículos del Decreto-ley 353 de 1994, modificado a su vez por la Ley 973 de 2005.

En la actualidad el numeral 2° del artículo 10 de la Ley 973 de 2005, por medio del cual se modificó el artículo 17 del Decreto Ley 353 de 1994, determina como causal por la cual se pierde la calidad de afiliado a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, el haber obtenido solución de vivienda a través de esta Entidad.

De igual forma, el artículo 15 de la Ley 973 de 2005, el cual modificó el artículo 25 del Decreto Ley 353 de 1994, establece como requisito para acceder al subsidio, que a partir de la expedición del decreto antes referido, no se efectúen retiros parciales o totales de cesantías, por parte de los afiliados, hasta el momento de la adjudicación del subsidio y obtención de la vivienda.

Con ocasión del modelo de operación estratégico y financiero, formulado por la firma consultora, el cual se basa en parámetros de sostenibilidad financiera, administración del riesgo, efectividad, calidad y seguridad, se requiere establecer algunas excepciones a estas condiciones de pérdida de la calidad de afiliado y acceso al subsidio, antes descritas.

La excepción requerida, en lo relacionado con la pérdida de la calidad de afiliado ya mencionada, radica en la posibilidad de permitirle a aquellos afiliados que accedan al esquema de solución anticipada de vivienda, continuar con su calidad de afiliados, permitiendo con esto, que dichos afiliados continúen aportando a la Entidad los recursos dispuestos en la ley, y mantengan la posibilidad de acceder al subsidio otorgado por el Estado.

En lo referente a la excepción relacionada con el acceso al subsidio, es indispensable permitir a los afiliados, que opten por el esquema de

solución anticipada de vivienda, el retiro parcial o total de sus cesantías, sin perder la posibilidad de acceder al subsidio de vivienda entregado por la Caja, únicamente cuando las mismas se destinen específicamente como parte de pago de la vivienda escogida por estos.

Así mismo, y teniendo siempre como objetivo principal el facilitar a los afiliados la adquisición de vivienda propia, es necesario establecer una excepción a la oportunidad de entrega de los intereses y excedentes financieros a que hacen alusión los párrafos 1° y 2° del artículo 13 de la Ley 973 de 2005, permitiendo que dichos recursos sean entregados a los afiliados conjuntamente con los demás rubros de su cuenta individual, cuando estos opten por la solución anticipada de vivienda, conforme a las condiciones descritas anteriormente.

En este sentido, es de suma importancia que se adicione un párrafo al artículo 26 de la Ley 973 de 2005, el cual especifica que en el evento de que un afiliado acceda a una solución de vivienda, bajo el esquema de solución anticipada de vivienda ofrecido por la Caja, sus cesantías se continuarán consignando en la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía conforme a lo dispuesto en la ley antes mencionada.

En todo caso, la escogencia de la solución anticipada de vivienda por parte del afiliado será optativa, requiriéndose siempre el cumplimiento de las cuotas de aporte o tiempo de servicio dispuestos por la Junta Directiva para acceder al subsidio que otorga la Entidad.

De igual forma, se requiere permitir la posibilidad de establecerse un régimen de transición de acceso a la solución anticipada de vivienda, por parte de la Junta Directiva, para que aquellos afiliados que con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley propuesta, que presenten cuotas de aportes o tiempo de servicio superiores a los establecidos para acceder a la solución anticipada de vivienda, puedan acceder a dicha solución de vivienda, sin que ello signifique la pérdida del subsidio, ni su calidad de afiliados, en un tiempo determinado.

Teniendo como objetivo la búsqueda de la viabilidad financiera de la entidad, el modelo de operación estratégico y financiero planteado por la firma consultora, requiere que se adicionen dos párrafos al artículo 24 de la Ley 973 de 2005, estableciéndose que la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía destinará anualmente un porcentaje, determinado por la Junta Directiva, de los rendimientos de las cesantías, ahorros, intereses y excedentes financieros, provenientes de la subcuenta de los Soldados Profesionales, con destino a la financiación de los subsidios del personal de Soldados e Infantes de Marina Profesionales afiliados, y de Soldados e Infantes de Marina Profesionales y Voluntarios pensionados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 973 de 2005, que desearan afiliarse a la caja, procedimiento que se continuará aplicando hasta tanto estos se encuentren en igualdad de condiciones en cuanto a cotización respecto de los demás afiliados a la Caja. Estos recursos se administrarán en la Subcuenta mencionada en la cual se incluirán los recursos trasladados por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por último, teniendo en cuenta que en la actualidad existen un número importante de normas que regulan a la Entidad se requiere facultar al Ministerio de Defensa Nacional para compilar dichas normas, sin que ello implique la posibilidad de modificación alguna de las normas en mención.

Atentamente,

José David Name Cardozo,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 14 del mes de mayo del año 2008 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 295, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *José David Name Cardozo*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA
Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 14 de mayo de 2008

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 295 de 2008 Senado, *por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 353 del 11 de febrero de 1994, se adiciona la Ley 973 del 21 de julio de 2005, y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 14 de mayo de 2008

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cumplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PONENCIAS

INFORME PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 23 DE 2008 SENADO, 259 DE 2008 CAMARA

por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política,

Bogotá, D. C., mayo 14 de 2008

Doctor

JUAN CARLOS VELEZ

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente:

En virtud de la honrosa designación como ponente para Primer debate del **Proyecto de Acto Legislativo 23 de 2008 Senado, 259 de 2008 Cámara** por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política, me permito rendir el informe de ponencia para primer debate en los siguientes términos:

Antecedentes y trámite del proyecto

El presente proyecto, cursa el trámite de primera vuelta y fue aprobado en Comisión Primera de Cámara de Representantes y en Plenaria de la misma y comienza el trámite en el Senado de la República.

Publicación del proyecto: Gaceta del Congreso número 78 de 2008.

Autores del proyecto: *Germán Reyes, Carlos Arturo Piedrahíta, Carlos Alberto Zuluaga, Germán Navas Talero, River Legro Segura, María Isabel Urrutia, Jesús Bernal Amorocho, Luis Carlos Avellaneda, Héctor Elí Rojas, Eduardo Enríquez Maya, Samuel Arrieta Buelvas, Alfonso Núñez Lapeira, Gloria Inés Ramírez, Jorge Eliécer Guevara, Alexander López Maya, Juan Carlos Vélez Uribe, Germán Alonso Olan, Germán Varón Cotrino y Pedro Jiménez Salazar.*

Objeto y justificación del proyecto

Varios han sido los intentos en nuestro país de instaurar un verdadero sistema de méritos para acceder a la función pública, este mecanismo denominado Carrera Administrativa, cuyo nervio quedó consagrado en el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, no ha sido por muchos motivos, aplicado a cabalidad en el país y se han generado situaciones de interinidad e inestabilidad laboral, que obran en contra de la buena marcha del servicio público.

La Ley 909 de 2004, en su artículo 2º, establece:

“Principios de la función pública.

1. *La función pública se desarrolla teniendo en cuenta los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad.*

2. *El criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional, son los elementos sustantivos de los procesos de selec-*

ción del personal que integra la función pública. Tales criterios se podrán ajustar a los empleos públicos de libre nombramiento y remoción, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

3. *Esta ley se orienta al logro de la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio, de lo que derivan tres criterios básicos:*

a) *La profesionalización de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública que busca la consolidación del principio de mérito y la calidad en la prestación del servicio público a los ciudadanos;*

b) *La flexibilidad en la organización y gestión de la función pública para adecuarse a las necesidades cambiantes de la sociedad, flexibilidad que ha de entenderse sin detrimento de la estabilidad de que trata el artículo 27 de la presente ley;*

c) *La responsabilidad de los servidores públicos por el trabajo desarrollado, que se concretará a través de los instrumentos de evaluación del desempeño y de los acuerdos de gestión;*

d) *Capacitación para aumentar los niveles de eficacia”.*

“Artículo 27. Carrera Administrativa. La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrece; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna”.

Igualmente regula de una manera técnica los procesos de selección, permanencia y retiro de la carrera administrativa o del servicio, de una manera amplia, imparcial y objetiva.

De presente estos referentes legales, debemos ubicarnos en el marco histórico de los provisionales en Colombia:

En 1992 la Ley 27, que en su artículo 22 consagró: *“Al entrar en vigencia esta ley, los empleados del nivel territorial que por virtud de ella llegaren a desempeñar cargos de carrera administrativa de conformidad con las normas vigentes, deberán acreditar dentro del año siguiente, el cumplimiento de los requisitos señalados en los manuales para los respectivos cargos o en las equivalencias establecidas en el Decreto 583 de 1984, la Ley 61 de 1987 y el Decreto Reglamentario 573 de 1988.*

Quienes no acrediten los requisitos dentro del término señalado, quedarán de libre nombramiento y remoción. No obstante si tales empleados continúan al servicio de la entidad u organismo, podrán solicitar su inscripción cuando lleguen a poseer los requisitos del cargo y los acrediten en debida forma...”.

La Ley 443 de 1998, en ese momento el Legislador preocupado por la situación de los provisionales, presentó una propuesta más modulada

que la inscripción extraordinaria, que consistía en la convalidación de los procesos de selección, para el efecto consagró:

“9°. Convalidar como medio de ingreso a la carrera, los procesos de selección de personal efectuados por las entidades, para la provisión de empleos que con posterioridad a la expedición de la Constitución Política de 1991 hayan pasado a considerarse como de carrera administrativa”.

Ley número 1033 18 julio 2006 estableció:

“Artículo 10. Cuando la Comisión Nacional del Servicio Civil prevea en los procesos de selección la aplicación de la prueba básica general de preselección a que hace referencia el artículo 24 de la Ley 443 de 1998 y esta tenga el carácter de habilitante, no le será exigible a los empleados que estén vinculados a la Administración Pública, mediante nombramiento provisional o en carrera, con una antelación no menor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, que se inscriban o que se hayan inscrito para participar en el respectivo concurso en un empleo perteneciente al mismo nivel jerárquico del cargo que vienen desempeñando.

La experiencia de los aspirantes deberá evaluarse como una prueba más dentro del proceso, a la cual deberá asignársele un mayor valor a la experiencia relacionada con las funciones del cargo para el cual aspiran. ...”

Lo anterior muestra cómo el legislador de manera reiterada ha tratado de regularizar la situación laboral de los provisionales y de alguna manera ha tratado de protegerlos frente a la situación en la que se encuentran avocados por circunstancias no endilgables a ellos.

Sin embargo, como es de público conocimiento la honorable Corte Constitucional declaró inconstitucional esas normas pero en el lapso de su vigencia fueron muchos los servidores provisionales que ingresaron de manera automática al servicio.

También hay que analizar históricamente que los concursos o convocatorias para proveer los empleos de carrera administrativa sufrían muchos traspiés y casi nunca se realizaban, es decir solo se realizaron de manera excepcional. No viene al caso asignar responsabilidades, simplemente es una realidad histórica que ha traído como consecuencia, que la carrera administrativa, aún siendo un mandato constitucional no sea 100% operativa en el País.

La realidad, para los servidores públicos provisionales, es que quienes no alcanzaron excepcionales concursos o inscripciones automáticas o extraordinarias, siguen en tal calidad y el Estado debe aprovechar su experiencia, idoneidad y capacidad para preservar la eficiencia.

La intención del proyecto es sanear la situación descrita, ahorrándole al Estado costos de capacitación específica para el empleo, pues el empleado provisional tiene la destreza que un nuevo servidor solo empieza a adquirir, independientemente que tenga el conocimiento y hasta la experiencia, pero el procedimiento y la actuación transversal solo la conoce quien está desempeñando el cargo.

Tan excepcional es la situación real del servidor provisional que la ley no contempla, que estos puedan recibir capacitación. Este hecho lo explica el que las normas están diseñadas para una situación de normalidad laboral, que aún no se ha alcanzado en el Estado colombiano.

El presente Acto Legislativo, pretende subsanar en parte el vacío creado por la falta de operatividad plena de la Carrera Administrativa en el país y aprovechar el acumulado cognitivo de quienes por 5 años o más han desempeñado funciones de carrera en calidad de provisionales.

Proposición

Por lo anteriormente expuesto propongo a la honorable Comisión Primera del Senado de la República, darle Primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2008 Senado, 259 de 2008 Cámara**, “por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política”, en el texto aprobado por la plenaria de la **CÁMARA**.

Atentamente,

Samuel Arrieta Buelvas,
Senador de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 166 DE 2007 SENADO

por la cual se modifica el artículo 305 del Código Penal.

Bogotá, D. C., 14 de mayo de 2008

Doctor

JUAN CARLOS VELEZ URIBE

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 166 de 2007 Senado, por la cual se modifica el artículo 305 del Código Penal.

Señor Presidente:

Con el fin de cumplir con las disposiciones de la Ley 5ª de 1992 y agradeciendo la designación que se me hizo, procedo a rendir ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 166 de 2007 Senado, por la cual se modifica el artículo 305 del Código Penal.

1. El Proyecto

El proyecto en mención fue radicado el día 10 de octubre de 2007 en la Secretaría General del Senado, en cumplimiento del artículo 139 de la Ley 5ª de 1992.

El objeto de este proyecto es salvaguardar los intereses populares frente a aquellas personas que con un excesivo ánimo de lucro, traspasan las fronteras de la honorabilidad, para obtener ganancias injustas. Todo lo anterior, en una actividad financiera, cuyos intereses amenazan la estabilidad económica de hogares pobres de nuestro país.

2. Comentarios al articulado del proyecto que nos ocupa

El proyecto está contenido en dos artículos, en los cuales se fijan los topes de los intereses a cobrar, castigando con pena de prisión y multa a quienes tipifiquen su conducta dentro de estos parámetros.

De igual manera, se criminaliza la compra de cheques, sueldos, salarios o prestaciones cuando se llegue por la vía agiotista.

La ley será vigente a partir de su promulgación.

Creemos suficiente reproducir las motivaciones expresadas, las cuales transcribimos a continuación:

“Honorables Senadores:

Por fin, el honorable Congreso de la República decidió subsanar la inconsistencia vigente en el Código Penal desde el año 1992, respecto de delito de **usura**, y que se mantuvo hasta antes de la última reforma al Procedimiento Penal hecha hace apenas algunos meses, pues sin detenerse a pensar que **la usura** no podía ser delito querellable, porque al afectar en forma directa el orden económico social del país (está en el Capítulo correspondiente a la preservación de este bien jurídico en el Código Penal), no se lo podía incluir entre los delitos querellables, sin tener en cuenta que entonces, el único facultado para querellarse (mediante petición especial) era el Procurador General de la Nación, que es quien está legitimado para intervenir como denunciante-querellante en los delitos en los que se afecta a la Nación o al Estado.

Con esa decisión, se pasó por alto, además, que se trata de un delito **pluriofensivo**, y que no solo ataca el orden económico y social del país, sino que en forma directa afecta el patrimonio económico particular, porque ataca sin piedad el bolsillo de las personas más necesitadas de dinero, que se ven precisadas a acudir a prestamistas usureros para aceptar sin chistar las leoninas condiciones que estos imponen, a cambio de poder conseguir temporalmente cómo solventar la urgencia económica del momento, porque a mediano plazo, el empobrecimiento será dramáticamente mayor.

Es el caso de la práctica comercial de los llamados popularmente “préstamos gota a gota”, en los cuales el deudor paga a su acreedor intereses diarios, que sumados superan con creces los máximos permitidos por la ley, préstamos que *per se* son **usurarios**, y que casi siempre se disfrazan como ventas de muebles o servicios, para legitimar el inmenso daño que se causa al patrimonio del deudor.

En el semanario El Espectador, del sábado 11 de noviembre de 2006, se describió crudamente esta actividad ilícita en los siguientes términos:

Viaje al fondo del ‘gota a gota’

Unos les llaman “goteras”, otros les dicen “canjeros”, algunos son más conocidos como los “pagadiario”, a los que no les importa, el remoque “usureros”, pero definitivamente el común de la gente los recuerda como “prestamistas” o “agiotistas”. Son aquellos individuos que para muchos pequeños y medianos comerciantes durante décadas resultaron ser la única solución a sus problemas económicos, pero que sin ningún tipo de cautela, sobre el dinero informalmente prestado, cobran intereses tan altos que pueden alcanzar tasas de hasta el 20 y 30% mensual.

Algunos de estos prestamistas, que más parecen bancos ambulantes, hablaron con El Espectador y detallaron cómo funciona el lucrativo negocio del ‘gota a gota’. Están divididos en dos tipos. Unos son los que manejan préstamos que no superan los \$2 millones y que tienen en sus mejores clientes a los empleados de negocios en los que se mueve a diario cierta cantidad de dinero, como las tiendas de mercado, las cafeterías y panaderías, las peluquerías, los talleres de mecánica y, más recientemente, los conocidos locutorios o locales comerciales que venden servicios de telefonía celular e internet.

“Es muy sencillo. Cuando entregamos la plata ofrecemos distintos tipos de plazo, pueden ser 30, 40, 45 o 60 días y cobramos el interés de acuerdo con ese tiempo solicitado por el cliente. Entre más rápido paguen, más bajo es el interés, pero lo mínimo que cobramos es el 20% mensual”, detalla Manuel Gómez*, un joven comerciante que trabaja en el negocio hace poco más de dos años.

“Cuando les entregamos la plata, nos deben firmar una o dos letras de cambio en blanco, porque mucha de esta gente ni siquiera tiene chequera, entonces a la hora de hacer efectiva la deuda es más fácil con la letra”.

Los otros son aquellos que, a gran escala, se mueven en las altas esferas del comercio y que tienen como sus mejores clientes a los propietarios de locales en los Sanandresitos, a los dueños de las grandes cacharrerías de las principales ciudades del país y a los proveedores de las centrales de abastos, como Corabastos en Bogotá. No tienen límites en los montos de los préstamos, pero de entrada se pueden ganar, solamente en el cobro de intereses, un promedio de \$80 millones al mes.

Ese es el caso de Camilo Prieto*, quien detalla cómo su negocio es producto de la tradición familiar y que por eso ya trabajan altas sumas de dinero. “No le prestamos a gente que no tiene capacidad económica para pagar, sólo a personas adineradas que trabajan sumas muy altas a diario y que prefieren pagar este interés y no tramitar con los bancos. Manejamos préstamos en promedio de \$5 millones en adelante y el plazo máximo son dos meses. Por ejemplo, si prestamos ese monto por una semana, totalizamos la deuda con los intereses, damos dos días de gracia y empezamos a recoger diariamente \$1'200.000”, explica Prieto.

Y agrega: “Dependiendo del negocio del deudor, empezamos a las dos de la tarde el cobro, que inicialmente tenemos respaldado con una prenda representada con la tarjeta de propiedad de un carro o las escrituras de una casa o un lote. Estos documentos siempre se quedan en nuestras manos hasta que se pague la última cuota. Sin embargo, por seguridad, los préstamos sólo los hacemos con personas de confianza o que sean recomendados por un cliente”.

El control del recaudo del dinero en los dos casos se lleva con una especie de “valera”, un papel dividido en el número de casillas correspondientes a los días en que se va a pagar. Es un improvisado pagaré que no tiene ningún tipo de identificación, dicen los agiotistas “para evitar que los deudores puedan demandar en caso de sentirse inconformes con la tasa de interés”. La original se queda en manos del prestamista y la copia en las del deudor. Cada vez que se realiza un abono, las dos partes firman la casilla correspondiente al día del pago.

El dinero siempre debe ser manipulado en efectivo, nunca en cheque o algún tipo de bono cambiario, “porque de ser así, deberíamos utilizar los bancos para realizar los canjes y de entrada pagaríamos un impuesto del 4x1.000; además somos conscientes de que lo que hacemos está sobrepasando la tasa de usura y no podríamos demostrar de dónde saldrían los montos de dinero que a diario se recogen”, explica Prieto.

Los clientes, por su parte, reconocen que “las tasas que se cobran son demasiado altas, pero uno nunca siente el incremento, porque se paga a diario y no como una cuota mensual. Además los ‘pagadiario’ siempre tienen plata disponible y no están pidiendo papeles ni trámites demorados; es preferible sacar todos los días del bolsillo y no tener que reunir al final del mes para pagar”, detalla María Espinosa, quien actualmente comercia con computadores en Sanandresito.

Un panorama muy parecido a lo que detalla Jorge Castillo, quien asegura que “es la mejor forma de salir de grandes deudas rápidamente y que se paga como si fuera a un banco real pero sin trámites de fidejatos y declaraciones de renta. Además, cuando uno está reportado en Datacrédito, pues toca darse al dolor de pagarles a ellos”.

El negocio es tan bueno, que varios de los “canjeros” ya tienen nóminas de cobro y en determinadas empresas, apoyados por funcionarios de las mismas, crearon préstamos que se cobran cada quincena, “entonces no es raro verlos haciendo fila para cobrar los sueldos de los mismos deudores”, detalla Prieto cuando se refiere a varios de sus compañeros.

Sobra decir que tal modalidad crediticia, además de la afectación que produce al régimen económico porque edifica economías ficticias, causa estragos sociales muy severos entre las capas menos favorecidas de la población, que a no dudarlo, son las que acuden a este tipo de “favores” de los usureros, porque el sistema financiero no trabaja con quienes carecen de dinero.

De igual manera la compra de nóminas, por supuesto, con altísimos intereses es otra forma de deteriorar sensiblemente la economía de los necesitados, o la compraventa de servicios o elementos a plazo, porque entre otras cosas, se hace partiendo de precios sensiblemente superiores a los precios señalados para las ventas de contado, y a ello se suman los cargos que los comerciantes deben pagar por el uso de tarjetas de crédito, o de tarjetas débito.

Y hablando del costo de las comisiones y de los costos financieros de las tarjetas de crédito, el diario *El Tiempo*, en comentario del 19 de junio de 2007, dijo al respecto lo siguiente:

Alto costo de comisiones y tasa de usura alejan a colombianos de las entidades bancarias

Las comisiones por tarjetas, así como la tasa de usura, alejan a la gente de los bancos, pero estos dicen que las comisiones están bajando.

Las cifras más actualizadas (octubre del 2006) indican que 13,3 millones tienen al menos un producto financiero –cuentas, tarjetas o créditos–, lo que equivale al 31,5 por ciento de la población.

Aunque la cantidad ha venido creciendo, aún es pequeña en términos internacionales y también para las necesidades de desarrollo del país.

El resto de compatriotas no pueden pagar sus servicios públicos por Internet o en cajeros automáticos, debe financiarse con familiares, amigos o agiotistas y no tiene referencias financieras.

En Asobancaria admiten que la cifra es pequeña, pero precisa, pues adoptaron una nueva metodología para medir la bancarización (porcentaje de personas relacionadas con la banca con respecto a la población), que usa números de cédulas y no de clientes, para así garantizar que no se cuente más de una vez a quien tenga varios productos financieros.

De todas maneras, una de las mediciones internacionales de la bancarización es la del crédito como porcentaje del Producto Interno Bruto, que en Asobancaria no consideran muy acertada. Al país no le va bien allí, según Liliana Rojas-Suárez, presidenta del Comité Latinoamericano de Asuntos financieros, que está conformado por personas que han manejado este tema en la región.

Rojas-Suárez evaluó a Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Panamá y Perú y encontró que entre el 2000 y el 2006 el crédito como porcentaje del PIB en Colombia fue en promedio del 0,19 por ciento, cifra que fue superada por todos los países, menos México, en donde esta relación fue del 0,15 por ciento.

La experta sostiene que, aparte del alto costo de las comisiones por manejo de cuentas, otra de las trabas para la bancarización en Colombia son los problemas de eficiencia de la industria.

Por eso debe saludarse el que los afectados –que nunca van a poner en “evidencia” a su “benefactor”– no tengan que querrellarse contra el usure-ro, sino que este pueda ser investigado y sancionado en forma oficiosa.

Por otra parte, sancionar la usura con el rigor del Código Penal no tiene nada que ver con el debate de si debe existir o no “tasa de usura” en el régimen bancario. Al parecer, sólo Chile y Colombia la tienen, y no ignoramos que en un régimen de libre empresa el libre juego de la oferta y la demanda puede determinar una rebaja del interés del capital. **Pero una cosa es una decisión de política monetaria para regular el mercado de capitales, y otra muy distinta tolerar la explotación de la situación económica de los más necesitados.** En el primer caso se está discutiendo prácticamente cómo distribuir la llamada “tasa de ganancia”, esto es, cómo remunerar el capital en el proceso productivo. El prestamista, que por lo regular es un banco, pone el dinero, el productor (industrial, comerciante, agricultor, etc.) pone su empresa y su actividad para producir o mercadear determinados bienes con destino a la demanda social. Allí sí, puede ser conveniente que no haya “tasa de usura”, y que sea la libre competencia la que determine el precio del dinero.

Pero cuando se trata de dinero para solventar urgentes necesidades personales o familiares (que es el drama diario de los pobres) el dinero no es para producir riqueza (bienes, mercancías), sino para mitigar el hambre de los más necesitados. Aprovecharse de la indigencia es una conducta punible en cualquier lugar del mundo civilizado, llámese o no usura. Y es esa actividad despreciable, y que algunos la han vuelto negocio, lo que buscamos sancionar drásticamente con este proyecto de ley.

Pero adicionalmente, siendo tan grave el daño social que se causa con la **usura**, es absolutamente necesario, como forma de control social, que quienes están dedicados a esa nociva práctica no puedan fácilmente obtener libertad provisional, y además es de utilidad que el sistema penal pueda cumplir su papel disuasor, por la amenaza de la represión que puede desencadenar el Estado contra el ciudadano reacio a allanarse a las normas establecidas en punto de la convivencia pacífica y armónica, que se concreta en una posible privación efectiva de libertad, por cuenta de la comisión de un delito.

Por ello, estimamos también necesario que las penas se aumenten en la medida necesaria para cumplir el objetivo antes mencionado, y hacer una descripción típica más prolija, que impida que quienes están dedicados a tal práctica puedan hacerle esguinces a la ley para proseguir en su insana práctica, perjudicando tanto la economía nacional como el patrimonio de las personas que recurren, necesitadas, a sus victimarios.

Con ello la Fiscalía tiene margen de negociación de las penas con el imputado, y de otra parte, la sanción se pone a tono con la gravedad del comportamiento.

Formulación legal de la modificación

En ese sentido las variaciones que se hacen al tipo penal original consagrado en la Ley 599 de 2000, son:

1. La inserción de la frase **“o su equivalente, deducido de la tasa efectiva anual para las operaciones crediticias que causan intereses diarios”**, a continuación de “...utilidad o ventaja que exceda en la mitad del interés bancario corriente que para el período correspondiente estén cobrando los bancos”, seguida de la frase: “según certificación de la Superintendencia Financiera... etc.”.

2. La modificación de los límites punitivos así:

a) Para el tipo básico: de 4 a 8 años y de 100 a 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes;

b) Para el tipo agravado: de 5 a 10 años y de 250 a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes”

Proposición:

Con base en las consideraciones expuestas, proponemos a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, dese primer debate al **Proyecto de ley número 166 de 2007 Senado**, “por la cual se modifica el artículo 305 del Código Penal”, en los términos en que fue presentado por el suscrito, su autor.

Atentamente,

Parmenio Cuéllar Bastidas
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 181 DE 2007 SENADO

por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

Doctor

JUAN CARLOS VÉLEZ URIBE

Presidente

Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

En cumplimiento del honroso encargo por usted encomendado, atentamente me permito rendir informe de **Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 181 de 2007 Senado**, por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes”, en los siguientes términos:

Contenido y objeto del proyecto.

Este proyecto se propone lo siguiente:

1. Aumentar las penas en los tipos penales de los artículos 208 y 209 del Código Penal.

2. Cambiar el Título del Capítulo IV.

3. Sancionar la conducta del proxenetismo en persona menor de 18 años.

4. Crear un artículo nuevo sobre la explotación sexual comercial de persona menor de 18 años.

5. Incluir nuevos verbos rectores en el tipo penal de Pornografía con menores.

6. Agregar nuevos verbos rectores en el tipo penal de utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer servicios sexuales de menores.

7. Crear un artículo nuevo acerca de la excepción al fuero.

Lo anterior se justifica así:

I. Se propone aumentar las penas para los delitos de acceso carnal abusivo con menor de catorce años y actos sexuales abusivos cambiando la redacción del inciso 2º de esta última conducta.

II. Se busca cambiar el Título del Capítulo IV que en la actualidad es “Del proxenetismo” por el “De la explotación sexual” ya que este último resulta más amplio pues además de la conducta del proxetena incluye a los intermediarios y especialmente al “cliente abusador” para los tipos penales incluidos en este Capítulo.

Así mismo se propone cambiar el Título del artículo 213 “inducción a la prostitución” por el de “proxenetismo” ya que de acuerdo con las recomendaciones contenidas en los instrumentos internacionales se asimila la conducta a quienes se lucren, beneficien, organicen o participen (nuevos verbos rectores) en cualquier forma de comercio carnal o la prostitución de otra persona. En estos casos no es necesario probar la voluntad de la víctima solo la intención de lucro o la intermediación en los casos de explotación sexual de adultos.

III. Si se trata de proxenetismo en menores de 18 años la pena se aumenta. Esto con el fin de proteger a las personas que están entre los catorce y los 18 años que en la actualidad resultan desprotegidas ya que en el artículo sobre las circunstancias de agravación punitiva (artículo 216 CP) solo se estipula una pena mayor cuando la conducta recae sobre una persona menor de catorce años.

IV. Se propone la creación de un nuevo artículo sobre la explotación comercial de persona menor de 18 años. Con esta figura se busca penalizar la conducta de los “clientes” en la prostitución de niños, niñas y adolescentes. De esta manera se establece que incurre en este tipo penal quien de manera directa o a través de tercera persona, solicite o demande realizar acceso carnal o actos sexuales con persona menor de 18 años, mediando pago o promesa de pago.

Dentro de las recomendaciones que se hacen en el Plan Nacional de prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, en línea con la normatividad internacional, se ex-

plicita la necesidad de tipificar la conducta del “cliente” explotador o abusador, por ser este quien genera y sostiene la problemática. Al igual que en la Trata de Personas, la situación de vulnerabilidad de la víctima impide que su consentimiento sea tenido en cuenta para la exoneración de la responsabilidad penal del sujeto activo, con una pena correspondiente a la gravedad del hecho y el daño producido a la víctima, que en este caso es una niña, un niño o adolescente. Por lo anterior es necesario que se tipifique la Explotación Sexual, especialmente la conducta cometida por el “cliente” teniendo en cuenta tanto la comisión del hecho como la tentativa.¹

La norma prevé tres agravantes a saber:

1. El primer agravante tiene que ver con la conducta que se ejecuta por parte de turista o viajero nacional o extranjero.

En la exposición de motivos del presente proyecto de ley se argumenta lo siguiente:

“Existe una clara relación entre la explotación sexual comercial infantil y el turismo, en un estudio realizado en la ciudad de Cartagena por Carlos Carbonell y Rosa Isabell Duque concluye que el comercio sexual en Cartagena reproduce las relaciones de esclavitud de siglos pasados. Es una dinámica de explotación y ultraje que beneficia a quien adquiere el servicio y perjudica a quien los vende, en los planos económico, psicológico, social y cultural.

Indica que los turistas italianos, españoles y portugueses son el mercado más importante, debido a los paquetes turísticos que se promueven en sus países. Los buques anclados en el mar reciben la visita de jovencitas que son llevadas en lanchas hasta allí.

Pero esta situación no solo se presenta en Cartagena, en información del periódico El Tiempo se da cuenta del “mercado del pacer (sic) en la vía a la Línea” en donde la demanda de mujeres adolescentes por parte de los conductores de los camiones es un escenario común por una suma de dinero que alcanza los 30.000 pesos”.

2. El segundo agravante tiene que ver con la constitución de matrimonio o convivencia servil o forzada. Según el informe del Plan Nacional para la prevención de la explotación sexual comercial de Niños, Niñas y Adolescentes se ha podido constatar que es una práctica muy recurrida en las zonas rurales de Colombia la unión entre una mujer menor de edad con un hombre mayor vecino de la comunidad quien por lo general se encarga de proveer recursos económicos para la familia de la menor; en este informe se señala que *“tácitamente se acepta que la niña de edad mucho menor que el benefactor, tenga relaciones de tipo sentimental y sexual con aquel y que sirva en tareas domésticas. A veces ese tipo de transacción se hace bajo la forma de un matrimonio legal”.*

Esta práctica se ha evidenciado en zonas como Málaga y Cúcuta.

Esta forma de “casamiento temprano” reproduce una sociedad de tipo patriarcal en la que la mujer, en este caso la niña o adolescente, se reduce a objeto en una unión por beneficios y que la limita al ámbito del hogar con dos funciones estrictas: servicio doméstico y fuente de satisfacción sexual.

3. El tercer agravante está relacionado con que la conducta sea cometida por un miembro de un grupo armado al margen de la ley. Con esto se busca frenar la cada vez más recurrida modalidad de reclutar jóvenes y adolescentes por parte de los grupos armados para destinarlas a una forma reprochable de explotación sexual. Se ha podido constatar que los grupos guerrilleros y paramilitares trasladan a menores de edad de ciudades como Cali, Medellín, Popayán, Armenia y Pereira a municipios como la Hormiga y Orito (Putumayo) con el fin de ponerlas a la orden de los comandantes de estos grupos.

V. También se busca con el proyecto incluir nuevos verbos rectores en el tipo penal de pornografía con menores.

En efecto, el proyecto 181 de 2007 Senado da cumplimiento a los lineamientos del Protocolo Facultativo (Ley 765 de 2002) de incluir en el artículo 218 del CP (Ley 599 de 2000) los demás verbos rectores: fabricar, producir, distribuir, importar, exportar, poseer y transmitir material pornográfico en el que participen menores de edad, lo cual puede enriquecer la descripción del tipo. Hasta este momento las autoridades

¹ Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, Prostitución Infantil y Pornografía.

de policía judicial han identificado un vacío legal que no permite la judicialización de sujetos que se dedican a la pornografía infantil pero no es posible demostrar su comercialización o producción aunque se les detenga con material pornográfico infantil en su posesión.

Para lograr contrarrestar esta problemática se hace necesario penalizar a todos los involucrados en la cadena de producción del material pornográfico infantil; siendo la producción y difusión un delito, es consecuente que la tenencia del producto final también lo sea.

VI. El proyecto agrega nuevos verbos rectores en el tipo penal de utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer servicios sexuales de menores.

Los verbos incluidos son los de “solicitar”, “ofrecer” o “facilitar” contacto o actividad con fines sexuales, con lo cual se amplía el alcance de este delito a su autor (cliente o abusador) y a su coautor (proxeneta o intermediario).

VII. El proyecto por último busca crear un artículo nuevo acerca de la excepción al fuero.

El texto es el siguiente:

“Artículo 219 C. Excepción de fuero. Las personas investigadas por los delitos enunciados en los artículos anteriores en ningún caso podrán gozar de fuero especial por su condición religiosa, militar, diplomática y deberán ser investigados y juzgados por la justicia ordinaria”.

Justificación del proyecto

Si bien el Congreso de la República ha atemperado la legislación interna en materia penal con el fin de luchar contra la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, lo que se puede constatar en la expedición del Código de la Infancia y la Adolescencia y la tipificación del delito de trata de personas en el Código Penal, resulta necesario crear herramientas para contrarrestar las nuevas modalidades de abuso y explotación de niños, niñas y adolescentes.

En este sentido lo que hace el presente proyecto es poner al día la legislación colombiana con los convenios, tratados y recomendaciones que internacionalmente gobiernan la materia.

De esta manera la Convención Internacional de los Derechos del Niño, CDN, adoptada en 1989 y ratificada por Colombia por medio de la Ley 12 de 1991, en su artículo 34 establece que los Estados deben “comprometerse a proteger al niño contra todas las formas de explotación sexual y abuso sexuales” a través de normas que impidan la:

“a) La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal;

b) La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales;

c) La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos”.

Por su parte la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como “Convención de Belém do Pará” ratificada por Colombia con la Ley 248 de 1995 señala que es obligación de los Estados desarrollar políticas para eliminar la violencia sexual en contra de la mujer en los ámbitos doméstico y público.

Así mismo en el primer Congreso Mundial contra la explotación sexual comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA) llevado a cabo en Estocolmo en agosto de 1996 los Estados presentes profirieron un Programa de acción en el que se pacta el compromiso de establecer una “asociación global contra la explotación sexual comercial de los niños”, el cual entre otras medidas implica la de consagrar el carácter delictivo de dichas conductas y la condena de quienes promocionen y faciliten su consumación.

El Estatuto de la Corte Penal Internacional incluyó entre los crímenes de su competencia la “violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable”, competencia que se activa si dicha conducta no es castigada en el País donde ocurren tales actos.

En la exposición de motivos de este proyecto se hace mención de la reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 2000 y del Segundo Congreso Mundial contra la explotación sexual comercial de Niños, Niñas y Adolescentes:

“En mayo de 2000 la Asamblea General de las Naciones Unidas considerando la creciente trata internacional de niños y niñas para su venta y utilización en prostitución y pornografía, la difusión del turismo sexual y la exposición creciente de NNA a la explotación sexual, adoptó el protocolo facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, que amplía las medidas que deben adoptar los Estados para garantizar la protección de los niños frente a esas graves violaciones.

Entre esas medidas se resaltan las de prohibir la venta de niños y su utilización en la prostitución y en la pornografía; establecer normas penales para su investigación y sanción; hacer efectiva la jurisdicción del Estado en esos delitos e incluirlos en los tratados de extradición suscritos entre Estados, proteger a las víctimas en todas las fases del proceso penal, y difundir las leyes, medidas administrativas y políticas destinadas a prevenir esos delitos.

En Yokohama, en diciembre de 2001 se celebró el Segundo Congreso Mundial contra la ESCNNA, para dar seguimiento a la Declaración y Plan de Acción de Estocolmo. Al tiempo que reconoció avances, el Compromiso Global de Yokohama demandó la aplicación más efectiva de los tratados internacionales para proteger a los niños contra la ESCNNA; reafirmó la lucha contra ese flagelo a través de medidas globales de mayor acceso a la educación, programas para eliminar la pobreza, medidas de apoyo social, concienciación del público, atención física y psicológica y reintegración social de niños víctimas y acciones para criminalizar esas prácticas, evitando revictimizar; acentuó que la única forma de avanzar es promover las redes de comunicación y cooperación a todos los niveles entre los principales actores y asegurar la asignación de recursos adecuados”.

Constitucionalidad del proyecto

El Congreso de la República en su legítimo ejercicio del *ius puniendi* a través del “procedimiento democrático de adopción de las leyes” en desarrollo de la política criminal del Estado, puede señalar dentro de los límites axiológicos de la Constitución de 1991 qué conductas merecen reproche penal y a su vez cuáles de estas conductas por atentar gravemente contra los fundamentos de la sociedad quedan excluidos de los beneficios de que pueden gozar aquellos que han cometido injustos de menor gravedad, todo en aplicación de los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia y en estricto acatamiento de los principios de necesidad y proporcionalidad de la pena.

Así las cosas, en aplicación de la libertad de configuración política del legislador y en atención a la importancia del bien jurídico que se pretende proteger es legítimo realizar un tratamiento diferencial de algunas conductas que por su naturaleza merecen un mayor control y sanción.

De esta manera se considera que el Estado colombiano fundado en la dignidad humana restringe el alcance del derecho penal y lo circunscribe por su afectación directa a la libertad de la persona, a casos excepcionales. Este principio de intervención mínima del derecho penal en las sociedades se ha erigido como un verdadero dique al poder del Estado, ya que dispone que en una sociedad se puede recurrir al derecho penal cuando la conducta no pueda ser conjurada con medios menos gravosos (subsidiaridad), es decir, que solo es viable esta medida excepcional cuando no es posible recurrir a otros ámbitos del derecho (administrativo o disciplinario, por ejemplo) para contrarrestar o prevenir determinado tipo de conductas, o estos mecanismos resultan inocuos. Además de lo anterior, no todas las lesiones a un bien jurídico pueden ser penalizadas, para que el derecho penal pueda intervenir es necesario que se encuentre frente a afectaciones graves a bienes jurídicos relevantes (fragmentariedad del derecho penal).

Estas pautas, junto con el principio de razonabilidad de la sanción que enseña que esta debe ser idónea para lograr los fines que se propone (prevención general, especial, retribución justa, reinserción y protección al condenado), son obligatorias para el Congreso de la República en ejercicio de su facultad de configuración legislativa.

Como puede verse, las conductas que aquí se tratan son de aquellas que por su gravedad requieren el máximo del reproche no solo de la sociedad sino del Estado mismo que en uso legítimo de la fuerza coercitiva concretada en el derecho penal debe atacar todas las manifestaciones de agresión sexual en contra de los Niños, Niñas y Adolescentes, debido a la relevancia del bien jurídico protegido y la situación de vulnerabilidad de los menores de edad frente a los adultos abusadores y explotadores.

La Fiscalía General de la Nación, institución que apoya la iniciativa, justifica así la tipificación de la conducta de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años:

“En consecuencia, no cabe duda que el turismo sexual se configura como una forma de explotación sexual infantil, atentatoria de los derechos fundamentales de los niños, toda vez que se compromete sus garantías esenciales como el libre desarrollo de la personalidad, integridad, su salud física y mental, el bienestar emocional, la calidad de vida, en suma, su dignidad humana, y su desenvolvimiento en las diversas facetas de su desarrollo integral.

En definitiva, la inclusión de este artículo supone la incorporación de la recomendación formulada en el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño”².

Explicación del pliego de modificaciones.

1. Se propone la eliminación del artículo 1° del proyecto relativo al aumento de penas para el acceso carnal abusivo con menor de catorce años ya que actualmente se encuentra cursando el Proyecto de ley número 214 de 2007 Cámara, que comprende un aumento de penas para todos los delitos sexuales.

2. Se propone la eliminación del artículo 2° del proyecto relativo a los actos sexuales con menor de catorce años pues debe tenerse en cuenta que actualmente se encuentra cursando el Proyecto de ley 214 de 2007 Cámara, que comprende un aumento de penas para todos los delitos sexuales.

Por otro lado, se considera que en la modificación del inciso 2° del artículo 209, se confunden dos tipos penales ya existentes en el Código Penal vigente, estos son: la pornografía (art. 218) y los actos sexuales con menor de 14 años (art. 209), los cuales pueden concursar perfectamente. Además, la redacción sugiere una rebaja de pena para quien además de abusar sexualmente de un niño o niña, lo grabe y difunda a través de los medios de comunicación. La modificación de este artículo es sustentada en el proyecto con el siguiente argumento: “Para que el acto sexual sea típico, en su versión clásica, se requiere que el agente por sí mismo o utilizando a otro como instrumento realice tocamientos sexuales directos sobre el cuerpo del sujeto pasivo”. Esta premisa es errónea puesto que para que este delito se configure no es necesario el contacto físico puede configurarse cuando por ejemplo un adulto obliga a un niño de 13 años a ver pornografía o lo induce a masturbarse en su presencia.

3. En el artículo 4° del proyecto relativo al proxenetismo se considera que la multa estipulada en 66.66 debe pasar a 67 por ser un número entero.

4. En el artículo 7° del proyecto referido a la utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años se sugiere que la multa estipulada de 66.66 salarios mínimos legales mensuales pase a 67 por ser un número entero. Así mismo se considera que la edad del agravante consagrada en el inciso 2° del artículo 219A del Código Penal debe elevarse a 14 años en concordancia con los últimos pronunciamientos de la Corte Constitucional entre ellos la sentencia C-507 de 2004.

5. El artículo 8° del proyecto referido a una norma nueva sobre el fuero, consideramos que es innecesaria dado que el Código Penal Militar no incluye estos delitos sexuales, ni podrían considerarse delitos cometidos con ocasión del servicio.

6. Se incluye un artículo sobre la vigencia.

Proposición final

Con las anteriores consideraciones, propongo a la honorable Comisión Primera del Senado de la República, dar **primer debate al Proyecto de ley número 181 de 2007 Senado**, “Por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes”, con el pliego de modificaciones que se anexa a este informe.

Atentamente,

Jesús Ignacio García Valencia.

Senador de la República,

² Oficio del Despacho del Fiscal General de la Nación No. 2463 de abril 24 de 2008.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 181 DE 2007 SENADO**

por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Se suprime.

Artículo 2°. Se suprime.

Artículo 3°. El Título del Capítulo IV de la Ley 599 de 2000 quedará así:

CAPITULO IV

De la explotación sexual

Artículo 4°. El artículo 213 del Código Penal quedará así:

Artículo 213. Proxenetismo. El que con ánimo de lucro para sí o para un tercero o para satisfacer los deseos sexuales de otro, organice, facilite o participe de cualquier forma en el comercio carnal o la prostitución de otra persona, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a setenta y dos (72) meses y multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (67) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la conducta se comete sobre persona menor de 18 años de edad la pena será de ciento ocho (108) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses.

Artículo 5°. Artículo 3° Adiciónese al Capítulo IV del Título IV del libro segundo de la Ley 599 de 2000 el siguiente artículo:

Explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad. El que directamente o a través de tercera persona, solicite o demande realizar acceso carnal o actos sexuales con persona menor de 18 años, mediante pago o promesa de pago en dinero, especie o retribución de cualquier naturaleza, incurrirá por este sólo hecho, en pena de prisión de noventa y seis (96) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses.

Parágrafo. El consentimiento dado por la víctima menor de 18 años, no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.

La pena se agravará de una tercera parte a la mitad si:

1. Si la conducta se ejecuta por un turista o viajero nacional o extranjero.
2. Si la conducta constituyere matrimonio o convivencia, servil o forzado.
3. Si la conducta es cometida por un miembro de un grupo armado organizado al margen de la ley.

Artículo 6°. El artículo 218 del Código Penal quedará así:

Artículo 218. *Pornografía con personas menores de 18 años.* El que fotografíe, filme, produzca, divulgue, ofrezca, venda, compre, posea, porte, almacene, trasmita o exhiba, por cualquier medio, representaciones reales de actividad sexual que involucre persona menor de 18 años de edad, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de 150 a 1500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el responsable sea integrante de la familia de la víctima.

Artículo 7°. El artículo 219-A del Código Penal quedará así:

Artículo 219 A. Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años. El que utilice o facilite el correo tradicional, las redes globales de información, o cualquier medio de comunicación, para obtener, solicitar, ofrecer o facilitar contacto o actividad con fines sexuales con personas menores de 18 años de edad, incurrirá en pena de prisión de ochenta (80) a ciento ochenta (180) meses, y multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (67) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Las penas señaladas en el inciso anterior se aumentarán hasta en la mitad (1/2) cuando las conductas se realizaren con menores de doce (14) años.

Artículo 8°. Se suprime.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y deroga las normas que le sean contrarias.

Atentamente,

Jesús Ignacio García Valencia,
Senador de la República.

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 259 DE 2008 SENADO**
por la cual se adiciona la Ley 793 de 2002 y se establece el trámite abreviado y el beneficio por colaboración.

Doctor

JUAN CARLOS VELEZ URIBE

Presidente

Comisión primera

Honorable senado de la República

Ciudad

En cumplimiento del honroso encargo por usted encomendado, atentamente me permito rendir informe de **Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 259 de 2008, por la cual se adiciona la Ley 793 de 2002 y se establece el trámite abreviado y el beneficio por colaboración**, en los siguientes términos:

Contenido y objeto del proyecto.

I. El presente proyecto de ley busca introducir en la ley de extinción de dominio (Ley 793 de 2002) la posibilidad de realizar acuerdos con el fin de lograr una terminación anticipada del procedimiento de extinción de dominio a cambio de ciertos beneficios.

En efecto el proyecto representa una herramienta necesaria para que el trámite en cuestión sea expedito y la toma de decisiones sea definitiva. Dicha herramienta se concreta a través de la celebración de un acuerdo de entrega de bienes con el fin de que se profiera una sentencia anticipada.

El proyecto establece un término específico en el cual debe presentarse la manifestación de voluntad de la entrega de bienes la cual sólo puede ser a partir de la resolución que decreta el inicio del trámite de extinción y hasta antes de surtirse el traslado referido en el numeral 7 del artículo 13, es decir una vez concluido el término probatorio¹.

De acuerdo con el proyecto (artículo 3°) los bienes susceptibles del acuerdo son todos aquellos que se hacen referencia en las causales de extinción de dominio consagradas en el artículo 2° de la citada ley, "aún hayan sido adquiridos por sucesión o por cualquier otra de las formas de adquirir el dominio e independientemente e cabeza de quien se encuentre".

El beneficio que está consagrado en el proyecto se refiere a la obtención de vivienda para quien realiza el acuerdo o para sus familiares el cual puede oscilar entre el 0.1 % y el 5% de los bienes efectivamente entregados, beneficio que dependerá del momento procesal en el que se haya presentado la solicitud, el número de bienes entregados y el valor total de los bienes.

Estos beneficios, de acuerdo al parágrafo 3° del artículo 5° del proyecto, se perderán si se comprueba que existen bienes distintos de los entregados que sean también susceptibles de la acción de extinción de dominio. La misma norma prevé que la naturaleza ilícita del bien no se sana por la expedición de la sentencia que reconoce el beneficio. Así mismo señala que si se presenta incumplimiento por parte de quien suscribe el acuerdo la Fiscalía solicitará la extinción del dominio de los bienes reconcomidos como beneficio por colaboración o de su valor en caso de que hayan sido enajenados.

De acuerdo con el proyecto no es necesario que todos los bienes que estén en trámite de extinción de dominio entren al acuerdo, pues señala el artículo 6° que sobre aquellos no comprendidos en aquel continuarán en el trámite de la Ley 793 de 2002.

El proyecto también prevé un artículo referido a la celebración de acuerdos en materia de bienes con autoridades extranjeras (artículo 7°).

El trámite previsto para la celebración de los acuerdos está consagrado en el artículo 2° del proyecto y se caracteriza por su brevedad. En efecto, una vez presentada la solicitud, el fiscal escuchará la declaración juramentada del solicitante el cual debe expresar su voluntad libre, espontánea e informada de someterse al trámite abreviado y aceptar

¹ "Concluido el término probatorio, se surtirá traslado por secretaría por el término común de cinco días, durante los cuales los intervinientes alegrarán de conclusión". Numeral 7 artículo 13 de la Ley 793 de 2002.

la concurrencia de cualquiera de las causales de extinción de dominio consagradas en la ley, identificando, individualizando y entregando los bienes sobre los cuales debe recaer la acción, se encuentren estos o no dentro de la resolución de inicio de la acción de extinción de dominio; y por último debe aportar el valor aproximado de los bienes.

Tomadas las decisiones en torno a las medidas cautelares de los bienes que no estén en la resolución de inicio, el fiscal elaborará un acta en la que debe constar la información indispensable acerca de la causal y los bienes entregados, la cual será remitida al juez, quien una vez haya verificado el respeto por todas las garantías, proferirá sentencia contra la cual procederá el recurso de apelación. En dicha sentencia el juez deberá señalar en forma clara y expresa el bien que se reconoce como beneficio, sobre el que declara la imposibilidad de la extinción de dominio. Por último levantará la medidas cautelares dispuestas por la Fiscalía y ordenará a la Dirección Nacional de Estupefacentes la entrega real y material del bien o del valor equivalente.

II. Antes de la Constitución Política de 1991 el ordenamiento jurídico colombiano ya consagraba la figura de la extinción del derecho de dominio a favor del Estado cuando se probaba la comisión de una conducta punible.

En gran avance del Constituyente de 1991 en esta materia fue ampliar el ámbito de aplicación de la acción de extinción de dominio a situaciones diferentes a la comisión de delitos, y eso resulta claro al leer la propia Constitución la cual establece que se declarará extinguido el dominio sobre bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social (artículo 34 inciso 2°). Lo cual debe entenderse que procede la acción al margen de que las conductas que la motivan correspondan a tipos penales.

De acuerdo con la Corte Constitucional la extinción de dominio “es una acción constitucional pública, jurisdiccional, autónoma, directa y expresamente regulada por el constituyente y relacionada con el régimen constitucional del derecho de propiedad, en virtud del cual se le asigna un efecto a la ilegitimidad del Título del que se pretende derivar el dominio, independientemente de que tal ilegitimidad genere o no un juicio de responsabilidad penal”².

Las siguientes son algunas de las características de la acción en mención:

*La Constitución impone como requisito la reserva judicial en la declaración de la extinción de dominio.

* Es una acción autónoma e independiente tanto del derecho penal como del derecho civil.

“Lo primero, porque no es una pena que se impone por la comisión de una conducta punible sino que procede independientemente del juicio de culpabilidad de que sea susceptible el afectado. Y lo segundo, porque es una acción que no está motivada por intereses patrimoniales sino por intereses superiores del Estado”.

* Es una acción que no prescribe, si se consagrara una posibilidad tal, conllevaría al saneamiento de fortunas ilícitas.

“Tratándose de una acción constitucional orientada a excluir el dominio ilegítimamente adquirido de la protección que suministra el ordenamiento jurídico, no pueden configurarse límites temporales, pues el solo transcurso del tiempo no tiene por qué legitimar un Título viciado en su origen y no generador de derecho alguno.

(...)

De allí que el Estado se halle habilitado para perseguir el dominio ilícitamente adquirido sin consideración a la época de ocurrencia de la causal que lo originó, pues ello equivaldría a establecer un saneamiento no previsto por el constituyente”.

* Al ser una acción que es independiente y autónoma del ejercicio de *ius puniendi* del Estado, no le son aplicables las garantías procesales propias del proceso penal.

“Por lo tanto en el ámbito de la acción de extinción de dominio no puede hablarse de la presunción de inocencia y, en consecuencia, de la prohibición de inversión de la carga de la prueba pues estas garantías resultan contrarias a la índole constitucional de la acción”.

* La acción procede en los eventos de sucesión por causa de muerte.

“De acuerdo con ello, si una persona accede al dominio de bienes mediante conductas constitutivas de enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o con grave deterioro de la moral social; ese dominio, en razón de su vicio originario, nunca se legitimará y no será tampoco protegido por el ordenamiento jurídico. De allí que haya lugar a su extinción. Este es comprensible, pues la ilicitud originaria del bien vicia su dominio en manos de quien se encuentre”.

* El procedimiento de la acción de extinción de dominio se cumple en tres fases: la primera a cargo de la Fiscalía en la que se adelanta una investigación para identificar los bienes que pueden ser objeto de la acción y en la cual pueden decretarse medidas cautelares; la segunda etapa consiste en la decisión del Fiscal que adelanta el proceso de perseguir bienes determinados y culmina con procedencia o improcedencia de la extinción de dominio y el envío de lo actuado al juez de conocimiento; y la última etapa se lleva a cabo ante el juez de conocimiento quien debe tomar la decisión de extinguir el dominio o de abstenerse de hacerlo.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, son características del proceso de extinción de dominio las siguientes:

I. Radica la competencia en la Fiscalía General de Nación para adelantar la fase inicial y la investigación.

II. Dispone la vinculación de las personas afectadas con la acción o de los terceros con un interés legítimo en el proceso.

III. Consagra oportunidades para que ellos ejerzan su derecho de defensa.

IV. Este derecho se materializa en instituciones como la oposición de la acción, la facultad de pedir y aportar pruebas y alegar de conclusión ante la Fiscalía General de la Nación.

V. Radica la competencia para la emisión del fallo en los jueces de conocimiento.

VI. Permite que ante los jueces se puedan presentar alegatos de conclusión”³.

Justificación del Proyecto

La Ley 793 de 2002, carece que una herramienta que permita la terminación anticipada del procedimiento, lo que impide que la decisión sobre la suerte de los bienes comprometidos en trámites de extinción de dominio no sea pronta cumplida y eficaz.

En la exposición de motivos del proyecto, se argumenta la necesidad de esta adición a la ley en mención de la siguiente forma:

“Es por esto que resulta necesario, la implementación de un trámite abreviado que consagre esta posibilidad, teniendo en cuenta que la contribución con la justicia resulta ser un fenómeno positivo de la política criminal, toda vez que, permite y hace efectiva la persecución criminal, evita y elimina obstáculos jurídicos en los procesos de extinción del dominio y por último presenta un beneficio, al cautivar a personas relacionadas con actividades y organizaciones criminales cuyos bienes puedan estar incursos en un trámite de extinción de dominio, posibilidad que actualmente no está contemplada en la normativa que regula la acción real, dado que no existe la terminación anticipada del mismo”.

Explicación del pliego de modificaciones

En el inciso 2° del parágrafo 3° del artículo 5° del proyecto se establece que la sentencia que declara la improcedencia de la acción de extinción de dominio sobre el bien que se ha reconocido como beneficio, no implica la declaración de licitud del mismo. Al respecto se considera que tal disposición no resulta coherente pues los bienes a los que no se les aplica tal medida y que son reconocidos como beneficio por colaboración pasan a ser parte del tráfico jurídico como cualquier bien. Por lo tanto se propone eliminar el aparte de la mencionada norma y en cambio se propone que una vez se haya corroborado el incumplimiento por parte del beneficiado el fiscal solicitará el juez que revoque el beneficio y que continúe con el trámite de extinción de dominio.

² Corte Constitucional C- 740 de 2003. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

³ Jurisprudencia citada.

Proposición final

Con las anteriores consideraciones, propongo a la honorable Comisión Primera del Senado de la República, dar **primer debate al Proyecto de ley número 259 de 2008, por la cual se adiciona la Ley 793 de 2002 y se establece el trámite abreviado y el beneficio por colaboración**, con el pliego de modificaciones que se anexa a este informe.

Atentamente,

Jesús Ignacio García Valencia,
Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 259 De 2008 SENADO

por la cual se adiciona la Ley 793 de 2002 y se establece el trámite abreviado y el beneficio por colaboración.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto y ámbito de aplicación:* La presente ley tiene por objeto la aplicación de mecanismos que permitan imprimir celeridad y proferir decisiones definitivas sobre los bienes sometidos al trámite de extinción de dominio.

Artículo 2°. *Oportunidad.* A partir de la resolución que decrete el inicio del trámite de extinción y, hasta antes de surtirse el traslado de que trata el numeral 7 del artículo 13 de la Ley 793 de 2002, quien pretenda acogerse al beneficio que consagra esta ley podrá solicitar la celebración de un acuerdo de entrega voluntaria de bienes para que se profiera sentencia anticipada de extinción del dominio.

Artículo 3°. *Bienes:* Son susceptibles del trámite abreviado, los bienes respecto de los cuales se predica alguna de las causales consagradas en el artículo 2° de la Ley 793 de 2002, aún hayan sido adquiridos por sucesión o por cualquier otra de las formas de adquirir el dominio e independientemente en cabeza de quien se encuentren.

Artículo 4°. *Del trámite abreviado.* Efectuada la solicitud de acuerdo, el fiscal de conocimiento, dentro de los cinco (5) días siguientes escuchará en declaración juramentada a quien eleve la solicitud, en la cual exprese su voluntad libre, espontánea e informada de someterse al trámite abreviado regulado en esta ley, acepte la existencia de cualquiera de las causales establecidas en el artículo 2° de la Ley 793 de 2002, identifique, individualice, entregue los bienes sobre los cuales debe recaer la acción y el valor estimado de los mismos, estén o no incluidos dentro de la resolución de inicio.

Si los bienes no están incluidos dentro de la resolución de inicio, el fiscal ordenará de inmediato la inscripción de las medidas cautelares sobre ellos, siempre y cuando estén en cabeza de quien solicita el acuerdo.

Terminada la diligencia de declaración, el fiscal elaborará un acta donde acepte someterse al procedimiento abreviado, admita la causal invocada, la entrega voluntaria de bienes; diligencia que remitirá al juez competente en forma inmediata para que previa verificación del respeto de los derechos y garantías fundamentales profiera la respectiva sentencia dentro de los ocho (8) días siguientes.

Contra esta sentencia solo procederá el recurso de apelación, respecto del beneficio previsto por el parágrafo primero de esta ley.

Artículo 5°. *De los beneficios obtenidos con la entrega de bienes.* Quien acuda al proceso y entregue voluntariamente bienes en los términos y condiciones establecidos en los artículos 2° y 4° de esta ley, obtendrá beneficios que le permitan una vivienda para sí, o sus familiares.

El juez en la sentencia señalará en forma clara y expresa, el bien que se otorgue como beneficio, teniendo en cuenta lo dispuesto en el parágrafo 1° de este artículo, y sobre este declarará la improcedencia de la extinción de dominio, levantará las medidas cautelares dispuestas por la Fiscalía y ordenará a la Dirección Nacional de Estupefacientes la entrega real y material del bien o del valor equivalente.

Parágrafo 1°. El beneficio a que se hace acreedor quien se acoja al presente trámite, oscilará entre el 0.1 % y 5 % del valor total de los bienes efectivamente entregados.

Para tasar este beneficio, el Juez evaluará:

- El momento procesal cuando se presentó la solicitud del beneficio;
- El número de bienes entregados;
- El valor total de los bienes.

Parágrafo 2°. Para determinar el valor de los bienes, la Fiscalía General de la Nación ordenará su avalúo comercial, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha en que fueron entregados.

En ningún caso el fiscal de conocimiento podrá remitir la actuación al juez sin que se hayan practicado los avalúos correspondientes.

Parágrafo 3°. De comprobarse la existencia de otros bienes distintos a los entregados que puedan ser objeto de la acción, el afectado perderá todo beneficio que hubiese obtenido.

En caso de incumplimiento, **el juez a solicitud de la Fiscalía revocará el beneficio y continuará con la declaratoria de la extinción de dominio** respecto de dichos bienes, o su valor equivalente –esto en caso de que el bien destinado se haya vendido– sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Artículo 6°. En caso de no incluirse todos los bienes afectados dentro de la resolución de inicio, el fiscal continuará la actuación respecto de aquellos que no fueron objeto del acuerdo y proseguirá el trámite regulado en la Ley 793 de 2002 sobre estos.

Artículo 7°. Si se han celebrado acuerdos en materia de bienes con autoridades extranjeras, quien pretenda el beneficio consagrado en esta ley, ratificará los términos del acuerdo suscrito en el extranjero y solicitará a la Fiscalía General de la Nación el reconocimiento del beneficio, si ha ello hubiera lugar.

Recibida la ratificación y la solicitud del beneficio, el Fiscal que esté conociendo del trámite de extinción, dictará una resolución de sustanciación donde reconozca ese acuerdo y remitirá la actuación al Juez para que profiera la respectiva sentencia en los términos del artículo 4° de esta ley.

Parágrafo. Si el acuerdo celebrado con autoridades extranjeras comprende bienes sobre los cuales la Fiscalía General de la Nación no ha iniciado trámite de extinción de dominio, quien pretenda el beneficio presentará el escrito a que se refiere este artículo a la Dirección Nacional de Fiscalías, con el fin de que se inicie la respectiva acción de extinción y aplicar el procedimiento previsto en esta ley.

Artículo 8°. *Vigencia.* Lo regulado en esta ley se aplicará a los trámites que a la fecha de entrada en vigencia se encuentren en curso.

Publíquese y cúmplase.

Atentamente,

Jesús Ignacio García Valencia,
Senador de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 210 DE 2007 SENADO

por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D.C., 13 de mayo de 2008.

Doctor

JUAN CARLOS VÉLEZ URIBE

Presidente Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 210 de 2007 Senado, *por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia.*

Respetado doctor:

En cumplimiento de la honrosa designación que usted me hiciera para rendir informe de ponencia respecto del Proyecto de ley número 210 de 2007 Senado, *por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia*, me permito manifestarle lo siguiente:

Los honorables Senadores, *Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, Luis Fernando Duque, Oscar Darío Pérez, Alfonso Núñez, Oscar Suárez, Yolanda Pinto, Humberto Builes, Rubén Darío Quintero, Juan Carlos Vélez, Antonio Valencia, Gabriel Zapata, Guillermo Gaviria y Representantes a la Cámara Carlos Zuluaga Díaz, William Ortega* han presentado un proyecto de ley tendiente a desarrollar el artículo 290 de la Constitución Política, según el cual corresponde al Congreso regular el cumplimiento de los requisitos y formalidades para realizar el examen periódico de los límites de las entidades territoriales.

Con anterioridad, este tema ha sido tratado en diversas normas, entre las cuales pueden citarse el Decreto 1222 de 1986, el Decreto 1333 de 1986, el Decreto 1122 de 1999, el Decreto 266 de 2000 y la Ley 962 de 2005.

Con este proyecto se pretende establecer un procedimiento técnico y ágil para el examen periódico de los límites de las entidades territoriales, que además de expedito y moderno, los ponga a tono con la realidad viviente sin menoscabar las funciones inherentes a las respectivas corporaciones de representación popular.

Una revisión de la situación actual permite detectar casos de conflictos o dificultades limítrofes entre los departamentos y varios municipios, que se sintetizan en estos.

1. Descripciones de límites generales que, por lo mismo, dificultan la identificación del territorio que a cada uno de los departamentos y municipios corresponde.

2. Descripciones de límites incompletas o ambiguas y, en algunos casos inexistentes.

3. Discusión respecto de la jerarquía y aplicación de los textos normativos, pues, como se indicó, el tema de los límites departamentales y municipales ha sido abordado por leyes, decretos-leyes y actos administrativos.

4. La falta de precisión de los límites ha generado un ejercicio incorrecto de la jurisdicción.

5. Controversias por intereses económicos ocasionados por tributos, regalías o aspectos electorales.

6. Problemas relacionados con identidad territorial o sociocultural.

En desarrollo del artículo 290 de la C. P., mediante el presente proyecto de ley se pretende regular los casos en que se deben examinar los límites de las entidades territoriales y establecer los requisitos y procedimientos para ello.

Teniendo en cuenta el grado de consenso que exista entre las partes interesadas, el proyecto contiene varias instancias y mecanismos para agilizar el proceso y reforzar el respaldo legal que para su definición, claridad, exactitud y perdurabilidad debe tener un límite, de esta manera:

i) Cuando el límite examinado en terreno o confrontado en la oficina, corresponda a la descripción que aparece en los textos normativos que lo fijan o a la tradición, y se obtenga consenso sobre el mismo, el acta de deslinde será sometida a la ratificación del Ministro del Interior o del gobernador, según el caso;

ii) Si, después de realizado el examen de los límites, persiste la divergencia entre las entidades territoriales colindantes, o se planteen cambios de límites, corresponderá a la corporación de elección popular respectiva, determinar el límite, en ejercicio de sus facultades legales. En este caso se requerirá adelantando una consulta popular entre los habitantes de la zona en conflicto;

iii) Cuando las diferencias no sean solucionadas oportunamente por las asambleas departamentales o por el Senado de la República, se propone una solución a través del límite provisional decretado por el Gobierno Departamental o Nacional, según el caso, que permitirá la toma de decisiones para la elaboración y publicación del Mapa Oficial y de todas las aplicaciones que de este se deriven.

Con otros mecanismos que se proponen en este proyecto de ley, tales como la georreferenciación y el amojonamiento, se pretende dar claridad y precisión al límite, y así eliminar una fuente generadora de conflictos en el manejo de la jurisdicción administrativa y

de justicia, en los aspectos catastrales, censales, electorales, regalías mineras, etc.

Con todo ello, la definición de los límites facilitará la elaboración del mapa oficial, tanto de la Nación como de las entidades territoriales que la componen.

Conviene advertir que con este proyecto no se propicia la modificación de los actuales límites de las entidades territoriales, pues este es un tema que corresponde a los ciudadanos definir a través de los mecanismos propuestos en el mismo.

Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi se le confieren varias tareas a saber:

1. Adelantar el examen de los límites de las entidades territoriales y de su materialización.

2. Definir, elaborar, publicar y actualizar periódicamente el Mapa Oficial de la República, por ser la primera actividad un paso básico para lograr la segunda.

Lo anterior, porque el Instituto Agustín Codazzi es rector en asuntos cartográficos, catastrales y geográficos en el país y cuenta con Oficinas Regionales y Seccionales que realizan una desconcentración de funciones para acercar esta labor a las entidades territoriales apartadas.

Una vez elaborada la anterior ponencia, recibí el oficio CESP DOT 3-14.3 -085/08, suscrito por el doctor Benjamín Niño Flórez, Secretario General de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial. La mencionada Comisión hace unas observaciones al proyecto de ley, sugiere algunas supresiones y adiciones que no alteran su esencia, y la inclusión de un artículo nuevo con este texto:

“El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, será el organismo encargado de establecer, mantener y administrar la base de datos de los nombres geográficos y topónimos del país”.

Adjunto el oficio para que la Comisión lo considere conjuntamente con el articulado inicialmente propuesto.

Proposición

Con fundamento en las anteriores razones propongo:

Dese primer debate al Proyecto de ley número 210 de 2007 Senado, por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia. En el texto del proyecto original.

Atentamente,

Eduardo Enríquez Maya,

Senador de la República-Ponente

Comisión Especial de Seguimiento al proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial

CESPDOT 3-14.3-085/08

Bogotá, D. C., jueves 8 de mayo de 2008

Doctor

EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Senador de la República

Edificio Nuevo del Congreso

Oficina 436 Ciudad

Honorable Senador:

Siguiendo instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión de Ordenamiento Territorial, doctores Héctor Javier Osorio Botello y Gloria Stella Díaz Ortiz, Presidente y Vicepresidenta, respectivamente, para su conocimiento allegó copia del documento a través del cual, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, en desarrollo de la sesión de fecha 30 de abril de 2008, presentó observaciones al **Proyecto de ley número 210 de 2007 Senado**, por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia, en dos (02) folios.

Cordialmente,

Benjamín Niño Flórez,

Secretario General.

Anexo: Copia de oficio número 8002008EE5260-01-F:2-A:0

INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI

Sede Central

Doctor

BENJAMIN NIÑO FLOREZ

Secretario General

Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial, Cámara de Representantes

Capitolio Nacional

Bogotá, D. C.

Asunto: Oficio CESP DOT 3-14.3-060/08, Citación Director General IGAC.

Apreciado doctor Niño Flórez:

A continuación me permito consignar la opinión y observaciones del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, respecto del **Proyecto de ley número 210 de 2007 Senado**, por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia:

Artículo 1°. Se sugiere suprimirlo por considerarse que lo dicho allí se encuentra en la Constitución Política (Artículos 297, 300, 319 y 329)

Artículo 2°. Agregar el siguiente párrafo sobre examen periódico: *Definido el límite de una entidad territorial procederá su revisión o examen periódico cada 20 años, pero se podrá adelantar en cualquier tiempo cuando ocurran eventos que alteren la posición espacial de los elementos que lo conforman.*

Parágrafo 1°. Se debe convertir en artículo nuevo que quedaría igual pero agregando la palabra administrativa después de operación (operación administrativa).

Parágrafo 2°. El texto de este párrafo se unifica con el artículo 4° del presente proyecto y su nuevo texto quedará así: *Parágrafo 2°. Si dentro de la diligencia de deslinde se presentaren dudas sobre el significado de palabras técnicas de tipo geográfico, cartográfico o topográfico, será el profesional del IGAC que presida la diligencia el encargado de resolverlas.*

Artículo 3°. Se debe suprimir el primer párrafo por considerarse que debe hacer parte del decreto reglamentario. Mantener el resto del texto con las siguientes modificaciones y adiciones: La comisión de deslinde estará integrada por un *profesional, funcionario* del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, *quien la presidirá*, y por los representantes legales de las entidades territoriales colindantes o un delegado de cada uno de ellos. El siguiente párrafo se debe pluralizar.

Artículo 4°. Se fusiona con el párrafo 2° del artículo 2° y el nuevo texto quedaría así: *Cuando el límite examinado en terreno corresponda fielmente al contenido en la normatividad o sea objeto de aclaraciones o precisiones que no generen modificación territorial se dejará constancia de tal circunstancia en el acta de deslinde, la cual operará como una certificación de límite y no requerirá de ratificación posterior.*

Artículo 5°. Se deben introducir modificaciones de forma más no de fondo y su texto sería el siguiente: Se entiende por límite tradicional aquel que siendo reconocido por la comunidad y las autoridades de los entes territoriales colindantes no haya sido fijado mediante una descripción contenida en texto normativo alguno. En este caso, durante el deslinde se evaluará *el comportamiento que históricamente hayan tenido los elementos de juicio y pruebas* que se alleguen al expediente, *así: tradición cartográfica, catastral y registral; descripciones contenidas en textos de geografía o estudios de reconocidos geógrafos; testimonios de la comunidad; prestación de servicios públicos, salud, educación y construcción de obras públicas; funcionamiento de corregimientos, inspecciones de policía y juntas de acción comunal; así como participación en el registro censal y en el cupo electoral.*

Artículo Nuevo. Se recomienda incluir un *artículo nuevo del siguiente tenor: cuando al examinar en terreno un límite tradicional las parten identifiquen, reconozcan y acuerden un límite común, así se hará constar en el acta de deslinde. El IGAC preparará el correspondiente proyecto de ley o de ordenanza y, mediante el debido conducto regular, lo presentará a congreso o asamblea, respectivamente. Si no se imparte la correspondiente ratificación dentro del año siguiente a la fecha de radicación del proyecto, el límite contenido en el acta de deslinde del límite tradicional en acuerdo se considerará como límite provisional y*

surtirá todos los efectos legales hasta cuando se ratifique el deslinde en la forma prevista en la ley.

Artículo 6°. Al texto se deben introducir las siguientes modificaciones: En el segundo párrafo del numeral 3 se sugiere cambiar la propuesta de una Comisión Accidental Demarcadora conformada por tres (3) Senadores, por *la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República*, en consideración a su afinidad con la materia y con el propósito de que se especialice en la resolución de conflictos limítrofes, con lo cual se espera mayor agilidad del proceso. Se debe cambiar la palabra ratificación por la de *definición*, por cuanto existiendo un desacuerdo podría caerse en el exabrupto de ratificar un diferendo.

Artículo 7°. Se sugiere suprimir el texto que se inicia con el correspondiente acto administrativo, que estaría mejor desarrollado en el decreto reglamentario.

Artículo 8°. Se recomienda suprimir todo el texto de este artículo por los siguientes motivos: *la modificación de los límites de departamentos y distritos armoniza más con un proyecto de ley de ordenamiento territorial o con una ley por la cual se dicten normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los departamentos o de régimen departamental. Además, tal iniciativa no es concordante con el propósito enunciado en la exposición de motivos que reza: "no sobra recalcar que bajo ningún pretexto se pretende propiciar modificaciones de los actuales límites de las entidades territoriales".*

Artículo 9°. No presenta modificación alguna.

Artículo Nuevo. Por complementar las funciones misionales del IGAC relativas a la cartografía y al mapa oficial de la República y de las entidades territoriales que la componen se propone introducir el siguiente artículo nuevo: *el Instituto Geográfico Agustín Codazzi será el organismo encargado de establecer, mantener y administrar la base de datos de los nombres geográficos o topónimos oficiales del país.*

Artículo 10. No presenta modificación alguna.

Artículo 11. No presenta modificación alguna.

Artículo 12. Se debe cambiar el término subroga por *deroga y agregar y 29 y 30 de la Ley 962 de 2005.*

Cordial saludo.

Iván Darío Gómez Guzmán,
Director General,

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 125 DE 2007 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 400 años de fundación del municipio de Caimito, departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., 14 de mayo de 2007

Doctor:

CARLOS EMIRO BARRIGA PEÑARANDA

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

Respetado Señor Presidente,

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República procedo a rendir ponencia al **Proyecto de ley número 125 de 2007 Senado**, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 400 años de fundación del municipio de Caimito, departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones, en los siguientes términos:

No resulta extraño en los regímenes democráticos exaltar la trayectoria histórica de las comunidades, en tanto este hecho pueda promover la cultura, los valores, el sentido de pertenencia, y la sociabilidad de los ciudadanos. En este sentido, compartimos la celebración y el homenaje que se pretende rendir al municipio de Caimito en el departamento de Sucre.

Sin embargo, no nos acompaña igual parecer cuando al interior del proyecto bajo examen se pretenden alcances distintos, de los cuales nos distanciamos, y cuando pretende crear expectativas, que de su naturaleza no pueden desprenderse. Resulta claro que si este proyecto se convirtiera en ley de la República sus alcances no permitirían lograr los fines que plantea.

Sobre esta clase de proyectos de ley de honores, donde se ordena la elaboración de obras públicas, y una serie de proyectos que necesitan de recursos, en ocasiones anteriores, hemos señalado, y ahora lo reiteramos, que debe actuarse con mesura, racionalidad y, sobre todo con transparencia frente a la comunidad; el Congreso no puede permitir que mediante esta modalidad de leyes se fomenten expectativas infundadas en los ciudadanos.

Teniendo en cuenta lo anterior me permito presentar a la Comisión Segunda del Senado el análisis jurídico como parte de la presente ponencia:

Análisis Jurídico

Sobre esta clase de proyectos de ley de honores, ha expresado la Corte Constitucional que si bien corresponde al Congreso la aprobación del gasto público, este es de iniciativa del Gobierno. Así lo entendió el legislador en la ley 60 del 93, artículo 5° que corresponde a la Nación “formular las políticas y objetivos de desarrollo” y “administrar fondos de cofinanciación”. Luego, no puede el Congreso aprobar una ley que sustraiga la iniciativa del gasto público al Gobierno, o que la condicione, imponiéndole procesos de cofinanciación, sin que esta resulte inexecutable. En efecto, la Corte en sentencia reciente ha expresado lo siguiente:

“4. En varias oportunidades anteriores la Corte ha tenido ocasión de referirse a las competencias legislativas para ordenar gasto público. Dichas competencias están reguladas en varios artículos de la Constitución Política, especialmente en los siguientes:

i) En el numeral 11 del artículo 150 según el cual corresponde al Congreso expedir las leyes mediante las cuales se establecen las rentas nacionales y se fijan los gastos de la administración.

ii) En el artículo 345 que literalmente dispone que no podrá hacerse **“ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”**.

iii) En el artículo 346 que indica que **“en la Ley de Apropiações no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las Ramas del Poder Público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo”**.

Las anteriores disposiciones consagran el principio de legalidad del gasto público en la fase de su aprobación, que exige que sea el Congreso como órgano de representación política quien decreta y autorice los gastos del Estado, asunto que constituye un mecanismo de control político y presupuestal del órgano legislativo sobre el ejecutivo¹⁷

Y, agrega la alta Corporación Judicial lo siguiente:

“5. Con fundamento en las normas constitucionales reseñadas, puede decirse que es obvio que el Congreso sí tiene facultades constitucionales propias para decretar gasto público y para aprobarlo en el **presupuesto nacional**. No obstante, dichas facultades deben ser ejercidas respetando aquellas otras que las normas superiores reconocen en materia presupuestal al Gobierno Nacional.

Para empezar, el artículo 154 superior que determina quiénes tienen iniciativa para proponer proyectos de ley, afirma que **“sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas”**. En concordancia con lo anterior, el artículo 346 prescribe que el proyecto de ley anual de presupuesto es de iniciativa legislativa privilegiada, cuando al respecto literalmente señala: **“el Gobierno**

formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropiações, que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura”.

En idéntico sentido la disposición contenida en el artículo 351, indica que **“El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo”**².

Es claro, que el proyecto es de iniciativa parlamentaria pero, no tuvo, como se desprende del expediente, **la aceptación por escrito por el Ministro de Hacienda**.

Y concluye la Corte: **“De la preceptiva superior anterior se concluye que si bien el Congreso tiene competencia para decretar y autorizar gasto público, la iniciativa en la materia es del Gobierno Nacional”**³.

La misma Corte afirmó, sobre las leyes de iniciativa congresional, que: **“Si su objetivo se contrae a decretar un gasto, resulta claro que la norma contiene una habilitación para que el gobierno lo pueda incluir en la ley de presupuesto. Sin embargo, si se trata de ordenar la inclusión de la partida respectiva en el presupuesto de gastos, la norma establecería un mandato u obligación en cabeza del gobierno, que a la luz de la Constitución Política sería inaceptable”**⁴.

Pues bien, se trata de leyes que no surten ningún efecto y que están sometidas en su cumplimiento a la **discrecionalidad del gobierno** en la elaboración del presupuesto. Este tipo de proyectos, inconstitucionales como se ha visto, deben ser descartados por el Congreso de la República pues este no puede tener por objeto al aprobación de leyes que no vayan a tener cumplimiento alguno. Pobre favor se haría con la conducta contraria, al Estado de Derecho. Una ley de tal naturaleza, desfigura el valor de la norma y deteriora su condición de instrumento civilizador, para convertirse en sembradora de ilusiones o peor aún, de frustraciones.

De conformidad con las anteriores consideraciones, será necesario suprimir el artículo tercero (3°), del presente proyecto de ley en estudio.

Estos artículos contienen una autorización a la Nación, al municipio de Caimito a participar mediante el sistema de cofinanciación; lo cual resulta inconstitucional en tanto limita la iniciativa del Gobierno, toda vez que esa modalidad del gasto público es exclusiva del titular del Poder Ejecutivo y en todo caso, dentro del marco del presupuesto nacional.

En tal sentido, la interpretación constitucional al respecto ilustra:

“Esta doctrina constitucional ha sido decantada partiendo del análisis del principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos Legislativo y Ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la Ley Anual de Presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable”⁵.

Al respecto del manejo de ese mecanismo ha dicho la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones⁶, **que es un instrumento del gasto público compatible con la Constitución Política, siempre y cuando en su utilización se respeten las normas superiores, la iniciativa en el gasto público y el régimen presupuestal**.

Sobre el particular, ha sido clara la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

“Pero según la jurisprudencia de esta Corporación no basta que la iniciativa legislativa de gasto público esté dirigida a cofinanciar

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ Sentencia C-360 de agosto 14 de 1996, M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵ Sentencia 859 de agosto 15 de 2001, M. P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

⁶ Sentencias C-197 de 2001, C-685 de 1996, C-539 de 1997 y C-859 de 2001, entre otras.

¹⁷ Sentencia C-1249 de noviembre 28 de 2001, M. P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra. La Sentencia citada al interior de esta decisión es la C-685 de 1996, M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

determinada obra de desarrollo municipal, porque dado el carácter complementario de este mecanismo su aplicación está condicionada a la concurrencia de recursos que aporten las entidades territoriales (Decreto 2132 de 1992) y al cumplimiento de los requisitos señalados en la Ley Orgánica del Presupuesto Nacional, compilada en el Decreto 111 de 1996, cuyos artículos 68 y 69 disponen que sólo se pueden apropiar recursos de cofinanciación para proyectos específicos debidamente registrados en el Banco Nacional de programas y proyectos y evaluados por los organismos cofinanciadores o por los mecanismos regionales previstos en el sistema de cofinanciación.

De modo que la apropiación de recursos para estos fines no se materializa como una transferencia en favor de la entidad territorial cofinanciada, sino que debe hacerse en favor de los Fondos de Cofinanciación que forman parte del sistema nacional de cofinanciación y teniendo en cuenta la naturaleza de las actividades que serán objeto de cofinanciación debidamente clasificadas por programas. (D. 2132/92, art. 26-7).

Finalmente, en lo que concierne a la posibilidad de aprobar iniciativas de gasto público orientadas a cofinanciar proyectos y programas de los entes territoriales, en particular gastos en los municipios, la Corte ha expresado que el proyecto correspondiente debe cumplir con todas las exigencias señaladas en la Constitución para que se convierta en Ley de la República, especialmente que la medida aprobada comporte una autorización al Ejecutivo para incluir en el presupuesto las partidas correspondientes y que tal determinación cuente con la iniciativa o anuencia del Gobierno en la forma como lo preceptúa el inciso segundo del canon 154 de la Carta Política, en concordancia con el artículo 150-9 ibídem. De lo contrario, la correspondiente iniciativa estará viciada de inconstitucionalidad⁷.

Sobre el articulado

Vistas las anteriores consideraciones jurídicas, no queda duda que el artículo 3º del proyecto de ley en estudio, es improcedente en una ley de honores, puesto que incorpora iniciativas del gasto público no determinadas y sin autorización del Gobierno Nacional, y no cumple con las exigencias constitucionales en la materia.

No obstante, y teniendo en cuenta el parágrafo del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 que establece: “El Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa cuando las circunstancias lo justifiquen. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias” proponemos a la honorable comisión dar su aprobación en primer debate, de los artículos 1º y 2º tal como lo plantea el autor en el proyecto de ley original y así mismo la exclusión del artículo 3º.

De otro lado propongo al autor de la iniciativa que realice las gestiones pertinentes ante el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda con el fin de que otorgue el respectivo aval, para que se incluyan las respectivas obras durante el trámite del proyecto en su segundo debate.

Con relación a los artículos 1º y 2º del proyecto en estudio el Congreso no puede aislarse de la importancia de resaltar que el municipio de Caimito es uno de los más antiguos del Departamento de Sucre, y se muestra como un centro potencial de desarrollo territorial en su zona de influencia, por su ubicación en la margen occidental del río San Jorge, lo que lo convierte en un centro de promoción de la agricultura y de la ganadería, que está llamado a jugar un papel en el progreso del departamento de Sucre, si se tiene en cuenta la rica zona en la que se encuentra ubicado, la bondad de sus tierras y de su gente.

Los habitantes se merecen en demasía el reconocimiento que se propone en el proyecto, por ser un municipio en el que la cultura y la bondad de sus habitantes son notables, y puede llegar a constituirse en un aliento social y de autoafirmación de un municipio enclavado en una zona apartada y olvidada del Estado. Sus moradores encontrarán un estímulo en su identidad, en su autoafirmación y en su autorreconocimiento.

Previas las anteriores consideraciones rendimos ponencia favorable al proyecto de ley, en consecuencia, presentamos la siguiente proposición:

Proposición

Dar primer debate al Proyecto de ley número 125 de 2007 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 400

⁷ Sentencia 859 de agosto 15 de 2001, M. P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

años de fundación del municipio de Caimito, departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones” teniendo en cuenta el pliego de modificaciones y la consideraciones expuestas en la ponencia

De los honorables Senadores,

Alexandra Moreno Piraquive
 Senadora de la República
 Movimiento Político MIRA

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Título: Igual al proyecto original.

Artículo: 1º. Igual al proyecto original.

Artículo: 2º. Igual al proyecto original.

Artículo: 3º. Propongo la eliminación por las razones expuestas en la ponencia.

Artículo 4º. Vigencia.

TEXTO A CONSIDERACION DE LA COMISION SEGUNDA DEL SENADO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 125 DE 2007

PROYECTO DE LEY NUMERO 125 DE 2007 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 400 años de fundación del municipio de Caimito, departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La Nación se vincula a la conmemoración de los cuatrocientos (400) años de fundación del municipio de Caimito, departamento de Sucre, que se cumplieron el 24 de junio de 2007.

Artículo 2º. Por este medio, se exalta el empuje y tesón de su gente por lograr el desarrollo económico y social del municipio de Caimito y se reconoce su valioso aporte al progreso e integración de la comunidad sucreña.

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

Alexandra Moreno Piraquive,
 Senadora de la República-Ponente.

CONTENIDO

Gaceta número 255 - Jueves 15 de mayo de 2008
 SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

PONENCIAS

Proyecto de ley número 287 de 2008 Senado, por la cual se le asignan unas funciones al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, Copnia y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 295 de 2008 Senado, por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 353 del 11 de febrero de 1994, se adiciona la Ley 973 del 21 de julio de 2005, y se dictan otras disposiciones.....	4
PONENCIAS	
Informe ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo 23 de 2008 Senado, 259 de 2008 Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política.....	8
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 166 de 2007 Senado, por la cual se modifica el artículo 305 del Código Penal.....	9
Informe de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 181 de 2007 Senado, por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.....	11
Informe de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 259 de 2008 Senado, por la cual se adiciona la Ley 793 de 2002 y se establece el trámite abreviado y el beneficio por colaboración.....	14
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 210 de 2007 Senado, por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia.....	16
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 125 de 2007 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 400 años de fundación del municipio de Caimito, departamento de Sucre y se dictan otras disposiciones.....	18