



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 538

Bogotá, D. C., jueves 21 de agosto de 2008

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

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

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO

SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

NOTA ACLARATORIA

En esta edición se publica nuevamente el texto aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República del día 30 de julio de 2008 al **Proyecto de ley número 205 de 2007 Senado**, por medio de la cual se modifica el artículo 1° de la Ley 1148 de 2007, debido a que el publicado en la *Gaceta del Congreso* número 521 del 12 de agosto de 2008 se anunció con el número **205 de 2008 Senado** siendo correcto el número **205 de 2007 Senado**.

TEXTO APROBADO EN SESION PLENARIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA EL 30 DE JULIO DE 2008 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 205 DE 2007 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 1° de la Ley 1148 de 2007.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El inciso 3° del artículo 1° de la Ley 1148 de 2007, modificatorio del artículo 49 de la Ley 617 de 2000, quedará así:

“Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales, concejales municipales y distritales y sus

parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil no podrán ser contratistas del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas, ni directa, ni indirectamente”.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar el texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado de la República, el día 30 de julio de 2008, al **Proyecto de ley número 205 de 2007**, por medio de la cual se modifica el artículo 1° de la Ley 1148 de 2007, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario.

Hernán Andrade Serrano, Coordinador Ponente; *Oscar D. Pérez Pineda*, *Juan F. Cristo Bustos*, *Parmenio Cuéllar Bastidas*, *Samuel B. Arrieta Buelvas*, *Carlos García Orjuela*, Ponentes.

El presente texto fue aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el 30 de julio de 2008.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

OBJECIONES PRESIDENCIALES

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 092 DE 2006 SENADO, 238 DE 2008 CAMARA

por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 14 de agosto de 2008

Doctor

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad el Proyecto de ley número 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones:

Esta iniciativa legislativa determina el procedimiento sancionatorio ambiental y dicta otras disposiciones relacionadas con la materia, tales como las infracciones en materia ambiental, los eximentes de responsabilidad, medidas preventivas, caducidad de la acción y sistemas de información sobre infracciones ambientales.

El párrafo del artículo 1° del proyecto de ley dispone que “*En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor; lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales*”.

Por su parte, el párrafo 1° del artículo 5° del proyecto de ley señala que “*En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor; quien tendrá a su cargo desvirtuarla*”.

Los párrafos del proyecto de ley arriba citados en los que se establece la presunción de culpa o dolo a cargo del infractor, son contrarios no sólo al artículo 29 de la Constitución Política en cuanto al derecho fundamental al

1 El artículo 29 de la Constitución Política establece “*Toda persona se presume inocente mientras no se haya declarado judicialmente culpable*”.

debido proceso, sino también al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos², integrados ambos al bloque de constitucionalidad, en lo referente al mismo derecho.

En efecto, el artículo 29 constitucional señala que los principios del debido proceso³ aplican tanto a los procedimientos judiciales como a los administrativos. Así las cosas, la violación constitucional recae sobre el principio de presunción de inocencia requerido en todo procedimiento de naturaleza sancionatoria, sea administrativo o judicial, tanto por efecto de la presunción de “culpa o dolo” como por la inversión de la carga de la prueba que proponen los artículos 1° y 5° del proyecto de ley.

La presunción contenida en el proyecto de ley se encuentra relacionada con la culpabilidad, entendida como la valoración de la conducta desde un supuesto subjetivo de responsabilidad por la infracción de una norma ambiental⁴. De acuerdo con lo anterior, los parágrafos de los artículos 1° y 5° del proyecto de ley exoneran al juzgador de esta valoración subjetiva y trasladan al presunto infractor la totalidad de la carga de la prueba, de modo que se resuelva siempre en contra de este, toda falta de certeza sobre su inocencia.

De manera más específica, al analizar los regímenes sancionatorios de carácter administrativo, la Corte Constitucional colombiana expresamente prohibió la responsabilidad desprovista de culpa, proscribiendo con ello la responsabilidad objetiva como de culpa presunta en regímenes de naturaleza sancionatoria:

“Del artículo 29 de la Constitución resulta que ni el legislador ni los jueces pueden presumir la culpabilidad de nadie.

Es postulado cardinal de nuestro ordenamiento, respecto del cual el Constituyente no consagró excepciones, el de que toda persona se presume inocente mientras no se le demuestre lo contrario en el curso de un debido proceso, ante tribunal competente, conforme a las reglas preexistentes al acto que se le imputa, y con la plena garantía de su defensa.

Cuando el legislador establece los tipos penales, señala, en abstracto, conductas que, dentro de la política criminal del Estado y previa evaluación en torno a las necesidades de justicia imperantes en el seno de la sociedad, merecen castigo, según el criterio de aquél.

Para que, en el caso concreto de una persona, puedan ser aplicadas las sanciones previstas en la ley, es indispensable, de conformidad con las garantías constitucionales aludidas, que se configure y establezca con certeza, por la competente autoridad judicial, que el procesado es responsable por el hecho punible que ha dado lugar al juicio.

En nuestro sistema jurídico, ha sido proscrita, entonces, la responsabilidad objetiva, de lo cual resulta que el legislador no puede asumir, desde el momento en que consagra el tipo penal, que la sola circunstancia de haber incurrido un individuo en la conducta tipificada apareja la necesaria consecuencia de su responsabilidad y de la consiguiente sanción penal. Esta, al tenor del artículo 29 de la Carta, únicamente puede proceder del presupuesto de que al procesado “se le haya declarado judicialmente culpable” (subraya la Corte).

2 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala en su artículo 14 numeral 2 *“Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley”* y el artículo 8° numeral 2 de la Convención Americana prescribe *“Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad (...)”* Sobre recordar que ambos textos, así como la jurisprudencia y doctrina de los dos sistemas hacen referencia no sólo a acusaciones penales sino también a la “determinación de derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

3 Adicionalmente, en Sentencia C-827 de 2001, la Corte Constitucional se pronunció en relación con los principios que limitan la potestad sancionadora de la administración en los siguientes términos: *“Así, a los principios de configuración del sistema sancionador como los de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), se suman los propios de aplicación del sistema sancionador, como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso—régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias— juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta, de proporcionalidad o el denominado non bis in idem”.*

4 Para efectos del análisis de la constitucionalidad de la norma es importante señalar que de una parte, la responsabilidad en materia civil regula los asuntos relacionados con la obligación que tiene un actor de reparar los daños ambientales ocasionados por su acción u omisión. Por otra parte, la responsabilidad en materia administrativa sancionatoria tiene por objeto la imposición de sanciones como consecuencia de la infracción de una norma ambiental.

La culpabilidad es, por tanto, supuesto ineludible y necesario de la responsabilidad y de la imposición de la pena, lo que significa que la actividad punitiva del Estado tiene lugar tan sólo sobre la base de la responsabilidad subjetiva de aquéllos sobre quienes recae.

En esos términos, resulta abiertamente inconstitucional la norma de la ley penal que prevea hechos punibles sancionables objetivamente, esto es, únicamente por la verificación de que la conducta del sujeto encaje materialmente en los presupuestos normativos, sin que se tenga en cuenta la culpabilidad.

También se opone a la Constitución, y de manera flagrante, la norma legal que presuma la culpabilidad del imputado.

Tal ocurre con la regla acusada (artículo 9° de la Ley 228 de 1995), que al trasladar al inculcado la carga de la prueba, exigiéndole que demuestre su inocencia, lo supone delincuente desde el principio del proceso.

En efecto, la disposición impugnada contempla sanción para quien, “en lugar público o abierto al público, ofrezca para su enajenación bien mueble usado cuya procedencia no esté justificada” (subraya la Corte), lo que supone necesariamente que el sindicado se entiende responsable, a menos que demuestre la procedencia lícita de lo que pretende vender, en un clásico traslado de la prueba.

El legislador presume la culpabilidad de la persona, en ostensible transgresión a la garantía constitucional, que, por el contrario, parte de la presunción de inocencia, mientras al individuo no se le haya declarado judicialmente culpable.

Se declarará la inexecutable del precepto acusado, en su totalidad”⁵. (subrayas fuera de texto).

El *ius puniendi* del Estado se deriva de la facultad sancionadora en el orden penal y en el orden administrativo y, por consiguiente, los principios que hacen parte de la garantía constitucional al debido proceso en materia penal aplican también en materia sancionatoria con algunas atenuaciones. En todo caso dichas garantías del debido proceso conservan su núcleo esencial. En este sentido la Corte Constitucional señaló:

“El Constituyente colombiano hizo extensivo el derecho al debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP 29). Las garantías mínimas del debido proceso penal son aplicables, con algunas atenuaciones, a las actuaciones administrativas sancionatorias. En materia sancionatoria de la administración, la estimación de los hechos y la interpretación de las normas son expresión directa de la potestad punitiva del Estado, cuyo ejercicio legítimo debe sujetarse a los principios mínimos establecidos en garantía del interés público y de los ciudadanos, entre ellos, los principios de legalidad, imparcialidad y publicidad, la proscripción de la responsabilidad objetiva -nulla poena sine culpa-, la presunción de inocencia, las reglas de la carga de la prueba, el derecho de defensa, la libertad probatoria, el derecho a no declarar contra sí mismo, el derecho de contradicción, la prohibición del non bis in idem y de la analogía in malam partem, entre otras.

“La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías—quedando a salvo su núcleo esencial— en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido”⁶. (subrayas fuera de texto).

De acuerdo con las consideraciones anteriormente expuestas, el párrafo del artículo primero y el párrafo primero del artículo 5° del proyecto de ley contravienen lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política al establecer una presunción de culpa o dolo para efectos de responsabilidad en materia sancionatoria ambiental. Si bien la jurisprudencia ha reconocido la constitucionalidad de las presunciones legales y la posibilidad de establecer presunciones de culpa⁷, en materia sancionatoria la jurisprudencia ha sido mucho más restrictiva toda vez que el Estado no puede imponerle al presunto

5 Corte Constitucional, Sentencia C-626 de 1996.

6 Corte Constitucional, Sentencia T-145 de 1993.

7 “De ahí que la culpa en materia penal nunca se presume, en tanto que en el campo civil puede presumirse como por ejemplo en las hipótesis a que se refieren los artículos 5° y 6° de la Ley 678 de 2001. Al respecto conviene recordar que según el artículo 2° del mencionado ordenamiento la acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial”. Corte Constitucional, sentencia C-423 de 2002.

infractor toda la carga probatoria sin que la administración cumpla con una carga probatoria inicial predeterminada y suficiente⁸.

En conclusión, los principios contenidos en el artículo 29 de la Constitución así como en los tratados de derechos humanos arriba citados tienen como finalidad preservar el debido proceso y, por consiguiente, la presunción de inocencia sólo puede ser desvirtuada mediante una mínima y suficiente actividad probatoria por parte de las autoridades represivas del Estado. De acuerdo con lo anterior, toda disposición que establezca presunción de culpa o dolo para la imposición de una sanción, sea esta de carácter penal o administrativo, y deje en cabeza del presunto infractor la totalidad de la carga de la prueba, hacen nugatorio el núcleo esencial del derecho al debido proceso reiteramos a los honorables congresistas nuestros sentimientos de consideraciones y respeto.

Cordialmente,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Minas y Energía,

Hernán Martínez Torres.

**OBJECION PRESIDENCIAL AL PROYECTO DE LEY NUMERO
171 DE 2006, ACUMULADO 98 DE 2006
SENADO, 302 DE 2007 CAMARA**

por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 29 de julio de 2008

Doctor

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Asunto: **Proyecto de ley número 171 de 2006, Acumulado 98 de 2006 Senado, 302 de 2007 Cámara**, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional devuelve por razones de inconstitucionalidad el asunto de la referencia presentado al Congreso de la República en virtud de iniciativa parlamentaria.

Los motivos que conducen a objetar únicamente el numeral 3 del artículo 6° del proyecto se señalan a continuación:

8 “Como se anotó anteriormente (apartados 3.4.1.3.; 3.4.1.4.; y 3.4.1.5.), el margen de configuración del legislador en materia de sanciones administrativas es mayor que en materia penal, habida cuenta de la gran variedad de sanciones administrativas así como de los campos de la actividad social donde estas son aplicadas y de las circunstancias en las cuales son impuestas por las autoridades administrativas competentes. Si bien, por regla general, la responsabilidad en este ámbito ha de ser a título de imputación subjetiva y la carga probatoria de todos los elementos subjetivos pertinentes ha de recaer en el Estado, el legislador puede aminorar la carga de este y aumentar la carga del investigado siempre que esta sea razonable y no restrinja excesivamente los medios de prueba a su disposición. Por eso, la Corte estima que el tercero puede tener la carga de probar su buena fe—como ya lo ha aceptado en otras Sentencias 97— en los términos anteriormente señalados y después de que el Estado haya cumplido con una carga inicial suficientemente rigurosa y amplia que impide que la sanción de cierre de establecimiento se funde en una especie de responsabilidad objetiva, como se advierte en la parte resolutive. En cambio, considera que exigir que dicha carga sea cumplida por un solo medio probatorio es contrario a la Constitución por las razones anteriormente expuestas”. Corte Constitucional, sentencia 616 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

“En este orden de ideas, la flexibilidad del principio de prueba de la culpabilidad en este campo no implica empero condonación de la prueba para la administración, puesto que en sanciones de tipo administrativo, tales como las que se imponen en ejercicio del poder de policía o las sanciones de origen tributario, deben estar sujetas a la evidencia del incumplimiento, en este caso la no presentación de la obligación tributaria, la cual hace razonable la presunción de negligencia o dolo del contribuyente”. Corte Constitucional,

Sentencia 690 de 1996.

9 Corte Constitucional, Sentencia T- 145 de 1993.

Razones de la objeción por Inconstitucionalidad

El proyecto de ley establece en su artículo 6° como postulado de interpretación el “*principio de corresponsabilidad*”. Según este principio—de acuerdo con la formulación que se hace en el Proyecto de ley—, la familia y la sociedad son responsables de respetar los derechos de las mujeres y de contribuir a la eliminación de la violencia contra ellas, y el Estado es responsable de prevenir, investigar y sancionar toda forma de violencia contra las mujeres así como de reparar a las víctimas y restablecer sus derechos.

Esta máxima de la “*corresponsabilidad*” en la citada formulación es inconstitucional, puesto que se establece la responsabilidad del Estado en términos de la más estricta responsabilidad objetiva, desconociendo el principio general de derecho de acuerdo con el cual la reparación del daño es responsabilidad de quien lo causa.

Con otras palabras, de acuerdo con el artículo objetado, el Estado debe responder por toda forma de violencia contra las mujeres, con independencia de si el daño antijurídico le es imputable por causa de la acción u omisión de alguno de sus agentes. No se menciona siquiera a los victimarios ni se los hace responsables; no se consagra ningún derecho del Estado a repetir contra quienes causan el daño, como tampoco se establece ninguna obligación de vencer al Estado en juicio. Se consagra una especie de presunción de derecho, de que el Estado es responsable de toda forma de violencia contra las mujeres.

Ahora bien, el artículo 90 de la Constitución Política, por el contrario, hace responsable al Estado patrimonialmente, por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Y lo obliga, además, a repetir, contra el agente suyo que por razón de su conducta dolosa o gravemente culposa, haya dado lugar a que se condene al Estado a tal reparación patrimonial.

Por tanto, a la luz del artículo 90 de la C. P., es evidente que el artículo 6°, numeral 3 del proyecto de ley extiende la responsabilidad patrimonial del Estado más allá de los límites fijados por la Constitución: responde, independientemente de si el daño antijurídico, causado por la acción o la omisión de las autoridades públicas, le es imputable. Y responde, además, sin que se establezca ningún tipo de responsabilidad para el victimario, agente de la violencia que causa el daño. Por lo mismo, es inconstitucional.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-370 de 2006, en el contexto de la ley de Justicia y Paz, fue muy clara en establecer:

“En primer lugar, al menos en principio, no parece existir una razón constitucional suficiente para que, frente a procesos de violencia masiva, se deje de aplicar el principio general según el cual quien causa el daño debe repararlo. Por el contrario, como ya lo ha explicado la Corte, las normas, la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional han considerado que la reparación económica a cargo del patrimonio propio del perpetrador es una de las condiciones necesarias para garantizar los derechos de las víctimas y promover la lucha contra la impunidad. Sólo en el caso en el cual el Estado resulte responsable—por acción o por omisión—o cuando los recursos propios de los responsables no son suficientes para pagar el costo de reparaciones masivas, el Estado entra a asumir la responsabilidad subsidiaria que esto implica”. (6.2.4.1.12).

Estas consideraciones de la Corte cobran mayor fuerza cuando se trata, en general, de “*toda forma de violencia contra las mujeres*”, concepto mucho más amplio que el de los daños a los que se refiere la mencionada Ley de Justicia y Paz.

Sin más consideraciones, reiteramos a los honorables congresistas nuestros sentimientos de consideración y aprecio.

Cordialmente,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia,

Fabio Valencia Cossio.

**INFORME DE OBJECIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO
065 DE 2006 SENADO, 206 DE 2007 CAMARA**

por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 21 de agosto de 2008

Doctores

HERNAN FRANCISCO ANDRADE SERRANO

Presidente

Honorable Senado de la República

GERMAN VARON COTRINO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Consideraciones Informe de objeciones al **Proyecto de ley número 065 de 2006 Senado, 206 de 2007 Cámara**, por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso y se dictan otras disposiciones”.

Respetados señores Presidentes:

De conformidad con la comunicación del Secretario General del Senado de la República y la Cámara de Representantes, mediante la cual nos informan que hemos sido designados como miembros de la Comisión Accidental para el estudio de las objeciones presidenciales, presentadas al **Proyecto de ley número 065 de 2006 Senado, 206 de 2007 Cámara**, por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso y se dictan otras disposiciones, nos permitimos presentar informe en cumplimiento del artículo 167 de la Constitución Política, y en consecuencia, sometemos por su conducto a consideración de las Plenarias del Senado de la República y Cámara de Representantes, para insistir en el presente Proyecto por las siguientes razones:

Antecedentes del Proyecto de ley

El Proyecto es de origen Parlamentario, presentado el 8 de agosto de 2006, en la Secretaría General del Senado, publicado en la *Gaceta* 286 de 2006, aprobado en Comisión Sexta de Senado, el día 8 de noviembre 2006, en Plenaria del Senado 11 de diciembre de ese año. Fue enviado a la Cámara de Representantes, donde se aprobó en Comisión Sexta el 14 de noviembre de 2007; en plenaria, el 4 de junio de 2008. Se realizó acta de conciliación el día 17 de junio de 2008, acogiendo el texto aprobado en Cámara, el día 18 de junio de 2008, fue aprobado en plenarias de Senado y Cámara. Por oficio del pasado 21 de julio de 2008, la Presidencia de la República de Colombia, objeto por inconstitucionalidad el Proyecto.

Justificación del Proyecto de ley

Este Proyecto de ley se basó en la realidad colombiana sobre la problemática de la educación en las áreas rurales, en donde las coberturas en los niveles preescolares, secundaria y media en nuestra población escolar es muy baja, que compromete al Estado a tomar medidas especiales para dar cumplimiento al objetivo de esas políticas a acceder al sistema educativo, complementado esto, con estrategias para erradicar los motivos de la alta deserción a las aulas. El problema se agudiza más en las zonas aisladas de difícil acceso, o en las de orden público seriamente alterado, en donde la vacancia de cargos docentes es consuetudinaria, razón por la cual, las soluciones a implementar se hacen inmediatas y extraordinarias, especialmente en los casos en que nuestro ordenamiento jurídico no contempla las respuestas necesarias.

Si bien es cierto, que los artículos 67 y 68 superiores, exigen por parte del Estado, calidad en la prestación del servicio de la educación e idoneidad en el servidor, la realidad del país, ha superado las expectativas y hoy en día no se ha podido atender en las zonas de difícil acceso y de orden público alterado, esas necesidades evidentes de educadores.

RESPUESTAS A LAS OBJECIONES POR INCONSTITUCIONALIDAD

Los siguientes son los argumentos jurídicos que se oponen a las objeciones planteadas por la doctora María Cristina Gloria Inés Cortés Arango, Viceministra General encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público, en oficio radicado en sus despachos el 22 de julio de los corrientes, en relación con el citado proyecto de ley.

a) Plantea la señora Viceministra General del Ministerio de Hacienda que el artículo 2° del proyecto de ley vulnera los artículos 300 y 313 de la Constitución Política “...*toda vez que la facultad de determinar las presta-*

ciones y bonificaciones de los docentes radica en cabeza de las entidades territoriales”.

Sobre esta objeción, me permito hacer las siguientes observaciones, teniendo como sustento normas constitucionales y legales que regulan las competencias para la fijación de los regímenes salariales y prestacionales de los empleados públicos en general y de los empleados públicos del orden territorial en particular, haciendo énfasis, entre estos, en los empleados públicos docentes, que son de régimen especial. Por supuesto que lo anterior implica tener en cuenta lo expresado por la Corte Constitucional en diversas sentencias de constitucionalidad en que ha estudiado el tema:

1. Es evidente que las autoridades territoriales tienen competencia expresa para determinar la estructura de sus administraciones, para fijar las escalas salariales y los emolumentos de sus empleados públicos. Para los departamentos así lo disponen los artículos 300-7¹ y 305-7² de la Constitución Política, que en su orden asignan a las Asambleas Departamentales y a los Gobernadores las atribuciones indicadas; para los municipios, lo propio hacen los artículos 313-6³ y 315-7⁴ de la Constitución Política. Sin embargo no puede olvidarse que el artículo 287 de la Carta Política de 1991 dispone que *las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley*.

2. En consecuencia, la autonomía de los entes territoriales en materia de fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos a su servicio debe ejercerse dentro de los límites fijados por la Constitución, que en su artículo 150-19 atribuye al Congreso la función de *dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para, entre otros fines, fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública*.

Expedida la Ley 4ª de 1992, que con carácter general fija los objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, por disposición del párrafo del artículo 12 de esta ley, corresponde al Gobierno Nacional señalar el límite máximo salarial de los empleados públicos del orden territorial, guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional. Esta función la cumple anualmente el Presidente de la República. Valga anotar que de conformidad con el artículo 10 de la misma ley, “Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente ley o en los decretos que dicte el gobierno nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos”.

La Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad de algunas normas de la Ley 4ª de 1992, entre ellas del artículo 12, la encontró ajustada a la norma superior, dijo al respecto la Alta Corporación Judicial:

“Desde luego, la competencia del Congreso y la correlativa del Gobierno, no puede en modo alguno suprimir o vaciar las facultades específicas que la

¹ El artículo 300-7 de la C.P. es del siguiente tenor:

“Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas:

1. (...)

7. Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta”.

² El artículo 305-7 dice así:

“Artículo 305. Son atribuciones del Gobernador:

1. (...)

7. Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado”.

³ El artículo 313 de la C.P. expresa:

“Artículo 313. Corresponde a los Concejos:

1. (...)

7. Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear a iniciativa del Alcalde, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta”.

⁴ El artículo 315-7, señala:

“Artículo 315. Son atribuciones del Alcalde:

1. (...)

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado”.

Constitución ha concedido a las autoridades locales y que se recogen en las normas citadas. La determinación de un límite máximo salarial, de suyo general, si bien incide en el ejercicio de las facultades de las autoridades territoriales, no las cercena ni las torna inocuas. Ni el Congreso ni el Gobierno sustituyen a las autoridades territoriales en su tarea de establecer las correspondientes escalas salariales y concretar los emolumentos de sus empleados. Dentro del límite máximo, las autoridades locales ejercen libremente sus competencias". La idea de límite o de marco general puesto por la ley para el ejercicio de competencias confiadas a las autoridades territoriales, en principio, es compatible con el principio de autonomía. Lo contrario, llevaría a entronizar un esquema de autonomía absoluta, que el Constituyente rechazó al señalar: "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley" (C.P. art. 287)⁵.

Conclusión de lo señalado es entonces que la autonomía de las entidades territoriales para fijar el régimen salarial de los empleados públicos a su servicio no es absoluta puesto que debe ejercerse teniendo en cuenta los objetivos y criterios fijados por el Congreso y dentro de los límites máximos fijados por el Gobierno Nacional.

En cuanto al régimen prestacional es el Gobierno Nacional quien lo determina y las corporaciones públicas territoriales no pueden arrogarse esta facultad.

El artículo 2º proyecto no violación la Constitución Política, pues no está fijando régimen prestacional, ni señalando las escalas de remuneración, ni fijando los emolumentos correspondientes a las distintas categorías de empleo.

b) El proyecto de ley referenciado, no es inconveniente, ni está en contraposición con las normas de la Ley 715 de 2001, ni afecta la estabilidad financiera del Sistema de Seguridad Social en Salud, señalamos:

1. "Los educadores de los servicios educativos estatales tienen carácter de servidores públicos de régimen especial", así lo expresa el parágrafo 2º del artículo 105 de la Ley 115 de 1994. Ese régimen especial de los educadores al servicio del Estado consiste en lo siguiente:

1.1 En que tienen régimen especial de carrera como lo indica el artículo 115 de la Ley 115 de 1994 y el parágrafo del artículo 24 de la Ley 715 de 2001, en los términos que siguen:

"Art. 115.- Régimen especial de los educadores estatales. El ejercicio de la profesión docente estatal se regirá por las normas del régimen especial del Estatuto Docente y por la presente ley. El régimen prestacional de los educadores estatales es el establecido en la Ley 91 de 1989, en la Ley 60 de 1993 (derogada por la Ley 715 de 2002) y en la presente ley".

"Art. 24. ...Parágrafo. Sostenibilidad del sistema general de participaciones. El régimen de carrera de los nuevos docentes y directivos docentes que se vinculen, de manera provisional o definitiva, a partir de la vigencia de la presente ley, será el que se expida de conformidad con el artículo 111".

Ese régimen se encuentra contenido en el Decreto-ley 1278 de 2002.

1.2 Se expresa, de otra parte, el régimen especial de los docentes estatales en cuanto tiene que ver con el régimen salarial y con el régimen prestacional, pues de un lado, la Ley 115 de 1994 establece, en el parágrafo del artículo 175, un régimen salarial especial, dice la norma:

"Art. 175. Pago de salarios y prestaciones de la educación estatal. ..Parágrafo. El régimen salarial de los educadores de los servicios educativos estatales de los órdenes departamental, distrital o municipal se regirá por el Decreto-ley 2277 de 1.979, la Ley 4ª de 1992 y demás normas que los modifiquen y adicionen".

El régimen prestacional, al decir del artículo 115 de la Ley 115 de 1994, es el establecido en la Ley 91 de 1989 y en aquella ley, esto para los docentes vinculados antes de entrar a regir el Decreto-ley 1278 de 2002; y de otro lado, este decreto, conocido como estatuto de profesionalización docente, expedido en virtud de las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno por el artículo 111 de la Ley 715 de 2001, y que se aplica a los docentes que se vinculen al servicio educativo estatal a partir de la fecha de entrada en vigencia del mismo, señala:

"Artículo 46. Salarios y prestaciones. El Gobierno Nacional, en desarrollo de la Ley 4ª de 1992, establecerá la escala única nacional y el régimen prestacional para los docentes escalafonados, de acuerdo con el grado y nivel que

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena, Sentencia C-315 de 19 de julio de 1995, M. P. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

acrediten en el Escalafón Docente de conformidad con el presente decreto; y según el título que acrediten, para los docentes nombrados en provisionalidad o en período de prueba; lo mismo que las remuneraciones adicionales para los directivos docentes, de acuerdo con los niveles educativos y el tamaño de la institución educativa que dirijan.

El salario de ingreso a la carrera docente debe ser superior al que devengan actualmente los educadores regidos por el Decreto ley 2277 de 1979".

1.3. Además el régimen especial de los docentes al servicio del Estado tiene relación con la fijación o establecimiento de estímulos e incentivos, en efecto, el inciso final del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 dispone que:

"Los docentes que laboran en áreas rurales de difícil acceso podrán tener estímulos consistentes en bonificación, capacitación, y tiempo entre otros, de conformidad con el reglamento que para la aplicación de este artículo expida el Gobierno Nacional".

El Decreto-ley 1278 de 2002 se refiere a los estímulos en dos de sus normas, en el artículo 47 expresa:

"Artículo 47. Estímulos y compensaciones. Además de los estímulos establecidos por la ley, el decreto de salarios que expida el Gobierno Nacional, podrá establecer compensaciones económicas, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales".

Vuelve a referirse a los estímulos en el artículo 49 que dice así:

"Artículo 49. Reglamentaciones. El Gobierno Nacional, en el marco de la ley y de conformidad con el decreto de salarios, expedirá reglamentaciones para regular los estímulos, incentivos y compensaciones de que trata este decreto, que en ningún caso constituirán factor salarial para ningún efecto legal, estableciendo periodicidades, cuantías, forma, número de beneficiarios, condiciones y garantías, considerando los principios de igualdad, transparencia, objetividad, méritos y buen servicio, y sólo podrán concederse si tienen las correspondientes apropiaciones presupuestales.

El Gobierno Nacional podrá establecer otros incentivos, de acuerdo con la ley.

2. Después de la reseña normativa que se hace, no cabe duda que los educadores al servicio de la educación estatal son servidores públicos de régimen especial, que en consecuencia no se rigen por las normas comunes a los servidores públicos del orden nacional ni por las normas comunes a los servidores públicos del orden territorial, sino que se rigen por normas especiales en materia de carrera, en materia salarial, prestacional y de estímulos e incentivos; normas, en todo caso expedidas por el Congreso y por el Gobierno Nacional. Esto tiene una justificación histórica y jurídica. En cuanto a la justificación histórica baste decir que en 1975, la Ley 43, nacionalizó la educación básica, primaria y secundaria, y la educación media, asumiendo la Nación su financiación con el entonces denominado situado fiscal y posteriormente con el llamado Sistema General de Participaciones. Este proceso, que también podría denominarse de centralización, empezó a revertirse, primero con la Ley 24 de 1988 y luego con la Ley 29 de 1989, mediante la desconcentración de algunas funciones administrativas que se delegaron en las autoridades administrativas regionales, y, con la Constitución de 1991, y las leyes posteriormente expedidas, entre las que se destacan la Ley 60 de 1993, la Ley 115 de 1994 y la Ley 715 de 2001, se dan algunos pasos hacia lo que puede ser la descentralización de la educación, que desde luego no es total, puesto la distribución de funciones y competencias que hace la Ley 715 con fundamento en las prescripciones del artículo 2º del Acto Legislativo número 1 de 2001, modificatorio del artículo 356 de la Constitución Política de 1991, para no hablar de la Ley 60 de 1993 no vigente actualmente, no transfiere a las regiones la función reguladora de la educación, la cual se reserva la Nación (artículo 5.2 de la Ley 715 de 2001).

3. En el marco indicado, el Proyecto de ley número 206 de 2007 Cámara, 065 de 2006 Senado, por la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, no resulta contrario a los postulados de la Constitución Política, toda vez que no es cierto que la facultad de determinar las prestaciones y bonificaciones de los docentes radique en las entidades territoriales, como se dejó demostrado. No desconoce el citado proyecto los numerales 7 y 6 de los artículos 300 y 313 de la Constitución por las anotadas razones.

4. Lo prescrito por el inciso final del artículo 21 de la Ley 715 de 2001 en el sentido de prohibir que con cargo a los recursos del sistema general de participaciones se creen prestaciones o bonificaciones por parte de las entidades

territoriales no hace sino confirmar que estas competencias única y exclusivamente se radican en la Nación.

Conclusión:

Debe resaltarse que el artículo 2° del precitado proyecto de ley establece unos criterios generales para que los docentes estatales que presten servicios en las zonas de difícil acceso tengan derecho, a título de incentivo, a una bonificación sin carácter salarial especial siempre que esta sea reglamentada por el Gobierno Nacional, que por cierto se encuentra en mora de hacerlo, pues, como quedó establecido, se encuentra facultado al efecto por el inciso final del artículo 24 de la Ley 715 de 2001, facultad a la que el proyecto de ley, en la parte que es objetado, enriquece estableciendo criterios generales para su otorgamiento.

En relación con la capacitación de los docentes de las zonas de difícil acceso que se propone en el artículo 2° objetado, esta tampoco menoscaba la autonomía de las entidades territoriales puesto que simplemente señala un criterio para invertir parte de los recursos del sistema general de participaciones destinado a promover la calidad educativa.

Petición:

Por lo anterior solicito muy atentamente, se someta a consideración la insistencia del Proyecto de ley número 065 de 2006 Senado, 206 de 2007 Cámara, por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso y se dictan otras disposiciones, a la Plenaria del honorable Senado de la República y Cámara de Representantes.

Cordialmente,

Carlos R. Ferro Solanilla, Efraín Torrado García

Senadores de la República

Miembros de la Comisión Accidental

Miguel Angel Galvis Romero

Representante a la Cámara

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 064 DE 2007 CAMARA, 292 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se crea el Sistema de Información Nacional de siniestros en incendios – SINSI – y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 11 de agosto de 2008

Doctora

SANDRA OVALLE GARCIA

Secretaria General Comisión Sexta

Senado de la República

Ciudad

Apreciada doctora Ovalle:

En virtud de la honrosa designación que me hiciera la mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, me permito rendir **Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 064 de 2007 Cámara, 292 de 2008 Senado, por medio de la cual se crea el Sistema de Información Nacional de siniestros en incendios – SINSI – y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,

Edgar Espíndola Niño

Senador de la República

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 064 DE 2007 CAMARA, 292 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se crea el Sistema de Información Nacional de siniestros en incendios – SINSI – y se dictan otras disposiciones

Bogotá, D. C., 11 de agosto de 2008

Doctor

PLINIO EDILBERTO OLANO BECERRA

Presidente Comisión Sexta

Senado de la República

Ciudad

Apreciado señor Presidente:

En atención a la honrosa designación de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del honorable Senado de la República, de conformidad con la ley 5ª de 1992, me permito rendir **ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 064 de 2007 Cámara, 292 de 2008 Senado, por medio de la cual se crea el Sistema de Información Nacional de siniestros en incendios – SINSI – y se dictan otras disposiciones.**

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Este proyecto es iniciativa del honorable Representante Luis Felipe Barrios Barrios y la honorable Senadora Claudia Rodríguez de Castellanos, radicado el día 3 de agosto del 2007, bajo el número 064 de 2007 Cámara, el cual tiene por objeto disponer las reglas y principios para la creación del Sistema

de Información Nacional de Siniestros en Incendios –SINSI–, de acuerdo con lo previsto en la Constitución Política y en la ley.

CONTENIDO Y CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

Este proyecto de ley tal como fue presentado por sus autores está conformado por 8 artículos a través de los cuales pretenden que se legisle sobre la viabilidad de crear el Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios (SINSI), como marco general de actuación para la utilización ordenada, racional, sistémica, efectiva en información y comunicaciones, publicado en la *Gaceta del Congreso* 373 el 9 de agosto de 2007:

Artículo 1°. *Objeto.* Define el objeto de la ley.

Artículo 2°. *Principios.* Establece los principios, orientaciones generales y otros componentes.

Artículo 3°. Se estipulan los riesgos de siniestros en incendios enmarcados en instalaciones de las edificaciones de acuerdo a sus usos.

Artículo 4°. Se crea el Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios (SINSI), se integra al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se conforma un Comité de Información en Prevención y Extinción de Incendios como órgano de consulta, asesoramiento, coordinación y estudio en cuanto a la interpretación y aplicación del SINSI.

Artículo 5°. Se ordena una contribución especial del 0,1% sobre la facturación total recaudada mensualmente por las compañías comercializadoras mayoristas que prestan el servicio de suministro de gases combustibles en Colombia con destinación exclusiva para el SINSI.

Artículo 6°. Define la conformación de los miembros principales del Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios (SINSI).

Artículo 7°. Hace obligatoria la instalación de sistemas de detección temprana y supresión de incendios en edificaciones e inmuebles de acuerdo a los usos estipulados en el artículo 3°.

Artículo 8°. Establece un término de seis (6) meses al Gobierno Nacional para que el Sistema de Información Nacional de Siniestros e Incendios (SINSI) se ajuste a la presente ley.

Artículo 9°. *Vigencia.*

Teniendo en cuenta lo consignado en la exposición de motivos este proyecto de ley se encamina a hacer énfasis en la tendencia actual de capacitar, prevenir y trazar una legislación moderna para el diseño, control y mantenimiento de las instalaciones de vivienda, de la industria y de los sitios comerciales en materia de prevención de incendios, para lo cual es fundamental la difusión de información y datos estadísticos en materia de prevención y mitigación de incendios, información que no se debe quedar entre los profesionales y expertos como hecho imprescindible. Se trata de implementar un mecanismo que permita a todas las entidades del sector interactuar y retroalimentarse con la información que generan, de acuerdo con la naturaleza y las necesidades específicas de cada una. Además, como sistema de información tiene ventajas para sus integrantes, a quienes les facilita el desarrollo de políticas de prevención y seguridad humana en beneficio de toda la sociedad, actuando en forma coordinada, subsidiaria y concurrente; pero, al mismo tiempo les exige un aporte confiable, oportuno y pertinente para el sistema de información.

Para alcanzar estos objetivos se requiere una cultura que valore la importancia de la información y su manejo adecuado, así como el aporte permanente de información estadística y pragmática por parte de los integrantes. Sobre estos temas debe haber acuerdo entre quienes forman parte del Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios (SINSI), y debe ser propósito prioritario de cada uno para avanzar en la recolección y mantenimiento de la información con criterios comunes.

Hoy es insuficiente lo que se hace para tomar conciencia en estos temas, los cuales deben alcanzar a todos los sectores de la sociedad, quien es la que finalmente debe alcanzar mayor interés por preservar y custodiar valores tan importantes como es el respeto a la vida, haciendo uso del derecho a la prevención.

En el mundo y en Colombia, cada vez se construyen instalaciones y edificaciones con nuevas técnicas, siendo necesaria la utilización de materiales combustibles; al suceder esto los riesgos también se incrementan. En las ciudades grandes de Colombia, hay edificios de diferentes tipos de ocupaciones, por ejemplo, los de orden institucional que albergan miles de personas, los cuales no cuentan con vías de evacuación adecuadas y suficientes junto a unas condiciones de seguridad contra incendios poco confiables. Igualmente sucede en los distintos centros comerciales, almacenes, mercados y bodegas, en donde también existe gran concentración de personas.

En general, para las edificaciones construidas en Colombia hasta hace muy poco tiempo se usaban materiales tradicionales –mampostería–, con limitadas rutas de evacuación, con la usual y única escalera abierta, que en caso de incendio bastan solo unos segundos para que se llenen de humo, impidiendo la salida de sus ocupantes y el acceso al personal de auxilio externo, como sucedió en el año 2003 aquí en Bogotá, D. C., en el Club El Nogal, donde un incendio por causa de material explosivo en estructuras así diseñadas, pueden causar muchas víctimas como las registradas en septiembre 11 de 2001 en las destruidas Torres Gemelas de Nueva York.

En Colombia no existe una cultura educativa en este tema, los niños en las escuelas y colegios no reciben una educación adecuada en cuanto a las buenas prácticas y comportamientos seguros en caso de incendios y otras emergencias. Estos temas deben articularse con la Dirección de Atención de Desastres para que se apliquen y se hagan realidad con la implementación a través de los programas de los Ministerios competentes del Gobierno Nacional.

A pesar de esto, el Gobierno Nacional ha dejado ver sus buenas intenciones, pero la situación fiscal establece limitaciones en la inversión pública, hecho que obliga a optimizar los recursos para el mejoramiento en calidad de los Cuerpos de Bomberos del país. Hoy en los casi 1.100 municipios de Colombia, tenemos cerca de 16 Cuerpos de Bomberos Oficiales –pagados por municipios– y cerca de 460 Cuerpos de Bomberos Voluntarios, muchos de ellos en municipios que no cuentan con equipo adecuado y mucho menos con un vehículo de bomberos acorde a las necesidades.

La realidad es que en la gran mayoría de las edificaciones, el nivel de seguridad es bajo, y que las previsiones y los equipos dispuestos para la seguridad de las personas en caso de incendio, son virtualmente inoperantes para la función que deberían prestar y por otra parte tienen una escasa posibilidad de funcionar cuando suceda el siniestro.

CONSTITUCIONALIDAD Y DESARROLLO NORMATIVO

Estudiado el texto del proyecto, su marco legal y la exposición de motivos, considero que la iniciativa se encuentra ajustada a lo consagrado en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política, los cuales se refieren al origen de la iniciativa, unidad de materia y título del proyecto de ley.

Con la Ley 46 de 1988, se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. En su artículo 6º establece que: “Corresponderá a la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, organizar y mantener un sistema integrado de información que permita conocer y ubicar territorialmente los riesgos existentes en el país, así como los correspondientes análisis de vulnerabilidad. Para estos efectos el Gobierno Nacional dispondrá que las entidades correspondientes establezcan los sistemas y equipos necesarios para detectar, medir, evaluar, controlar, transmitir y comunicar las informaciones, así como realizar las acciones a que haya lugar”.

La Constitución Política de 1991, instaura como derecho fundamental en su artículo 2º, inciso 2º lo siguiente: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. (Negrillas fuera de texto).

Se contribuyó a la lucha contra incendios al expedir la Ley 322 de 1996, por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia, sin embar-

go, es evidente que falta mucho por hacer, pues el avance en este campo de la prevención de estos siniestros para un país como Colombia, debe ir mucho más adelante con el fin de atender el crecimiento de sus ciudades y municipios. El caso de los departamentos y por lo menos sus ciudades capitales es una muestra clara de la situación del resto del país. O el de una capital de país como lo es Bogotá, D. C., que debe ser ejemplo a seguir, no sucede así, pues nuestra capital a nivel internacional se encuentra rezagada según los entendidos en unos 60 años en este aspecto.

JUSTIFICACION

Con base en experiencias nacionales e internacionales, el presente proyecto busca crear el Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios –SINSI– haciendo énfasis en la tendencia actual de capacitar, prevenir y trazar una legislación moderna para el diseño, control y mantenimiento de las instalaciones de vivienda, de la industria y de los sitios comerciales en materia de prevención de incendios.

Es conocido por todos, que el Sistema Nacional de Bomberos se encuentra rezagado debido a la desactualización en el conocimiento, a una legislación inadecuada o ineficaz, a unos controles ineficientes, también unido a que algunos pocos prefieren gastar en asuntos menos importantes, antes que invertir en lo vital como es la prevención y los sistemas de información.

Es por esto que todos aquellos involucrados, ya sea en el riesgo o por las actividades que desempeñan, tengan que ver respecto de este tema, serán los llamados a aportar, desde recursos económicos hasta contribuir con conocimientos, para desarrollar los sistemas de información y datos apoyados en la prevención. Se debe tener presente que nuestro país cuenta con pocos recursos para atender la ocurrencia de este tipo de siniestros, por lo que la prevención es el camino a seguir y el soporte de esta es contar con un adecuado Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– y la Dirección de Censos y Demografía no cuentan con información en lo que respecta a víctimas en siniestros, incendios e inundaciones por sexo y población afectada por regiones y departamentos, información de vital importancia con la que debe contar nuestro país.

Es por esta razón, que el atraso en este tema para la consolidación de datos estadísticos, lleva a que la información en incendios sea parcial tal como lo registra el Ministerio de Protección Social, en la Dirección General de Salud Pública, Grupo de Vigilancia en Salud Pública que reconoce que los datos de morbilidad registrada a través de los Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud –RIPS–, denotan un importante subregistro, comparando el total de consultas con el número de muertes por las causas exploradas.

El Grupo de Vigilancia en Salud Pública, al interpretar esta situación explica: primero, que todo esto sucede, pues la cobertura del registro RIPS oscila entre el 40 y 60%, de manera que los eventos mórbidos no mortales debido a causas externas pudieran estar ocurriendo en una proporción dos a cuatro veces mayor a lo registrado, o más; segundo, el registro de diagnóstico específico que permita identificar eventos producidos por causas externas, incluyendo las circunstancias en que ocurren, está contemplado en la Clasificación Internacional de Enfermedades –CIE– (décima revisión), implementada para la codificación de la morbilidad en Colombia a partir del año 2002; y por último, que pueden ocurrir una cantidad no determinada de eventos que no demandan atención médica. Es por esto que como recomendación al usar la información de morbilidad en incendios, el Ministerio considera que se debe tratar con reserva, por la limitación de la cobertura de ésta.

Si en lo anterior, no es suficiente la información en datos de muertos y heridos a nivel de salud, mucho menos se registra la información de causa y origen de los siniestros por incendios en las entidades competentes. Ahora, con base a esta última deficiencia en información no consolidada, debería ser el soporte para la construcción de políticas, programas, planes para asignar los recursos necesarios para la prevención y control de incendios en Colombia.

CONTEXTO INTERNACIONAL

Los ciudadanos deben contar con instituciones idóneas y sistemas confiables y sólidos que velen por la seguridad humana, las edificaciones dedicadas a vivienda, trabajo, estudio, salud, diversión, etc., que deben contar con los planes preventivos y de seguridad, en contra de accidentes que cobren vidas, trabajo que en caso de Incendios debe ser atendido por los Cuerpos de Bomberos que se han preparado para salvar personas y especies naturales.

“Buenas estadísticas de incendios son esenciales para establecer buenas políticas en seguridad contra incendios” es la aseveración de la Asociación Internacional para el Estudio de Asuntos Económicos sobre Seguros, conocida informalmente como The Geneva Association de Ginebra-Suiza, que publica anualmente el “Reporte Mundial sobre Estadísticas de Incendios” que no in-

cluye en el documento alguna estadística acerca de Latinoamérica y mucho menos ninguna sobre Colombia. Tampoco menciona estadísticas el Comité Técnico Internacional para la Prevención y Extinción del Fuego –CTIF–, con sede en París, que realiza el análisis de estadísticas de incendios a nivel mundial, que deja ver en el informe una percepción a nivel general, de que en estos países de Latinoamérica no existe un verdadero problema de incendios, pues no existe una estadística confiable para comprobarlo. Pero cree el Comité que las pérdidas por incendios en Latinoamérica, como un porcentaje del producto interno bruto –PIB–, son generalmente más altas que en los países desarrollados.

Según información de la NFPA Journal Latinoamericano (1^{er} Trimestre 2005), en el año 2003 en los Estados Unidos de América sucedió un incendio residencial cada 79 segundos. También informa que en Latinoamérica las casas son más seguras por su construcción en mampostería –ladrillo y cemento–, esto hace el riesgo más bajo en las residencias comparándolas con los Estados Unidos, donde el 80% de las muertes por incendios ocurren en el hogar, pero estos incendios residenciales no ocasionan más del 50% del total de los daños a la propiedad por incendios. Los incendios en edificaciones grandes, la industria, los forestales aunque no causan un número significativo de muertes, tienen un costo alto y desproporcionado para la sociedad de los países afectados.

En Latinoamérica en los últimos años, se han conocido casos muy sonados en incendios, que han tenido un alto costo para la sociedad, ocurridos en edificaciones grandes como el del Supermercado Ycua Bolaños en Asunción –Paraguay año 2004, la Torre Este del Parque Central en Caracas– Venezuela año 2004, la Discoteca Cromagnon en Buenos Aires– Argentina año 2004, y otros de menor magnitud que pasan desapercibidos fuera de su lugar de origen. Si estos siniestros no son lo debidamente documentados con datos, desde el punto de vista de seguridad contra incendios, en Latinoamérica no podemos aprender de ellos.

El caso colombiano ya mencionado, del Club El Nogal, donde una bomba destruyó la fachada y la única escalera de incendios de este edificio, aunque se conoce el número total de muertos y heridos, no se sabe y menos precisar cuántas personas murieron por la bomba y cuántas las ocasionadas por el incendio que siguió al atentado que quedaron atrapadas en los pisos superiores.

TRAMITE DEL PROYECTO

El 5 de diciembre de 2007 fue radicado el Informe de Ponencia para Primer Debate Cámara y según consta en el Acta número 18 del once (11) de diciembre de dos mil siete (2007), el proyecto fue aprobado con el siguiente pliego de modificaciones:

En primer lugar se propone modificar el artículo 6° del proyecto ya que los miembros principales del Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios (SINSI) deben ser los directores de las entidades mencionadas y no las entidades como tal.

Se propone eliminar los numerales 7 y 8 del artículo 6°, los miembros del numeral 3 pasan al 4, el 5 al 6, el 6 a ser el nuevo 7.

Por considerar que el Ministerio del Medio Ambiente tiene un papel trascendente como miembro principal del Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios, se propone incluir en el numeral 3 del artículo 6° como miembro principal al Ministro del Medio Ambiente o su Delegado por tal razón el artículo 6° quedará así:

Artículo 6°. Son miembros principales del Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios (SINSI) los siguientes:

1. El director de la Oficina para la Atención y Prevención de Desastres del Ministerio del Interior o su delegado.
2. El director del Sistema Nacional de Bomberos o su delegado.
3. El Ministro del Medio Ambiente o su delegado.
4. El Ministro de Minas y Energía o su delegado.
5. El Ministro de Industria, Comercio y Turismo o su delegado.
6. El director de la Federación de Aseguradores Colombianos, Fasecolda.
7. El director del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam.

Por considerar que se hace necesario buscar la protección de la vida y bienes, en especial en inmuebles donde existe alta concentración de personas, se propone modificar el artículo 7° del Proyecto de ley, el cual quedará de la siguiente forma:

Artículo 7°. Será obligatoria la instalación de sistemas antiincendios en todas las edificaciones e inmuebles cuyos usos están enmarcados en el artículo 3° del presente proyecto.

Parágrafo. En las edificaciones cuyas licencias de construcción estén aprobadas a la fecha de promulgación de la presente ley, los sistemas antiincendios deberán implementarse en un plazo máximo de diez años, de acuerdo con la reglamentación que al efecto expida el Gobierno Nacional.

El artículo 7° pasa a ser el artículo 8° del proyecto.

El artículo 8° pasa a ser el artículo 9° del proyecto.

Ponentes honorables Representantes: Diego A. Naranjo Escobar, Coordinador, Juan Carlos Granados B., Yesid Espinosa Calderón y José Fernando Castro C.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 064 de 2007 Cámara, por la cual se crea el Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios, Sinsi, y se dictan otras disposiciones.

En la ponencia para segundo debate se proponen las siguientes modificaciones:

Tomando en cuenta las consideraciones de los miembros de la Comisión VI y el concepto emitido por la Delegación Departamental de Bomberos de Risaralda, se propone modificar el texto para segundo debate, de la siguiente forma:

A. Por considerar que el artículo 1° no es claro en su redacción se propone modificar de la siguiente forma:

Artículo 1°. *Objeto.* El Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios (SINSI), es el marco general de actuación, para la utilización ordenada, racional, sistémica, efectiva en información; pretende recolectar y consolidar datos, que generen indicadores de siniestros en incendios, dando la importancia a la información estadística en incendios a nivel local, departamental y nacional.

La información dará el soporte adecuado a los miembros del Sistema, quienes diseñarán las políticas públicas en materia preventiva de siniestros en incendios a fin de fortalecer la corresponsabilidad y participación de la familia, la sociedad y el Estado con referencia al valor de la vida y de la propiedad de todos, objeto de la presente ley.

B. Por la importancia que tienen los principios y orientaciones contenidos dentro de la Ley 400 de Sismoresistencia, se propone modificar el artículo 2°, numeral 1, adicionando la Ley 400 NSR de 1998 el cual quedará así:

Artículo 2°. *Principios.* Estará integrado por los siguientes principios y componentes:

Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en la Ley 46 de 1988, en la Ley 322 de 1996, la Ley 400 NSR de 1998, demás normas acordes y en los decretos que las desarrollen.

C. Con el fin de ampliar la cobertura se propone modificar el artículo 3°, numeral 2 y adicionar 2 numerales, el cual quedará así:

Artículo 3°. Los riesgos de siniestros en incendios estarán enmarcados en instalaciones con los siguientes usos:

1. Edificios o estructuras especiales y edificios elevados.
2. Viviendas de más de (2) dos pisos y más de (2) dos familias.
3. Sitios de reunión.
4. Ocupaciones educacionales y de guardería.
5. Ocupaciones para cuidado ambulatorio.
6. Ocupaciones sanitarias. Centros de salud, Clínicas, Hospitales, Cuidado de personas, etc.
7. Cárceles y sitios de detención.
8. Pensiones, hospedajes, hostales.
9. Hoteles y dormitorios como aparta-hoteles.
10. Edificios de apartamentos.
11. Ocupaciones residenciales.
12. Ocupaciones mercantiles.
13. Ocupaciones comerciales y de negocios.
14. Ocupaciones industriales de todo tipo.
15. Ocupaciones de almacenamiento.
16. Ocupaciones de oficinas.
17. Ocupaciones múltiples y mixtas.
18. Ocupaciones Religiosas.
19. Edificios de aparcamiento de vehículos.

D. Por considerar que el artículo 4° no es claro se propone modificar y adicionar al artículo 4°, parágrafo 2° a un representante de la Delegación Na-

cional del Sistema de Bomberos, como miembro del Comité de Información en Prevención y Extinción de Incendios, los cuales quedarán:

Artículo 4°. Créase el Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios (SINSI), entendido como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones para conocer la información y datos estadísticos de los diferentes eventos y siniestros a nivel nacional.

Parágrafo 1°. El SINSI estará integrado al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, creado por la Ley 46 de 1988 y de sus decretos reglamentarios.

Parágrafo 2°. Se contará con un Comité de Información en Prevención y Extinción de Incendios como órgano de consulta, asesoramiento, coordinación y estudio en cuanto a la interpretación y aplicación del SINSI.

Este Comité de carácter multidisciplinario, estará coordinado por el Ministerio del Interior que lo reglamentará y estará compuesto por:

- Un representante de la sociedad civil organizada,
- Un representante de la Federación de Municipios,
- Un especialista certificado internacionalmente en prevención y protección contra incendios,
- Un representante de las asociaciones colombianas de Ingenieros,
- Un representante de las asociaciones colombianas de Arquitectura
- Un representante de la Academia.
- Y un representante de la Delegación Nacional del Sistema de Bomberos

E. Cambiar la palabra deberá en el artículo 5° por será, el cual quedará así:

Artículo 5°. Los recursos de aplicación exclusiva para el SINSI, será el valor equivalente al 0,1% sobre la facturación total recaudada mensualmente de las compañías comercializadoras mayoristas que prestan el servicio de suministro de gases combustibles en Colombia. La suma aportada será girada al mes siguiente del recaudo a un fondo-cuenta que creará y reglamentará el Gobierno Nacional para inversiones y funcionamiento del SINSI, además de las partidas que se reciban por concepto de las donaciones nacionales o internacionales de personas naturales o jurídicas para fortalecerlo.

F. Modificar el artículo 6°, numeral 2 la palabra Dirección por Coordinador, siendo esta la figura que representa a los Bomberos de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 6°. Son miembros principales del Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios (SINSI) los siguientes:

1. El Director de la Oficina para la Atención y Prevención de Desastres del Ministerio del Interior o su delegado.
2. El Coordinador del Sistema Nacional de Bomberos o su delegado.

E. Modificar en el artículo 7°, las palabras Sistemas Antiincendios por Sistemas de detección temprana, protección y supresión de incendios, el cual quedará así:

Artículo 7°. Será obligatoria la instalación de sistemas de detección temprana, protección y supresión de incendios en todas las edificaciones e inmuebles cuyos usos están enmarcados en el artículo 3° del presente proyecto.

Parágrafo. En las edificaciones cuyas licencias de construcción estén aprobadas a la fecha de promulgación de la presente ley, los sistemas de detección temprana, protección y supresión de incendios deberán implementarse en un plazo máximo de diez años, de acuerdo con la reglamentación que al efecto expida el Gobierno Nacional.

Ponentes: honorables Representantes: *Diego A. Naranjo Escobar*, Coordinador, *Juan Carlos Granados B*, *Yesid Espinosa Calderón* y *José Fernando Castro C*.

En Sesión Plenaria del día 6 de mayo de 2008 fue aprobado en Segundo Debate, según consta en el Acta de Sesión Plenaria número 106 de mayo de 2008, previo su anuncio el día 29 de abril de 2008, según Acta de Sesión Plenaria número 105, así:

**TEXTO DEFINITIVO EN PLENARIA AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 064 DE 2007 CAMARA**

por la cual se crea el Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios –SINSI– y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. El Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios (SINSI), es el marco general de actuación, para la utilización ordenada, racional, sistémica, efectiva en información; pretende recolectar y

consolidar datos, que generen indicadores de siniestros en incendios, dando la importancia a la información estadística en incendios en los niveles local, departamental y nacional.

La información dará el soporte adecuado a los miembros del Sistema, quienes diseñarán las políticas públicas en materia preventiva de siniestros en incendios a fin de fortalecer la corresponsabilidad y participación de la familia, la sociedad y el Estado con referencia al valor de la vida y de la propiedad de todos, objeto de la presente ley.

Artículo 2°. Principios. Estará integrado por los siguientes principios y componentes:

1. Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en la Ley 46 de 1988, en la Ley 322 de 1996, la Ley 400 NSR de 1998, demás normas acordes y en los decretos que las desarrollen.

2. Las entidades del Estado responsables de la política y la acción de protección contra incendios.

3. Las organizaciones especializadas, las comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática generada como consecuencia de los eventos y siniestros de incendios.

4. Las fuentes y recursos económicos de la Nación para la protección contra incendios.

5. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realicen actividades de información, investigación, prevención, control en protección contra incendios.

6. Las compañías aseguradoras que expidan pólizas o reaseguren los bienes públicos y privados para los eventos contra incendios.

7. Las entidades públicas o privadas que operan y puedan ser generadoras de altos riesgos en incendios.

8. Los contactos con entidades internacionales para establecer intercambios de información y experiencias.

Artículo 3°. Los riesgos de siniestros en incendios estarán enmarcados en instalaciones con los siguientes usos:

1. Edificios o estructuras especiales y edificios elevados
2. Viviendas de más de dos (2) pisos y más de dos (2) familias.
3. Sitios de reunión.
4. Ocupaciones educacionales y de guardería.
5. Ocupaciones para cuidado ambulatorio.
6. Ocupaciones sanitarias. Centros de salud, Clínicas, Hospitales, Cuidado de personas, etc.
7. Cárceles y sitios de detención.
8. Pensiones, hospedajes, hostales.
9. Hoteles y dormitorios como aparta-hoteles.
10. Edificios de apartamentos.
11. Ocupaciones residenciales.
12. Ocupaciones mercantiles.
13. Ocupaciones comerciales y de negocios.
14. Ocupaciones industriales de todo tipo.
15. Ocupaciones de almacenamiento.
16. Ocupaciones de oficinas.
17. Ocupaciones múltiples y mixtas.
18. Ocupaciones Religiosas.
19. Edificios de aparcamiento de vehículos.

Parágrafo. Cuando los siniestros en incendios ocurran en contra de los recursos naturales, el tratamiento de los riesgos será dado de acuerdo a lo dispuesto por la autoridad competente.

Artículo 4°. Créase el Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios (SINSI), entendido como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones para conocer la información y datos estadísticos de los diferentes eventos y siniestros a nivel nacional.

Parágrafo 1°. El SINSI estará integrado al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, creado por la Ley 46 de 1988 y de sus decretos reglamentarios.

Parágrafo 2°. Se contará con un Comité de Información en Prevención y Extinción de Incendios como órgano de consulta, asesoramiento, coordinación y estudio en cuanto a la interpretación y aplicación del SINSI.

Este Comité de carácter multidisciplinario, estará coordinado por el Ministerio del Interior que lo reglamentará y estará compuesto por:

- Un representante de la sociedad civil organizada.
- Un representante de la Federación de Municipios.
- Un especialista certificado internacionalmente en prevención y protección contra incendios.
- Un representante de las asociaciones colombianas de Ingenieros.
- Un representante de las asociaciones colombianas de Arquitectura.
- Un representante de la Academia.
- Y un representante de la Delegación Nacional del Sistema de Bomberos.

Artículo 5°. Los recursos de aplicación exclusiva para el SINSI, será el valor equivalente al 0,1% sobre la facturación total recaudada mensualmente de las compañías comercializadoras mayoristas que prestan el servicio de suministro de gases combustibles en Colombia. La suma aportada será girada al mes siguiente del recaudo a un fondo-cuenta que creará y reglamentará el Gobierno Nacional para inversiones y funcionamiento del SINSI, además de las partidas que se reciban por concepto de las donaciones nacionales O internacionales de personas naturales O jurídicas para fortalecerlo.

Artículo 6°. Son miembros principales del Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios (SINSI), los siguientes:

1. El Director de la Oficina para la Atención y Prevención de Desastres del Ministerio del Interior o su delegado.
2. El coordinador del Sistema Nacional de Bomberos o su delegado.
3. El Ministro de Medio Ambiente o su delegado.
4. El Director de la Federación de Aseguradores Colombianos – Fasecolda.
5. El Director del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM.

Artículo 7°. Será obligatoria la instalación de sistemas de detección temprana y supresión de incendios en todas las edificaciones e inmuebles cuyos usos están enmarcados en el artículo 3° del presente proyecto.

Parágrafo. En las edificaciones cuyas licencias de construcción estén aprobadas a la fecha de promulgación de la presente ley, los sistemas de detección temprana y supresión de incendios deberán implementarse en un plazo máximo de diez años, de acuerdo con la reglamentación que al efecto expida el Gobierno Nacional.

Artículo 8°. El Gobierno Nacional determinará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el plazo para que el Sistema de Información Nacional de Siniestros e Incendios (SINSI) se ajuste a las disposiciones de la presente ley y a los decretos conexos expedidos que no le sean contrarios.

Artículo 9°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Proposición

De conformidad con lo anteriormente expuesto presento ponencia favorable para primer debate y, en consecuencia, solicito se le dé **primer debate al Proyecto de ley número 064 de 2007 Cámara, 292 de 2008 Senado, por medio de la cual se crea el Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios – SINSI – y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,

Edgar Espíndola Niño,
Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 064 DE 2007 CAMARA, 292 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se crea el Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios – SINSI – y se dictan otras disposiciones.

Únicamente se propone modificar el artículo 5° para hacer claridad que se trata de una contribución especial, el cual quedará así:

Artículo 5°. Contribución Especial. Las compañías comercializadoras mayoristas que prestan el servicio de suministro de gases combustibles en Colombia aportarán una contribución especial equivalente al 0,1% sobre la facturación total recaudada mensualmente por las mismas. Los recursos recaudados serán de aplicación exclusiva para el SINSI. La suma aportada será girada al mes siguiente del recaudo a un fondo-cuenta que creará y reglamentará el Gobierno Nacional para inversiones y funcionamiento del SINSI, además, de las partidas que se reciban por concepto de las donaciones nacionales o internacionales de personas naturales o jurídicas para fortalecerlo. En ningún caso podrá transferirse dicha contribución al usuario final del servicio.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 064 DE 2007 CAMARA, 292 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se crea el Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios – SINSI – y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. El Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios (SINSI), es el marco general de actuación, para la utilización ordenada, racional, sistémica, efectiva en información; pretende recolectar y consolidar datos, que generen indicadores de siniestros en incendios, dando la importancia a la información estadística en incendios en los niveles local, departamental y nacional.

La información dará el soporte adecuado a los miembros del Sistema, quienes diseñarán las políticas públicas en materia preventiva de siniestros en incendios a fin de fortalecer la corresponsabilidad y participación de la familia, la sociedad y el Estado con referencia al valor de la vida y de la propiedad de todos, objeto de la presente ley.

Artículo 2°. Principios. Estará integrado por los siguientes principios y componentes:

1. Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en la Ley 46 de 1988, en la Ley 322 de 1996, la Ley 400 NSR de 1998, demás normas acordes y en los decretos que las desarrollen.
2. Las entidades del Estado responsables de la política y la acción de protección contra incendios.
3. Las organizaciones especializadas, las comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática generada como consecuencia de los eventos y siniestros de incendios.
4. Las fuentes y recursos económicos de la Nación para la protección contra incendios.
5. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realicen actividades de información, investigación, prevención, control en protección contra incendios.
6. Las compañías aseguradoras que expidan pólizas o reaseguren los bienes públicos y privados para los eventos contra incendios.
7. Las entidades públicas o privadas que operan y puedan ser generadoras de altos riesgos en incendios.
8. Los contactos con entidades internacionales para establecer intercambios de información y experiencias.

Artículo 3°. Los riesgos de siniestros en incendios estarán enmarcados en instalaciones con los siguientes usos:

1. Edificios o estructuras especiales y edificios elevados.
2. Viviendas de más de dos (2) pisos y más de dos (2) familias.
3. Sitios de reunión.
4. Ocupaciones educacionales y de guardería.
5. Ocupaciones para cuidado ambulatorio.
6. Ocupaciones sanitarias. Centros de salud, Clínicas, Hospitales, Cuidado de personas, etc.
7. Cárceles y sitios de detención.
8. Pensiones, hospedajes, hostales.
9. Hoteles y dormitorios como aparta-hoteles.
10. Edificios de apartamentos.
11. Ocupaciones residenciales.
12. Ocupaciones mercantiles.
13. Ocupaciones comerciales y de negocios.
14. Ocupaciones industriales de todo tipo.
15. Ocupaciones de almacenamiento.
16. Ocupaciones de oficinas.
17. Ocupaciones múltiples y mixtas.
18. Ocupaciones Religiosas.
19. Edificios de aparcamiento de vehículos.

Parágrafo: Cuando los siniestros en incendios ocurran en contra de los recursos naturales, el tratamiento de los riesgos será dado de acuerdo a lo dispuesto por la autoridad competente.

Artículo 4°. Créase el Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios (SINSI), entendido como el conjunto de orientaciones, normas, ac-

tividades, recursos, programas e instituciones para conocer la información y datos estadísticos de los diferentes eventos y siniestros a nivel nacional.

Parágrafo 1°. El SINSI estará integrado al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, creado por la Ley 46 de 1988 y de sus decretos reglamentarios.

Parágrafo 2°. Se contará con un Comité de Información en Prevención y Extinción de Incendios como órgano de consulta, asesoramiento, coordinación y estudio en cuanto a la interpretación y aplicación del SINSI.

Este Comité de carácter multidisciplinario, estará coordinado por el Ministerio del Interior que lo reglamentará y estará compuesto por:

- Un representante de la sociedad civil organizada.
- Un representante de la Federación de Municipios.
- Un especialista certificado internacionalmente en prevención y protección contra incendios.
- Un representante de las asociaciones colombianas de Ingenieros.
- Un representante de las asociaciones colombianas de Arquitectura.
- Un representante de la Academia.
- Un representante de la Delegación Nacional del Sistema de Bomberos.

Artículo 5°. *Contribución Especial.* Las compañías comercializadoras mayoristas que prestan el servicio de suministro de gases combustibles en Colombia aportarán una contribución especial equivalente al 0,1% sobre la facturación total recaudada mensualmente por las mismas. Los recursos recaudados serán de aplicación exclusiva para el SINSI. La suma aportada será girada al mes siguiente del recaudo a un fondo-cuenta que creará y reglamentará el Gobierno Nacional para inversiones y funcionamiento del SINSI, además, de las partidas que se reciban por concepto de las donaciones nacionales o internacionales de personas naturales o jurídicas para fortalecerlo. En ningún caso podrá transferirse dicha contribución al usuario final del servicio.

Artículo 6°. Son miembros principales del Sistema de Información Nacional de Siniestros en Incendios (SINSI), los siguientes:

1. El Director de la Oficina para la Atención y Prevención de Desastres del Ministerio del Interior o su delegado.
2. El Coordinador del Sistema Nacional de Bomberos o su delegado.
3. El Ministro de Medio Ambiente o su delegado.
4. El Director de la Federación de Aseguradores Colombianos – Fasecolda.
5. El Director del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM–.

Artículo 7°. Será obligatoria la instalación de sistemas de detección temprana y supresión de incendios en todas las edificaciones e inmuebles cuyos usos están enmarcados en el artículo 3° del presente proyecto.

Parágrafo. En las edificaciones cuyas licencias de construcción estén aprobadas a la fecha de promulgación de la presente ley, los sistemas de detección temprana y supresión de incendios deberán implementarse en un plazo máximo de diez años, de acuerdo con la reglamentación que al efecto expida el Gobierno Nacional.

Artículo 8°. El Gobierno Nacional determinará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el plazo para que el Sistema de Información Nacional de Siniestros e Incendios (SINSI) se ajuste a las disposiciones de la presente ley y a los decretos conexos expedidos que no le sean contrarios.

Artículo 9°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 24 DE 2008 SENADO

por la cual se modifica el artículo 315 del Código Civil, relativo a la emancipación judicial.

Bogotá, D. C., agosto 12 de 2008

Doctor

JAVIER ENRIQUE CACERES LEAL

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Respetado señor Presidente,

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva del la Comisión Primera del Senado para rendir ponencia para primer debate

al Proyecto de ley número 24 de 2008 Senado, *por la cual se modifica el artículo 315 de Código Civil, relativo a la emancipación Judicial*, me permito, cumplir la labor encomendada, de la siguiente manera:

El Proyecto de ley presentado por la bancada del Movimiento Político MIRA se orienta a introducir nuevas causales que permitan la “emancipación judicial” del menor, decretada por el juez competente, mediante la reforma del artículo 315 del Código Civil.

La *emancipación judicial* permite a los menores, sustraerse de la patria potestad cuando medien causales predeterminadas en la ley. De manera general estas causales tienden a evitar el mal uso de la potestad parental (patria potestad), por parte del padre o la madre, que puedan traducirse en agresiones o daños a los hijos o hijas, en circunstancias, que la ley considera suficientes para la pérdida de los derechos de los progenitores.

De manera general el Código Civil define la emancipación como un hecho que pone fin a la patria potestad, clasificándola en tres categorías, voluntaria, legal o judicial (artículo 312 *Ibidem*). La iniciativa se dirige a la tercera categoría, es decir la emancipación judicial, y tiene como propósito el aumento de unas causales que permitan su declaración.

Las causales de emancipación judicial, propuestas en la iniciativa, vistas en su conjunto, se orientan a consagrar tres grandes hipótesis, que consisten en:

(...)

5ª) Por tratar de corromper o prostituir al hijo o ser cómplices de su corrupción o prostitución.

6) Por abusar sexualmente del hijo.

7) Por consentir, permitir o facilitar el abuso sexual del hijo.

(...)

La primera tiene que ver con la hipótesis de que el padre o la madre o ambos corrompan o prostituyan al hijo o sean cómplices en esa dirección, por cuanto definitivamente en estos casos el instituto de la patria potestad (potestad parental), no encuentra las razones que el legislador históricamente ha tenido como justificativas de su existencia. En efecto, la patria potestad tiene como justificación básica evitar actos de corrupción en los hijos dependientes y por supuesto, entre ellos se encuentra la inducción a la prostitución o la complicidad con el hijo o la hija para la práctica de esta actividad.

La segunda causal, que resulta aún más justificada tiene que ver con el abuso sexual del propio hijo o hija por parte de sus progenitores, pues este hecho desde muy antiguo es considerado como repudiable por lo constitutivo de las conductas incestuosas que desde el punto de vista emocional trastornan las referencias sexuales de los hijos, y desde el punto de vista genético propician toda suerte de malformaciones físicas, en caso de producirse embarazo. Conductas a todas luces reprobables más cuando los causantes son los propios padres, a quienes la ley les otorga autoridad sobre sus hijos, lo que no puede ser un instrumento de abuso sexual de los primeros a los segundos.

La tercera de las hipótesis tiene que ver con una conducta de alguna manera permisiva por cuanto se consiente o facilita por el padre o la madre, el abuso sexual del hijo o de la hija. Esta conducta también hace inadmisibles que un padre o una madre que incurra en ella, pueda seguir ejerciendo la patria potestad.

Para ahondar en los alcances del instituto de la patria potestad, bástenos con citar lo expuesto por la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-997 de 2004:

“La patria potestad, mejor denominada potestad parental, tiene la función espacialísima de garantizar el cumplimiento de los deberes de los padres mediante el ejercicio de determinados derechos sobre la persona de sus hijos (permiso para salir del país, representación del menor, etc.) y sobre sus bienes (usufructo legal y administración del patrimonio). El ejercicio de la potestad parental tiene como finalidad el bienestar emocional y material de los menores no emancipados. En consecuencia, el incumplimiento de los deberes de los padres puede conducir a su pérdida o suspensión”.

“En el mismo sentido, la doctrina ha definido la patria potestad como el conjunto de derechos y facultades que la ley concede al padre y a la madre sobre la persona y bienes de sus hijos menores, para permitirles el cumplimiento de sus obligaciones como tales. Marcel Planiol y Georges Ripert. Traité Élémentaire de Droit Civil, 1946.

“Los citados autores explican que estos derechos y facultades, únicamente se conceden a los padres, como consecuencia de las graves obligaciones que tienen que cumplir; solo existe la patria potestad porque hay obligaciones

numerosas a cargo del padre y de la madre, las cuales se resumen en una sola frase: la educación del hijo. *Ibidem*.

“Como se advierte, la patria potestad tiene como fundamento las relaciones jurídicas de autoridad de los padres frente a los hijos no emancipados que permiten a aquellos el cumplimiento de los deberes que la Constitución y la ley les impone...”

“No obstante, debe precisarse que los derechos que componen la patria potestad no se han otorgado a los padres en provecho personal, sino en el del interés superior del hijo menor, facultades que están subordinadas a ciertas condiciones y tienen un fin determinado. En este sentido, la Corte Constitucional ha explicado que:

“los derechos que se derivan de la patria potestad son derechos instrumentales, cuyo ejercicio, restringido única y exclusivamente a sus titulares, sólo será legítimo en la medida en que sirva al logro del bienestar del menor.

“Es así como la patria potestad no puede traducirse en decisiones que violenten o transgredan los derechos fundamentales del menor, de hecho por ejemplo, en aras de educar y corregir al hijo el padre no puede maltratarlo y agredirlo sin atentar contra sus derechos fundamentales a la integridad personal y a la dignidad; tampoco puede el titular de la patria potestad tomar decisiones que afecten a sus hijos, contrarias o nugatorias de su condición de ser dotado de una relativa autonomía, salvo que con ellas el menor ponga en peligro su propia vida. Corte Constitucional. Sentencia T-474 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz.

“Así las cosas, la patria potestad es un elemento material en las relaciones familiares en la medida que su ejercicio es garantía de la integración del hijo menor al núcleo familiar el cual debe brindarle cuidado, amor, educación, cultura y en general una completa protección contra los eventuales riesgos para su integridad física y mental.

“Desde esta perspectiva, el derecho constitucional preferente que le asiste a las niñas y niños, consistente en tener una familia y no ser separados de ella, no radica en la subsistencia nominal o aparente de un grupo humano (padres titulares de la patria potestad) sino que implica la integración real del menor en un medio propicio para su desarrollo, que presupone la presencia de estrechos vínculos de afecto y confianza y que exige relaciones equilibradas y armónicas entre los padres y el pedagógico comportamiento de estos respecto de sus hijos. Corte Constitucional. Sentencia T-378 de 1995. M. P. José Gregorio Hernández Galindo”.

Tal como se ha subrayado por fuera del texto, un adecuado ejercicio de la patria potestad destierra las hipótesis planteadas en la iniciativa como causales de pérdida de la misma.

Pero la justificación mayor de la iniciativa se encuentra en la frecuencia de los hechos que claramente se describen en el proyecto de ley. En efecto, los estudios realizados demuestran que este tipo de conductas del abuso sexual de menores y de hijos dependientes se produce ya sea directamente por los padres o en el ámbito familiar o con su permisibilidad. Así lo expone la motivación del proyecto, al citar la publicación de Forenses de 2006 del Instituto Nacional de Medicina Legal, cuyas cifras resultan una justificación de tipo objetivo del proyecto. Dice la citada publicación lo siguiente:

“Según la División de Referencia de Información Pericial (DRIP) del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML y CF), entre enero 1 y diciembre 31 de 2005 se realizaron 18.474 dictámenes sexológicos, de los cuales, tomando como referente la definición dada en nuestra legislación, se clasificaron como incesto 3.468 (18,77%). Con la información disponible en la base de datos SIAVAC, procesada por la DRIP, solamente se cuenta con información respecto a la edad y el sexo de la víctima, el parentesco con el agresor y la frecuencia por departamento”.

“El grupo más vulnerable fue el de los menores de edad y más del 70% de los casos se concentra en los grupos de 5 a 9 y de 10 a 14 años. El 88% de las víctimas son de sexo femenino”.

Edad	Mujer	Hombre	Total	Porcentaje
00 - 04	475	109	584	16,8
05 - 09	1.025	160	1.185	34,2
10 - 14	1.244	74	1.318	38,0
15 - 17	284	9	293	8,4
18 - 24	50	3	53	1,5
25 - 34	15	2	17	0,5
35 - 44	1	8	9	0,3
45 - 59	2	4	6	0,2
60 y más	3	0	3	0,1
Total	3.099	369	3.468	100,0

Fuente: SIAVAC - DRIP. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2005.

Cuadro 1. Incesto por grupo de edad y sexo
Colombia, 2005

“Parentesco del agresor con la víctima

En el cuadro 2, se presenta el consolidado de los casos de incesto según el agresor. Como puede observarse, el 80,4% de los agresores lo constituyen el padrastro o el padre. Para el género femenino el principal agresor fue el padrastro 45,24%, seguido por el padre 37,07%, el abuelo 9,35% y el hermano 7,61%. Para el género masculino, el principal agresor fue el padre 35,50%, seguido por el padrastro 28,99%, el hermano 21,13 y el abuelo 10,02%.

Cuadro 2. Incesto según parentesco del agresor con la víctima
Colombia, 2005

Agresor	Mujer	Hombre	Total	Porcentaje
Padrastro	1.402	107	1509	43,5
Padre	1.149	131	1.280	36,9
Abuelo	290	37	327	9,4
Hermano (a)	236	78	314	9,1
Madre	15	5	20	0,6
Hijo	7	4	11	0,3
Madrastra	0	7	7	0,2
Total	3.099	369	3.468	100,0

Fuente: SIAVAC - DRIP. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2005.

De otra parte, debe señalarse, que en América Latina el fenómeno es bastante frecuente, es así como, en varios países ya hay previsiones en igual dirección de la propuesta, con la misma decisión de levantar la patria potestad. En efecto, en el caso de España, en el Código Penal se incluyen disposiciones con respecto a la pérdida de la patria potestad cuando el agresor es el padre o la madre; en el Código Penal de Veracruz, México, la pérdida de la patria potestad puede presentarse para el agresor y para quien haya participado o consentido el abuso; el Código Civil Argentino, establece como causal de suspensión y terminación de la patria potestad el abuso sexual; en la legislación venezolana se prevé como causal de terminación de la patria potestad, el consentir, aceptar, facilitar o exponer a los hijos o hijas a abuso sexual, explotación sexual u otros actos que los corrompan o lleven a su prostitución¹.

También prevé el proyecto que en los casos de las causales 5, 6 y 7, que cuando existan otros hijos, el juez tenga que declarar la terminación de la patria potestad con respecto de todos ellos.

Finalmente, compartimos el espíritu de la iniciativa pero creemos indispensable introducirle algunas modificaciones en lo que tiene que ver en las denominaciones de género a fin de hacerlo más uniforme y más preciso, teniendo en cuenta que se propone cambiar la expresión original “los padres” del artículo 315 del Código Civil, por la de “el padre o la madre”. En la misma dirección al hacer referencia a la expresión “hijo”, se agregue la expresión en cada caso de: “hija”.

También con el fin de que la primer causal que se pretende adicionar quede acorde con los artículos 213, 214 y 215 del Código Penal, se modifica en su redacción.

Por último para dar un tratamiento integral a esta gran problemática proponemos un artículo nuevo que diría así:

Adiciónese al artículo 154 del Código Civil. Así:

Artículo 154. *Causales de divorcio*. Son causales de divorcio:

...

10. La comisión de alguno de los delitos previstos en el Código Penal, Título IV, de los “Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales” por uno de los cónyuges contra uno de los hijos menores de edad comunes o contra los hijos menores de edad del otro conyugue”.

11. Inducir, constreñir, o promover la prostitución del hijo o la hija comunes o de uno de los conyugues.

12. Abusar sexualmente del hijo o la hija comunes o de uno de los conyugues.

13. Consentir, permitir o facilitar el abuso sexual del hijo o la hija comunes o de uno de los conyugues.

Proposición

Con fundamento en lo anterior, solicito a la Comisión Primera Constitucional Permanente dar primer debate al Proyecto de ley número 24 de 2008 Senado, por la cual modifica el artículo 315 del Código Civil, relativo a la emancipación judicial”, Con el pliego de modificaciones adjunto.

Héctor Helí Rojas

Honorable Senador de la República

¹ Tomado de la Exposición de Motivos del Proyecto de ley.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 24 DE 2008 SENADO**

por la cual se modifican los artículos 154 y 315 del Código Civil.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 315 del Código Civil, quedará como sigue:

“Artículo 315. La emancipación judicial se efectúa, por decreto del juez, cuando el padre o la madre que ejerza la patria potestad incurran en alguna de las siguientes causales:

1. Por maltrato habitual del hijo o hija, en términos de poner en peligro su vida o de causarle grave daño.
2. Por haber abandonado al hijo o hija.
3. Por depravación que lo incapacite de ejercer la patria potestad.
4. Por haber sido condenado a pena privativa de la libertad superior a un año.
5. Por inducir, constreñir, o promover la prostitución del hijo o la hija.
6. Por abusar sexualmente del hijo o la hija.
7. Por consentir, permitir o facilitar el abuso sexual del hijo o la hija.

En los casos anteriores podrá el juez proceder a petición de cualquier consanguíneo del hijo, del abogado defensor de familia, del ICBF y aun de oficio.

Parágrafo 1°. Para las causales previstas en los numerales 5, 6 y 7, cuando el padre o la madre ejerzan patria potestad sobre más de un hijo o hija, bastará que el hecho se haya causado contra uno de ellos, para que el juez tenga que declarar la terminación de la patria potestad con respecto a todos.

Artículo 2°. Adiciónese al artículo 154 del Código Civil. Así:

Artículo 154. Causales de divorcio. Son causales de divorcio:

...

10. La comisión de alguno de los delitos previstos en el Código Penal, Título IV, de los “Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales” por uno de los cónyuges contra uno de los hijos menores de edad comunes o contra los hijos menores de edad del otro conyugue”.

11. Inducir, constreñir, o promover la prostitución del hijo o la hija comunes o de uno de los conyuges.
12. Abusar sexualmente del hijo o la hija comunes o de uno de los conyuges.
13. Consentir, permitir o facilitar el abuso sexual del hijo o la hija comunes o de uno de los conyuges.

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

Cordialmente,

Héctor Helí Rojas

Honorable Senador de la República

Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NUMERO 4 DE 2008 SENADO**

por el cual se adiciona un artículo a la Constitución Política.

Bogotá, D. C., 20 de agosto de 2008

Doctor

JAVIER ENRIQUE CACERES LEAL

Presidente Comisión Primera de Senado

La ciudad

Distinguido Presidente:

En virtud de la Honrosa designación que me hiciera la Comisión Primera Constitucional del Senado, mediante Acta de la Mesa Directiva MD-02 como Ponente para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 4 de 2008 Senado, *por el cual se adiciona un artículo a la Constitución Política*, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, me permito presentar a la consideración de la honorable Comisión el informe de ponencia para primer debate, en los siguientes términos:

1. Explicación y contenido del proyecto

El Gobierno Nacional por intermedio del señor Ministro de Defensa Juan Manuel Santos presentó a consideración del Congreso de la República el Pro-

yecto de Acto Legislativo que busca adicionar al Capítulo V de la Constitución Política dentro del Título VIII de la Rama Judicial, instaurando como Jurisdicción Especial la Justicia Penal Militar, con un nuevo artículo 246 A.

Esta nueva Jurisdicción Especial será la encargada de impartir Justicia Penal Militar, integrada por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro; cuya función será la de conocer de la investigación, calificación y juzgamiento conforme al fuero penal militar y al Código Penal Militar. De igual manera el personal civil podrá integrar la Jurisdicción Penal Militar en las etapas de investigación, calificación y acusación.

Se establece que el Congreso en ejercicio de su función legislativa posteriormente haga la ley que desarrolle lo relativo a su organización y funcionamiento.

Se pretende con esta reforma constitucional, que esta nueva jurisdicción forme parte de la Rama Judicial y no siga adscrita a la Rama Ejecutiva del Poder Público concatenando así la Jurisdicción Especial Penal Militar, con el Nuevo Código Penal Militar recientemente Ley de la República, que implementó el sistema penal acusatorio.

Esta nueva Jurisdicción Especial Penal Militar, estará ubicada en el mismo Capítulo de la Jurisdicción Indígena y la de los Jueces de Paz; pretende así desligar a la Justicia Penal Militar de la Rama Ejecutiva, con el objetivo de que los fallos proferidos por los jueces penales militares serían independientes, autónomos, adquieran tecnicismo jurídico, dejando de ser como simples medidas administrativas adquiriendo su verdadero valor, es decir fallos en justicia.

2. Fundamentos Jurídicos

La Justicia Penal Militar encuentra su principal justificación en la voluntad del Constituyente a lo largo de la historia de nuestro país, de crearla como una jurisdicción especializada y excepcional que juzga a los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo que cometen delitos relacionados con el servicio.

En Colombia se adoptó constitucionalmente la teoría de la tridivisión del poder público (artículo 113 de la Constitución Política), estableciendo como las ramas del mismo, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, y adicionalmente a los órganos que las integran, existen otros autónomos con separación de funciones, pero a su vez con armónica colaboración para el cumplimiento de los fines propios del Estado Social y Democrático de derecho.

En este sentido en nuestra actual Constitución Política, la justicia es regulada como un valor esencial del orden político, económico y social justo, que instituye el Estado Social de Derecho, vital para la convivencia pacífica, garantizador y regulador de los derechos de las personas, cuya realización está confiada a la administración de justicia entendida como una rama orgánica y funcional.

El artículo 116 de la Constitución Política de 1991, establece que administran justicia: la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales, los Jueces y la Justicia Penal Militar. De manera excepcional y bajo los condicionamientos indicados en tal norma, se confiere la misión de administrar justicia al Congreso de la República, a determinadas autoridades y a los particulares.

La Constitución Política en sus artículos 246 y 247, al regular las jurisdicciones especiales reconoce también la función de administrar justicia a las autoridades de los pueblos indígenas y a los jueces de paz.

Según lo establece el artículo 221 de la Constitución Política, los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con dicho servicio son de competencia de las Cortes Marciales o Tribunales Militares. Dichas Cortes o Tribunales según lo establece el Acto Legislativo número 02 de 1995 estarán integradas por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro.

Haciendo eco de lo anterior y como bien se explica en el Proyecto Original, la Corte Constitucional en Sentencia C-676 de 2001 consideró que la Justicia Penal Militar constituye una excepción a la regla general que otorga la competencia del juzgamiento de los delitos a la jurisdicción ordinaria, indicando que este tratamiento particular que se despliega tanto a nivel sustancial como procedimental, encuentra justificación en el hecho de que las conductas ilícitas sometidas a su consideración están estrechamente vinculadas con el manejo de la fuerza; y a que los sujetos activos que incurren en ellas están subordinados a reglas de comportamiento extrañas a las de la vida civil.

La misma Corte Constitucional en reiterados pronunciamientos¹ ha señalado que la Justicia Penal Militar hace parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público. Sobre este particular en la Sentencia C-037 de 1996 mediante la cual

¹ Sentencias C-676 de 2001 y C-037 de 1996.

se sometió a revisión el Proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia el alto tribunal al conocer el contenido del artículo 11, literal f) del Proyecto de Ley que establecía que la jurisdicción penal militar hacía parte de la Rama Judicial, indicó: “al respecto baste manifestar que este es uno de los casos en que a pesar de que se administra justicia (artículos 116 y 221 CP), los jueces penales militares no integran esta rama del poder público, pues -conviene repetirlo- no se encuentran incluidos dentro de los órganos previstos en el Título VIII Superior”. Concluyó la Corte que: “al ser indiscutible entonces, que los jueces penales militares no tienen por que hacer parte de la Rama Judicial, esta Corporación deberá declarar la inexecutable del literal f) del artículo 11 bajo revisión”. En este punto es de destacar que este pronunciamiento fue hecho a la luz de la norma constitucional y del Decreto 2550 de 1988, Código Penal Militar vigente para la época.

Así mismo, mediante Sentencia C-368 de 1999 el Alto Tribunal señaló que la Justicia Penal Militar es regulada de manera específica por el artículo 221 de la Constitución Política. Además, que si bien la Justicia Penal Militar administra justicia, ella no hace parte de la Rama Judicial del Poder Público, lo que ha conducido a concluir que la Constitución concede un amplio margen de discreción al Legislador para determinar la estructura y los procedimientos propios de esa justicia.

El Honorable Tribunal Constitucional en Sentencia C-361 de 2001 estableció que si algún órgano, organismo, funcionario o persona, no forma parte de la estructura a la que se refiere el Título VIII de la Carta aunque administre justicia, no formará parte de la Rama Judicial. Tal es el caso de las personas que conforman la Justicia Penal Militar y entre ellas los fiscales llamados a actuar en las causas que en esa jurisdicción se ventilen.

Así mismo mediante Sentencia C-1149 de 2001 se estableció que si bien de acuerdo a nuestra Carta Política “la jurisdicción penal militar” orgánicamente no integra o no forma parte de la Rama Judicial, sí administra justicia en los términos, naturaleza y características consagradas en el artículo 228 *ibidem*.

De igual forma, en el pronunciamiento efectuado mediante Sentencia C-178 de 2002 la honorable Corte Constitucional reiteró que a pesar que la Justicia Penal Militar no forma parte de la estructura orgánica de la Rama Judicial, ella administra justicia respecto de aquellos delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

Posteriormente, en Sentencia C-171 de 2004 se determinó que pese a administrar justicia bajo los supuestos sustanciales de respeto al debido proceso, imparcialidad, independencia, autonomía y sometimiento a la voluntad de la ley, la jurisdicción penal militar no hace parte de la rama judicial del poder público pues no se encuentra incluida dentro de los órganos enunciados en el Título VIII de la Constitución Política.

En materia de administración de justicia la Honorable Corte Constitucional ha expuesto en Sentencia C-879 de 2003 que todos los ámbitos especializados de la Rama Judicial consagrados en el Título VIII de la Carta son y deben ser independientes, autónomos y sometidos solo a la ley. Así, si bien la jurisdicción es un ámbito del Poder Público que debe colaborar armónicamente con las demás ramas del Poder Público con miras a la realización de los propósitos estatales, ella es independiente en tanto no está funcionalmente sometida a ninguno de ellos; autónoma, por cuanto está dotada de las herramientas que le permitan funcionar por sí misma y está sometida solo al imperio de la ley, pues los juicios de conveniencia política, a los que es legítimo acudir en otros contextos, son ajenos a la fundamentación de sus decisiones.

Así las cosas, la independencia, autonomía y sometimiento a la ley de las diferentes jurisdicciones, opera como uno de los fundamentos de la estructura del Poder Público en la democracia constitucional colombiana.

Teniendo en cuenta la diferente jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional pretende a través de una Reforma Constitucional, incluir a la Justicia Penal Militar, como corresponde a las democracias modernas en un Estado Social y Democrático de Derecho, dentro de la estructura orgánica de la Rama Judicial, en el caso particular de nuestro país, en el Título VIII Superior, dándole así la connotación de una jurisdicción especial, ubicándola en el Capítulo V con la jurisdicción indígena y los jueces de paz.

Es claro que esta disposición que consagra el fuero militar no puede ser analizada en forma aislada sino de conformidad con los principios valorativos y orgánicos de la Carta, razón por la cual sus diversas disposiciones deben ser interpretadas en forma sistemática, articulada y armonizadas entre sí, puesto que la Constitución debe ser entendida como un todo orgánico y coherente, por lo tanto, el alcance del fuero militar debe ser determinado tomando en su consideración los principios que orientan el régimen constitucional colombiano y las competencias de los otros órganos de poder (artículo 113).

Así las cosas, la Reforma Constitucional que se pretende adelantar sólo incluye a la Justicia Penal Militar como jurisdicción especial y como parte orgánica de la Rama Judicial, como lo consagran hoy en día Constituciones como la española, la venezolana y la suca.

Con la presente reforma a la Constitución Política se busca:

1. Fortalecer y privilegiar la independencia de la Justicia Penal Militar.
2. Conservar su especialidad en el conocimiento de los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.
3. Ubicarla dentro de la Rama del Poder Público que le corresponde dentro de la estructura del Estado.
4. Superar la discusión sobre la naturaleza de los fallos de la Justicia Penal Militar, y
5. Dotar de un régimen propio al Cuerpo de la Justicia Penal Militar que sea coherente con el ejercicio de la función jurisdiccional.

Sin duda alguna, con esta reforma Constitucional se está dando el primer paso dentro del proceso de fortalecimiento y reforma de la Justicia Penal Militar el cual busca principalmente que sus fallos sean reconocidos por la comunidad jurídica nacional e internacional como el producto de un sistema de administración de justicia adecuado y eficaz por excelencia, empero a su vez, a garantizar la independencia y transparencia de los jueces penales militares que tanto reclama.

3. Trámite del Proyecto.

Durante la legislatura anterior este Proyecto de Acto Legislativo alcanzó a ser objeto de los dos primeros debates en primera vuelta, en aquella oportunidad fue radicado como Proyecto de Acto Legislativo número 17 de 2008 Senado, pero por razones de términos no culminó su proceso legislativo.

Sin embargo es importante resaltar, que después de haber sido debatido ampliamente en primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de Senado el Proyecto de Acto Legislativo, se consideraron diversas posiciones alternativas, entre ellas se suprimió el parágrafo transitorio del Proyecto original del Acto Legislativo 17 de 2008, presentado por el Gobierno que establecía que el personal civil que ocupara cargos en la Justicia Penal Militar permanecería en el servicio hasta que se produzca su retiro conforme a las causales legales; se consideró que estas situaciones eran netamente laborales y administrativas que no tienen unidad de materia con el proyecto, además estos temas serán regulados por la ley.

Sin embargo, el texto debatido en la Comisión Primera fue mejorado de manera sustancial y se propuso por los honorables Senadores Parmenio Cuéllar Bastidas y Jesús Ignacio García Valencia que se incluyera que el personal civil podría integrar la Justicia Penal Militar en las etapas de investigación, calificación y acusación, de manera inmediata la propuesta fue acogida por el ponente y por el pleno de la Comisión.

Ahora bien, presento a consideración de la Comisión ponencia positiva con pliego de modificaciones adjunto al proyecto original, buscando precisar el alcance del ejercicio jurisdiccional del personal civil en la Justicia Penal Militar, lo anterior por cuanto las funciones relacionadas con el conocimiento tal como lo ha aclarado la Corte Constitucional y en concordancia con el artículo 221 de la Carta, solo puede ser ejercida por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro.

En tanto las funciones de investigación, calificación, acusación, control de garantías y ejecución de penas pueden ser ejercidas por personal civil, sin que se afecten los principios esenciales que dan la especialidad a la Justicia Penal Militar.

Proposición

De acuerdo a las consideraciones anteriores y al pliego de modificaciones que se adjunta a continuación, solicito a los honorables Senadores de la Comisión Primera Constitucional Permanente de Senado, dar primer debate en primera vuelta al **Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2008, por el cual se adiciona un artículo a la Constitución Política.**

Atentamente,

Juan Carlos Vélez Uribe
Senador de la República

PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 04 DE 2008

por el cual se adiciona un artículo al Título VIII Capítulo V, de las Jurisdicciones Especiales de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese a la Constitución Política el siguiente artículo.

“**Artículo 246A.** La Justicia Penal Militar ejercerá sus funciones jurisdiccionales de conformidad con el Fuero Penal Militar y las normas contenidas en el Código Penal Militar. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 221 de la Constitución, la investigación, calificación, acusación, control de garantías y ejecución de penas, podrá ser ejercida tanto por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro, como por personal civil.

La ley regulará lo relativo a la organización y funcionamiento de la Justicia Penal Militar.

Artículo 2°. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Juan Carlos Vélez Uribe
Senador de la República

CONCEPTOS

CONCEPTO DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP, AL PROYECTO DE LEY NUMERO 106 DE 2007 CAMARA, 290 DE 2008 SENADO

por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994.

DG -20081000398811.

Bogotá, D. C., 28 de julio de 2008

Doctores

JULIO ALBERTO MANZUR ABDALA

MANUEL GUILLERMO MORA JARAMILLO

Honorables Senadores

Carrera 7ª N° 8-68

Ciudad

Asunto: **Proyecto de ley 106 de 2007 Cámara, 290 de 2008 Senado**, por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994.

Respetados Senadores:

En relación con el Proyecto de ley del asunto, de manera atenta, este departamento, en los temas de su competencia, observa:

Artículo 1°. *Proyecto de ley.* En primer lugar, se debe considerar que el artículo 15 de la Ley 141 de 1994, por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones, modificado por el 14 de la Ley 756 de 2002 “por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones”, señala:

“(…) Artículo 14. El artículo 15 de la Ley 141 de 1994 quedará así:

“Artículo 15. Utilización por los municipios de las participaciones establecidas en esta ley. Los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los municipios productores y a los municipios portuarios, tendrán la siguiente destinación:

a) El noventa por ciento (90%) a inversión en proyectos de desarrollo municipal contenidos en el plan de desarrollo, con prioridad para aquellos dirigidos al saneamiento ambiental y para los destinados a la construcción y ampliación de la estructura de servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 129 del Código de Minas (Ley 685 de 2001);

b) El cinco por ciento (5%) para la interventoría técnica de los proyectos que se ejecuten con estos recursos, y

c) El cinco por ciento (5%) para gastos de funcionamiento u operación. El cincuenta por ciento (50%), y solo cuando estos recursos no provengan de proyectos de hidrocarburos, para sufragar los costos de manejo y administración que tengan las entidades de orden nacional a cuyo cargo esté la función de recaudo y distribución de regalías y compensaciones.

Mientras las entidades municipales no alcancen coberturas mínimas en los sectores señalados, asignarán por lo menos el setenta y cinco por ciento (75%) del total de sus participaciones para estos propósitos. En el presupuesto anual se separarán claramente los recursos provenientes de las regalías que se destinen para los anteriores fines.

El Gobierno Nacional reglamentará lo referente a la cobertura mínima.

Parágrafo. Para todos los efectos, la Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal de estos recursos”.

Por su parte, en el artículo 1° del proyecto de ley se indica:

“Artículo 1°. El literal a) del artículo 15 de la Ley 141 de 1994, modificada por la Ley 756 de 2002, el cual quedará así:

a) El (90%) a inversión en proyectos de desarrollo Municipal y Distrital, contenidos en el Plan de Desarrollo, con prioridad para aquellos dirigidos a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de vías urbanas y rurales, a cargo de los entes territoriales, proyectos productivos, saneamiento ambiental y para la construcción y ampliación de la estructura de los servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 129 del Código de Minas (Ley 685 de 2001) (...)”.

Se pretende incluir, dentro de los proyectos de inversión prioritarios de desarrollo municipal, el mantenimiento y mejoramiento de vías urbanas y rurales y los proyectos productivos, como otros sectores para la inversión de los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los municipios productores y a los municipios portuarios.

Previo a analizar puntualmente las implicaciones de esa iniciativa, es importante indicar que de conformidad con el artículo 14 de la Ley 141 de 1994 y sus normas concordantes y reglamentarias, los recursos de regalías y compensaciones percibidos por los entes beneficiarios deben invertirse de conformidad con las siguientes reglas:

- El 90% a inversión en proyectos de desarrollo municipal contenidos en el plan de desarrollo, con prioridad para aquellos dirigidos al saneamiento ambiental y para los destinados a la construcción y ampliación de la estructura de servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 129 de la Ley 685 de 2001, por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.

En todo caso, de este porcentaje, las entidades territoriales que no hayan alcanzado las coberturas mínimas en los sectores señalados en el artículo 15 de la Ley 141 de 1994, modificado por el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, y en los porcentajes establecidos por el artículo 20 del Decreto 1747 de 1995, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 141 de 1994, referente a la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, deben destinar por lo menos el 75% del total de las participaciones para tales efectos, dando cumplimiento a lo expresamente dispuesto por el legislador en los artículos mencionados. Este mandato deberá cumplirse hasta que en todos y cada uno de los sectores señalados se hayan alcanzado las coberturas mínimas establecidas en la norma indicada.

Del 15% restante se podrán financiar proyectos de desarrollo municipal en los sectores ya indicados.

- 5% para interventoría técnica de los proyectos que se ejecuten con estos recursos.

- 5% para gastos de funcionamiento u operación.

Para la inversión de los recursos por parte de los municipios, la ley de regalías se refiere en principio a porcentajes y prioridad en los sectores de inversión. Posteriormente, se reglamentaron las coberturas a cubrir y el porcentaje de cumplimiento con dicha inversión; no obstante, la ley no determinó un orden en los sectores, ni estableció unas prioridades, así como tampoco porcentajes de inversión con los recursos en dichos sectores, toda vez que ello dependerá de las necesidades de cada entidad territorial, según su autonomía.

De otro lado, el párrafo del artículo 120 de la Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, establece que, cuando las entidades territoriales hayan cumplido con las coberturas establecidas en la ley, podrán utilizar los recursos de regalías para financiar otro sector como proyectos productivos, recreacionales, deportivos y otros.

A su vez la Corte Constitucional con ocasión de una Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 27, 31, 49, 50, 54, 55 y 64 en su totalidad, y

parcialmente los artículos 1°, 4°, 7°, 8°, 9°, 10, 14, 15, 20 y 56 de la Ley 141 de 1994, acerca de la finalidad de las regalías, precisó que¹:

“(…)

Por lo que corresponde a la demanda contra los artículos 14 y 15 cabe destacar que la definición de las áreas sociales a las cuales se dirigen las regalías es similar al tratamiento que utilizó el legislador en la Ley 60 de 1993, y que fue estudiado en su oportunidad por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

En tal sentido, el Estado debe dirigir su acción a la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable para la reducción de la pobreza elevada del país, a fin de disminuir la desigualdad de oportunidades de las personas que habitan las diferentes regiones del país, como se deduce claramente de los preceptos constitucionales consignados en los artículos 365 y siguientes de la Carta Política de 1991.

“(…)

De esta manera, la definición de los porcentajes fijos de inversión en los sectores sociales prioritarios de que trata la Ley 60 de 1993 en el artículo demandado: educación, salud, agua potable y saneamiento básico y cultura, deporte y recreación, tiene como fundamento básico la necesidad de asegurar el logro de los objetivos sociales consagrados en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo (...).

Ello supone que dentro del criterio de unidad nacional, existen algunas áreas prioritarias en las cuales se deben señalar directrices por el legislador, a iniciativa del Gobierno Nacional, para el efectivo cumplimiento de las finalidades esenciales del Estado de servir a la comunidad y promover la prosperidad general (artículo 2° C. P.)” (Sentencia C-520 de 1994, M. P. Dr. Hernando Herrera Vergara).

En concepto de la Corte esta jurisprudencia sirve para interpretar lo concerniente a la constitucionalidad de los artículos 14 y 15 acusados en la medida en que la distribución de los porcentajes que allí se establece resulta de la política general de gasto público social, en la que no se puede descuidar lo señalado por el artículo 339 en lo que se refiere a los planes de desarrollo departamental y municipal; en efecto, el inciso segundo del artículo 339 de la Constitución Nacional advierte con claridad que “Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley”.

Además, es claro que según lo dispuesto por el artículo 359 numeral 1 de la Carta Política, la ley puede señalar la destinación específica de las rentas nacionales en las que participen los departamentos y municipios y que lo que se establece por las partes acusadas de los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994 es ejercicio de esta competencia, ya que la mencionada renta recibida por la explotación de los recursos naturales no renovables es nacional, por pertenecer exclusivamente al Estado y porque en ella deben participar los departamentos y municipios en los términos establecidos en la ley, todo lo cual permite al legislador establecer la destinación de los recursos de las regalías.

La Corte Constitucional encuentra que las disposiciones contenidas en las partes acusadas de los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994, son de carácter indicativo y general que se ocupan de ordenar unas medidas razonables relacionadas con la planeación del gasto de inversión social y en la definición de unas reglas por las cuales se establecen las correspondientes reglas de prioridad del gasto que se debe atender con los recursos nacionales provenientes de las regalías, atendiendo, en buena medida, a la experiencia histórica concreta del inmediato pasado en materia de la falta de una orientación racional y de planeación técnica de la orientación de la inversión de los recursos mencionados (...) (Negrilla fuera del texto).

Finalmente, la misma sentencia señala que corresponde al Legislador atender y establecer el contexto de la utilización de las regalías, en la medida que es el único habilitado para determinar las condiciones de participación de las entidades territoriales en las regalías y compensaciones que se originen en la explotación y transporte de los recursos naturales no renovables, conforme lo previsto en el artículo 360 de la Constitución Política, estableciendo los porcentajes y los sectores a los que se destinan los recursos, para la finalidad única de estos recursos, cual es la atención de las necesidades básicas insatisfechas de la población, en los términos del artículo 366 Constitución Política, norma que señala:

“(…)

El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (...)”.

El artículo 15 de la Ley 141 de 1994, permite destinar los recursos de regalías y compensaciones a financiar proyectos, entre otros, los de mantenimiento y mejoramiento de vías urbanas y rurales a los municipios productores y portuarios con cargo al 15% de los recursos que no se destinen de manera imperativa a cumplir con las coberturas establecidas en el Decreto 1747 de 1995². Los recursos a este sector podrán aumentarse, en la medida que los municipios cumplan con las coberturas establecidas en el artículo 20 del Decreto mencionado, ya que podrán destinar estos recursos a otros sectores prioritarios, incluido el propuesto en el proyecto del Asunto, siempre y cuando estén incluidos en el Plan de Desarrollo del municipio.

En síntesis, no se considera necesario el trámite del proyecto de ley citado:

- Las disposiciones legales vigentes en materia de regalías, las Leyes 141 de 1994 y 756 de 2002, permiten que con el porcentaje destinado a proyectos de inversión considerados como prioritarios, es decir, el 15% de los recursos de regalías, atender el mantenimiento y mejoramiento de vías urbanas y rurales; tales proyectos de inversión deben estar incluidos en los respectivos planes de desarrollo. Y una vez logradas las coberturas, con más razón y en un porcentaje mayor de recursos, podrán las entidades territoriales orientar los recursos de regalías a estas iniciativas, que en todo caso deben estar previstas, se reitera, en sus planes de desarrollo.

- Las disposiciones legales vigentes en materia de regalías, las Leyes 141 de 1994, 756 de 2002, y en especial el artículo 120 de la Ley 1151 de 2007, permiten la utilización de recursos de regalías, en sectores distintos como proyectos productivos, recreacionales, deportivos y otros.

Artículo 2°. Proyecto de ley.

Inconstitucionalidad por vicios de fondo.

El artículo 30 de la Ley 141 de 1994, señala:

“Derechos de los municipios ribereños del Río Magdalena. La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena recibirá el diez por ciento (10.0%) de los ingresos anuales propios del Fondo Nacional de Regalías. La ley cuya expedición contempla el artículo 331 de la Constitución Política establecerá las reglas para la asignación de estas participaciones en favor de los municipios ribereños”.

A su turno, prescribe el artículo 2 del Proyecto de Ley:

“Artículo 2°. Adiciónese el artículo 30 de la Ley 141 de 1994. Los proyectos financiados con estos recursos serán priorizados y aprobados por la Junta Directiva de Cormagdalena, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 2° y 3° del Decreto 416 de 2007 o las normas que los sustituyan o modifiquen.

El control y vigilancia de la correcta utilización de estos recursos seguirán siendo ejercidos por las interventorías dispuestas al efecto y el Departamento Nacional de Planeación o quien este delegue.

Parágrafo. El giro de estos recursos se hará dentro del primer mes de cada vigencia fiscal a Cormagdalena en una cuenta especial que esta comunique conforme a los procedimientos para el efecto establecidos. Para mantener su destinación, su manejo y administración se realizarán en cuentas separadas por parte de la Corporación (...).

Sobre la propiedad de los recursos naturales no renovables, el artículo 332 de la Constitución Política establece:

Artículo 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”.

La Corte Constitucional, con ocasión de una Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 29 (parcial) de la Ley 141 de 1994, concluyó que los recursos de regalías son propiedad del Estado y no de las entidades territoriales en las cuales se encuentran localizados³:

“(…)

Las premisas fundamentales en que se basa el sistema de reparto de las regalías y compensaciones, se encuentran consignadas en los artículos 332 y

¹ Sentencia C-567 de 1995. M. P. Fabio Morón Díaz.

² Artículo 120 de la Ley 1151 de 2007.

³ Sentencia C-580 de 1999.

333 de la Constitución Política. Según las mencionadas normas, los recursos naturales no renovables ubicados en territorio colombiano pertenecen al Estado. Conforme a lo anterior, las regalías, es decir, la contraprestación que debe pagar quien se encuentra autorizado por el Estado para explotar los mencionados recursos naturales (C. P., artículo 360), no son propiedad de las entidades territoriales en donde los recursos se encuentren localizados, sino del Estado Colombiano. Ahora bien, la Corte ha sido enfática al indicar que el concepto de Estado no es equiparable al de Nación. En efecto, a este respecto el Estado es “un ente más abstracto, que representa a todos los colombianos y a los distintos niveles territoriales (...)”.

En cuanto a la asignación de recursos provenientes de regalías a Cormagdalena, ha manifestado la Corte Constitucional que dicha asignación **debe hacerse** a través de la realización de proyectos para ser ejecutados por las entidades territoriales que hacen parte de su área de influencia, toda vez que estos recursos no son de propiedad de Cormagdalena y, por lo tanto, no constituyen una renta propia.

En este sentido, en la Sentencia C-593 de 1995, con ocasión de una Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 3° (parcial), 4° inciso 2, 7° párrafo 1° y 17 literal b) y párrafos 1° y 2°, de la Ley 161 de 1994, por la cual se organiza la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, se determinan sus fuentes de financiación y se dictan otras disposiciones, consideró:

“(…)”

En concepto de la Corte, de lo dispuesto por la norma acusada no se desprende violación alguna a los artículos 360 y 361 de la Carta Política, pues no obstante que los derechos a las regalías que dichos preceptos constitucionales establecen como contraprestación económica en favor del Estado, corresponden según lo determinan tales preceptos con claridad, en el porcentaje fijado por el legislador a los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como a los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, es claro que ellas son del Estado y que los departamentos y municipios tienen derecho a participar en su distribución. También le corresponde al legislador en este caso definir su administración dentro de la naturaleza del recurso y, en buena medida, desarrollar la destinación constitucional que debe dárseles. Al respecto, esta Corporación definió el tema en la sentencia número C-567 de noviembre 30 de 1995.

De otra parte, con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados directamente a dichas entidades territoriales o a los puertos marítimos y fluviales mencionados, se creará, de acuerdo con lo previsto en el artículo 361 de la Carta, un Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos se destinarán igualmente a entidades territoriales en los términos que señale la ley, de tal manera que la norma acusada se ajusta plenamente a estas prescripciones constitucionales, cuando prevé que una parte de las regalías que administra el Fondo Nacional de Regalías, pueden conformar una de las rentas de un ente que no es, según la Carta Política, una entidad territorial, claro está, esta renta no es propia de Cormagdalena y por ello debe aplicarla a gastos de inversión en los departamentos y municipios de su jurisdicción.

Pero, de otra parte también es cierto que el inciso segundo del artículo 331 de la Carta Política establece que la ley señalará las fuentes de financiación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena y que determinará en favor de los municipios ribereños un tratamiento especial en la asignación de regalías y en la participación que les corresponda en los ingresos corrientes de la Nación, lo cual asegura la competencia del legislador para disponer que la mencionada corporación reciba alguna parte de aquellas regalías como fuente de financiación para cumplir con sus cometidos constitucionales, dentro del ámbito geográfico de sus funciones. Desde luego, sin que aquellas puedan ser destinadas al funcionamiento de Cormagdalena, pues no son una renta propia (...).

Según Comunicado de Prensa número 24 de mayo 21 de 2008, en la Sentencia C-509 de 2008, con ocasión de una Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 30, 31 a 39 de la Ley 141 de 1994, la Corte Constitucional adoptó las siguientes decisiones:

1. Estarse a lo resuelto en la sentencia C-593 de 1995, al haber operado la cosa juzgada constitucional respecto del literal b) del artículo 17 de la Ley 161 de 1994. Y declaró la exequibilidad de los artículos 30, 31 a 39 de la Ley 141 de 1994.

2. El carácter no absoluto de la autonomía de las entidades territoriales para la administración de sus asuntos, que al tenor del artículo 287 de la Constitución Política, se ejerce dentro de los límites de la Constitución Política y la Ley (Sentencia C-593 de 1995).

3. Las consideraciones de la Sentencia C-593 de 1995, pueden predicarse de las normas demandadas con ocasión de la Ley 141 de 1994; en este sentido para la Corte no se configura la supuesta violación de los artículos 360 y 361 de la Constitución, toda vez que los recursos que le corresponden a Cormagdalena, de acuerdo con la ley que reglamente el Fondo Nacional de Regalías, no constituye una renta propia de la Corporación, sino que ingresa a esta para ser administrada e invertida en departamentos y municipios de su jurisdicción y, especialmente, en los municipios ribereños.

4. Si bien las entidades territoriales son beneficiarias de los recursos derivados de las regalías, ellas no son titulares de esos recursos, en tanto que dicha titularidad corresponde al Estado, como también, que los departamentos y municipios tienen derecho a participar en su distribución, pero la destinación constitucional que debe dársele corresponde al Legislador.

5. Los recursos que administra Cormagdalena, no pueden ser destinados al funcionamiento de la Corporación, pues no son renta propia.

6. El Legislador cuenta con una amplia potestad de configuración para definir: (a) el tratamiento favorable, que en materia de regalías ha de otorgarse a los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, (b) la forma de participación de los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, y (c) los términos en que se destinarán a las entidades territoriales, a través del Fondo Nacional de Regalías, los ingresos provenientes de estas que no sean asignados a los departamentos y municipios mencionados.

7. No es acertado afirmar, que de los artículos 331, 332, 360 y 361 de la Constitución Política se derive un derecho de los municipios ribereños a recibir directamente una fracción del total de las regalías, ni que la misma debe ser igual a la que reciben las entidades territoriales mencionadas en el artículo 360 de la Carta, ni que exista para el Legislador la obligación de asignar fracciones de los ingresos provenientes de las regalías a otras Corporaciones Autónomas Regionales.

8. Mientras se expide la ley que fije los términos en que los municipios ribereños han de recibir la parte que les corresponde de las regalías, Cormagdalena debe regirse por las normas que regulan el funcionamiento del Fondo Nacional de Regalías.

Así mismo, se observa que la Ley 141 de 1994, en su artículo 30 otorga un tratamiento especial a los municipios ribereños de Río Magdalena, toda vez que el porcentaje del 10% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías corresponde a una asignación de estos recursos que se descuenta de manera previa a la distribución de los recursos del citado Fondo, tal y como lo establece el artículo 2° de la Ley 756 de 2002, que modificó el párrafo segundo del artículo 1° de la Ley 141 de 1994.

En este punto es pertinente mencionar que el artículo 361 de la Constitución Política definió:

“(…)”

Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley.

Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales”.

Este artículo se desarrolló en la Ley 141 de 1994, modificada por la Ley 756 de 2002, con la cual se constituyó el Fondo como un establecimiento público con personería jurídica, adscrito al Departamento Nacional de Planeación, y cuyo Director General es su representante legal. La distribución de sus recursos fue establecida en los artículos 1°, 5°, 8° numeral 8 y 30.

El Fondo se creó con el propósito de constituirse en un mecanismo de redistribución de los recursos de regalías a entidades territoriales, que no las reciben directamente.

A su vez, el artículo 36 de la Ley 756 de 2002, con respecto a la asignación de recursos del Fondo Nacional de Regalías, estipula:

“Artículo 36. Todos los recursos del Fondo Nacional de Regalías asignados a proyectos de inversión previstos expresamente en la Ley 141 de 1994 y otras disposiciones sobre la materia, que a 30 de septiembre de cada vigencia fiscal no tengan proyectos presentados al Fondo Nacional de Regalías, se redistribuirán y destinarán en la misma vigencia a la financiación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, infraestructura vial, preservación del

medio ambiente, minería y energización conforme a los criterios de equidad que para el efecto adopte la Comisión Nacional de Regalías.

Para el caso de los proyectos presentados y que no hayan sido viabilizados para la última Comisión de Regalías de la vigencia fiscal, los recursos deberán ser redistribuidos para los mismos departamentos en los sectores mencionados.

Parágrafo 1°. En caso de no existir proyectos viabilizados en los departamentos mencionados en el inciso 2° del presente artículo, la Comisión Nacional de Regalías podrá redistribuir dichos recursos, para los mismos sectores en otras entidades territoriales.

Parágrafo 2°. Para aquellos municipios ubicados en departamentos que se encuentran interconectados al sistema nacional eléctrico, pero que por su distancia del último punto de conexión haga no viable las obras necesarias para acceder a dicho sistema interconectado, podrán acceder a los recursos destinados específicamente a las zonas no interconectadas disponibles para este efecto en el Fondo Nacional de Regalías mediante proyectos de energización que deberán surtir su proceso de viabilización correspondiente”.

Todas las asignaciones del Fondo Nacional de Regalías se adjudican a través de proyectos de inversión en los sectores correspondientes. Estos proyectos son presentados por las entidades potencialmente beneficiadas ante los ministerios sectoriales respectivos, y una vez viabilizados técnica, administrativa, legal y financieramente por los mismos, se envían a la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación para su registro en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional -BPIN-. Surtido el trámite anterior, los proyectos son sometidos a consideración y aprobación del Consejo Asesor de Regalías.

Así mismo, dentro de la distribución establecida por la Ley de Regalías, existen unas partidas presupuestales asignadas para un beneficiario y fin específico, al igual que otras generales, sobre las cuales diferentes entidades territoriales beneficiarias pueden solicitar recursos para financiar proyectos de inversión prioritarios en sus planes de desarrollo.

El Fondo Nacional de Regalías, es un establecimiento público, que hace parte del Presupuesto General de la Nación y sus recursos se incorporan en la Ley Anual del Presupuesto, de acuerdo con lo previsto en las normas Orgánicas del Presupuesto.

En ese sentido, se debe examinar que no puede existir gasto público que no haya sido previamente decretado por el Congreso e incorporado en la Ley de Presupuesto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, y en especial los artículos 38, 39 y 47 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

El Congreso de la República, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha presentado y aprobado respectivamente un presupuesto para el Fondo Nacional de Regalías en cada vigencia fiscal.

El artículo 68 del citado Estatuto Orgánico del Presupuesto, prescribe:

“(…) No se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del Presupuesto General de la Nación hasta tanto se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos.

Los órganos autorizados para cofinanciar, mencionados en la cobertura de esta Ley Orgánica, cofinanciarán proyectos, a iniciativa directa de cualquier ciudadano, avalados por las entidades territoriales, ante los órganos cofinanciadoreos o a través de aquellas.

Las entidades territoriales beneficiarias de estos recursos deberán tener garantizado el cumplimiento de sus obligaciones correspondientes al servicio de la deuda y aportar lo que les corresponda (...).”

Así las cosas, la Ley 141 de 1994, establece que los recursos del Fondo Nacional de Regalías se distribuirán entre distintos proyectos elegibles que deben ser previamente presentados y aprobados, que además deben encontrarse definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Por lo tanto, el proyecto de ley estaría modificando expresamente la metodología general y universal aplicable a todas las asignaciones del Fondo Nacional de Regalías, aun cuando se precise en la disposición propuesta que los proyectos de inversión atenderán previamente el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 2° y 3° del Decreto 416 de 2007, por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 141 de 1994, la Ley 756 de 2002 y la Ley 781 de 2002 y se dictan otras disposiciones, o las normas que los sustituyan o modifiquen. Se está además asignando a Cormagdalena, funciones que de conformidad con la Constitución Política y la ley, le corresponden al Fondo Nacional de Regalías.

Igualmente, se propone un giro directo de los recursos de dicho Fondo, sin que se requiera la presentación de proyectos ante el Consejo Asesor de Regalías; es decir, se propone un esquema de asignación de recursos del Fondo Nacional de Regalías, especial para Cormagdalena, generando frente a otras asignaciones también específicas del Fondo, un tratamiento diferencial.

Inconstitucionalidad por vicios de forma

La aprobación del artículo 2 del proyecto de ley en el tercer debate del Senado de la República, presenta vicios de forma que conllevan a la inconstitucionalidad del mismo, al haberse infringido los principios de identidad flexible o relativa y de unidad de materia, consagrados en los artículos 157 y siguientes de la Constitución Política.

En el texto aprobado en la Cámara de Representantes, en el primer debate del Proyecto de ley número 106 de 2007 Cámara, por la cual se modifica el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 de la Ley 141 de 1994, se consignaba:

“Artículo 1°. El literal a) del artículo 15 de la Ley 141 de 1994, modificado por la Ley 756 de 2002, el cual quedará así:

a) El (90%) a inversión en proyectos de desarrollo Municipal contenidos en el Plan de Desarrollo, con prioridad para aquellos dirigidos al mantenimiento y mejoramiento de vías urbanas y rurales; saneamiento ambiental y para la construcción y ampliación de la estructura de los servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 129 del Código de Minas (Ley 685 de 2001).

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

(…)”.

Posteriormente, en el segundo debate del mismo Proyecto de Ley, aprobado por la Cámara de Representantes, el artículo fue objeto de algunas modificaciones, que se subrayan:

“Artículo 1°. El literal a) del artículo 15 de la Ley 141 de 1994, modificado por la Ley 756 de 2002, el cual quedará así:

a) El (90%) a inversión en proyectos de desarrollo Municipal y Distrital, contenidos en el Plan de Desarrollo, con prioridad para aquellos dirigidos a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de vías urbanas y rurales, a cargo de los entes territoriales, proyectos productivos, saneamiento ambiental y para la construcción y ampliación de la estructura de los servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 129 del Código de Minas (Ley 685 de 2001).

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

(…)”.

En el texto aprobado en el Senado de la República del mismo proyecto, en el primer debate, el articulado de dicho proyecto fue adicionado. En efecto y dado que se adicionaron dos (2) nuevos artículos al Proyecto de ley número 106 de 2006 Cámara y 290 de 2008 Senado, el título de este debió adicionarse también. El nuevo texto, objeto del presente análisis, es el siguiente:

Artículo 1°. El literal a) del artículo 15 de la Ley 141 de 1994, modificado por la Ley 756 de 2002, el cual quedará así:

b) El (90%) a inversión en proyectos de desarrollo Municipal y Distrital, contenidos en el Plan de Desarrollo, con prioridad para aquellos dirigidos a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de vías urbanas y rurales, a cargo de los entes territoriales, proyectos productivos, saneamiento ambiental y para la construcción y ampliación de la estructura de los servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 129 del Código de Minas (Ley 685 de 2001).

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 30 de la Ley 141 de 1994.

Los proyectos financiados con estos recursos serán priorizados y aprobados por la Junta Directiva de Cormagdalena, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 2° y 3° del Decreto 416 de 2007 o las normas que los sustituyan o modifiquen.

El control y vigilancia de la correcta utilización de estos recursos seguirán siendo ejercidos por las interventorías dispuestas al efecto y el Departamento Nacional de Planeación o quien este delegue.

Parágrafo. El giro de estos recursos se hará dentro del primer mes de cada vigencia fiscal a Cormagdalena en una cuenta especial que esta comunique conforme a los procedimientos para el efecto establecidos. Para mantener su

destinación, su manejo y administración se realizarán en cuentas separadas por parte de la Corporación.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 141 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 45. Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de sal. Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la explotación de sal, se distribuirán así:

Municipios o distritos productores	95%
Municipios o distritos portuarios	5%

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

(...)

De la lectura de la versión aprobada en el primero y segundo debates por la Cámara de Representantes, resultan notorios los cambios de que aquella fue objeto en la versión aprobada en el tercer debate por el Senado de la República, que lesionan los reseñados principios de identidad flexible o relativa y de unidad de materia, por las razones que se anotan a continuación.

La Constitución Política (artículo 160) y el Reglamento del Congreso (Ley 5a de 1992, artículo 160 y siguientes) permiten que cada cámara, en plenaria o en comisión, introduzca a los Proyectos de Ley las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias, y para la Corte Constitucional, “(...) la facultad que la Constitución Política concede a las plenarias y las comisiones para introducir modificaciones, adiciones y supresiones a los proyectos de ley no es ilimitada. El propio texto constitucional señala que serán aquellas que se ‘juzguen necesarias’” (artículo 160, inciso 2, C. P.) y se refieren a la ‘misma materia’, que ‘se relacionen con ella’ (artículo 158, C. P.)”⁴.

En relación con los principios, y en el mismo fallo en cita, sostuvo la Corte Constitucional:

“De las reglas constitucionales y legales referentes al trámite de las leyes previamente citadas, ‘la jurisprudencia ha extraído que el proceso legislativo se rige por los principios de consecutividad, de identidad flexible y de unidad de materia’. (i) El principio de consecutividad ‘exige que los proyectos de ley se tramiten en cuatro debates de manera sucesiva en las comisiones y en las plenarias de las cámaras legislativas, salvo las excepciones constitucionales o legales’. (ii) El principio de identidad flexible o relativa ‘supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentario, bajo el entendido que las comisiones y las plenarias de las cámaras pueden introducir modificaciones al proyecto (artículo 160, CP), y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se pueden superar mediante un trámite especial (conciliación mediante Comisiones de Mediación), que no implica repetir todo el trámite. (iii) El principio de unidad de materia, con relación al proceso legislativo, ‘sirve para establecer si durante el trámite del proyecto se ha observado o no el principio de identidad. Así pues, si bien el principio de identidad flexible permite a las comisiones y a las plenarias de cada Cámara hacer modificaciones, adiciones o supresiones a los proyectos en curso, (...) en virtud del principio de unidad temática, esos cambios sólo pueden producirse si versan sobre la misma materia general del proyecto’” (Subraya fuera del texto).

Conforme se verifica del proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes, la **materia** que se pretendió desarrollar inicialmente - en un único artículo - fue el tema atinente al artículo 15 de la Ley 141 de 1994, modificado por la Ley 756 de 2002, relativo a la utilización por los municipios de las participaciones establecidas en la Ley 141 de 1994, materia que difiere ostensiblemente de la temática del artículo 2° del texto del proyecto de ley aprobado por el Senado de la República.

En efecto, el artículo 2° del texto aprobado por el Senado, corresponde al porcentaje máximo de recursos que recibe Cormagdalena de los ingresos anuales del Fondo Nacional de Regalías, de acuerdo con el procedimiento de aprobación de proyectos de inversión que la Ley 141 de 1994 y las demás normas concordantes establecen.

Así las cosas, en el trámite del Proyecto, so prejuicio de modificar la misma Ley 141 de 1994, añadiendo nuevos artículos -que distan de la materia tratada y aprobada en el primer y segundo debates por la Cámara de Representantes-, se ha configurado un vicio procedimental que lesiona los principios de identidad flexible o relativa y de unidad de materia.

No es posible sostener que la materia del proyecto de ley, es la modificación *in genere* de la Ley 141 de 1994, puesto que semejante posición, implicaría considerar una excepción a los principios referidos, consistente en que la **materia de un proyecto de ley es la modificación de una ley vigente cualquier**

ra, pueden agregarse tantos artículos como lo disponga la cámara respectiva, puesto que se estaría discutiendo una misma temática: la ley vigente que se pretende modificar. Tal posición no ha sido considerada por la Corte Constitucional como una excepción a la aplicación de los principios de identidad flexible o relativa y de unidad de materia.

Sobre el alcance del principio de identidad flexible o relativa, ha advertido la Corte Constitucional que un proyecto de ley no admite cualquier adición en sus etapas de formación:

“(...) no cualquier relación con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores basta para que se respete el principio de identidad relativa o flexible. La Corte ha descartado las relaciones ‘remotas’, ‘distantes, o meramente tangenciales’. Ha insistido la Corte en que la relación de conexidad debe ser ‘clara y específica’, ‘estrecha’, ‘necesaria’, ‘evidente’. En ocasiones, refiriéndose a leyes, no a actos legislativos, según las especificidades del caso, ha exigido una relación especial de conexidad, al señalar que si la ‘adición’ tiene autonomía normativa propia y no es de la esencia de la institución debatida en las etapas anteriores, entonces la adición es inconstitucional.

(...) Para la determinación de qué constituye “asunto nuevo” la Corte ha definido algunos criterios de orden material, no formal: (i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición esté comprendida dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema. En el ámbito de los actos legislativos, el concepto de asunto nuevo es más amplio porque existe una relación estrecha entre distintos temas constitucionales dadas las características de la Constitución de 1991. Así, se ha admitido que la adición de un tema de orden orgánico y funcional -un artículo sobre la participación del Ministerio Público en el nuevo sistema acusatorio- guarda relación suficiente con un aspecto sustantivo -las garantías del investigado o acusado en el proceso penal-”⁵.

En aplicación de lo precedente, la materia a que se circunscribe los principios de identidad flexible o relativa y de unidad de materia, no puede corresponder a la ley modificada por el proyecto de ley, sino a la temática intrínseca

del articulado del proyecto específico, de otra forma, se tolerarían abruptas adiciones al articulado de un proyecto de ley que modifica in genere una ley vigente, inobservando los principios reseñados.

Así mismo, una identidad flexible fundada en el echo de que la adición de un proyecto de ley, corresponde a la misma ley modificada, constituye una relación tangencial que no tiene autonomía propia, ni es de la esencia de la **institución** debatida en las etapas anteriores, por lo cual la misma resulta inconstitucional.

Por las razones indicadas, el artículo 2° del proyecto de ley está viciado por irregularidades en su procedimiento.

Artículo 3° PROYECTO DE LEY:

El artículo 45 de la Ley 141 de 1994, señala:

“Artículo 45. Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de sal. Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la explotación de sal, se distribuirán así:

Departamentos productores	65.0%
Municipios o distritos productores	30.0%
Municipios o distritos portuarios	5.0%

(...)

A su turno, prescribe el artículo 3° del proyecto de ley:

Artículo 1° Modifíquese el artículo 45 de la Ley 141 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 45. Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de sal. Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la explotación de sal, se distribuirán así:

Municipios o distritos productores	95%
Municipios o distritos portuarios	5%

(...)

El artículo 360 de la Constitución Política, establece la obligación del pago de una contraprestación económica a favor del Estado, por concepto de la

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-453 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-453 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

explotación de todo recurso natural no renovable, retribución que se identifica como regalía.

La misma norma determina que en ningún momento el pago o cancelación de una regalía por el encargado de la explotación y aprovechamiento del recurso natural no renovable impide o libera del pago de otros derechos que pudieren pactarse en los procesos de negociación y autorización de las explotaciones correspondientes, por parte de las autoridades responsables de dichas gestiones.

Respecto de las compensaciones, la Ley 141 de 1994 establece reglas para su distribución, en los artículos 40 a 47, y el artículo 28 de la citada ley prescribe el derecho que tienen los departamentos y municipios a participar en dichas compensaciones monetarias provenientes de los recursos naturales no renovables realizada en sus respectivos territorios.

Así las cosas, las compensaciones son una retribución económica (monetaria) por los riesgos derivados de la explotación de los recursos naturales no renovables y los recursos que por este concepto son girados a los beneficiarios que establece la ley, sin que se consideren como propios de estas entidades y su inversión, en principio, obedece especialmente a programas y proyectos que se ejecuten en la región de influencia en la recuperación del medio ambiente, en concordancia con las Leyes 141 de 1994, 756 de 2002 y Decreto 416 de 2007.

Si bien es cierto, el legislador goza de amplias facultades en materia de regalías, toda vez que el artículo 360 constitucional señala que “la ley determinará los derechos de las entidades territoriales”, la legislación expedida en este aspecto ha obedecido a los fines de regulación de un sector para racionalizar la utilización de unos bienes de carácter nacional a cuyo goce tienen derecho los departamentos y municipios, pero dentro de las condiciones establecidas por la misma ley.

La Corte Constitucional ha señalado que la destinación de las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables y la definición del grado de participación de las entidades territoriales en ellas, son asuntos cuya determinación compete al legislador en ejercicio de su potestad de configuración. La Corte Constitucional⁶ también ha sostenido que:

(...)

Dado que la Constitución no establece los porcentajes de participación de unas y otras entidades territoriales, debe afirmarse que, en esta materia, el legislador ostenta un amplio poder de configuración. En consecuencia, la ley es la encargada de definir cuál es el porcentaje de las regalías y compensaciones destinado a los departamentos o municipios productores o portuarios - o asignación directa -, y cuál el remanente que será destinado a las restantes entidades territoriales o a otros órganos que, pese a no ser asimilables a entidades territoriales, cumplen funciones que, según la Constitución, pueden ser financiadas con los recursos provenientes de las regalías y compensaciones, como la protección del medio ambiente - asignación indirecta -”.

4.1.3.3. El régimen constitucional que rige el destino de las compensaciones por la explotación de recursos naturales no renovables.

Como se observó en el aparte 4.1.2, la potestad del legislador en esta materia está limitada por las reglas establecidas por la misma Constitución. En lo relacionado con las rentas generadas a partir de las compensaciones, se observa lo siguiente:

Primero, el inciso 3° del artículo 360 dispone que “(l)os departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones”. Ahora bien, la expresión “tendrán derecho a participar”, supone que las mencionadas entidades territoriales deben ser destinatarias al menos de una parte de las contraprestaciones mencionadas, pero no de su totalidad. Así, otras porciones de los dineros recaudados por concepto de compensaciones pueden asignarse a entidades diferentes de las aludidas en el inciso 3° del artículo 360. Por lo tanto, los municipios y departamentos productores o portuarios, no tienen un derecho exclusivo sobre las contraprestaciones económicas derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables, pero no pueden ser excluidos de estas.

Ahora bien, pasando al caso presente, la Corte se pregunta cuáles son los límites de la potestad legislativa para regular lo concerniente a las rentas generadas

⁶ Sent. C-251 de 2003.

por la explotación de los recursos naturales no renovables. Este problema ya ha sido abordado por la Corte Constitucional que ha señalado que la irrazonabilidad que justifica declarar una norma inconstitucional debe ser manifiesta.

El actor tiene entonces razón en que es posible controlar constitucionalmente la manera como la ley fija los porcentajes que deben ser pagados al Estado por la explotación de estos recursos. Sin embargo, como la libertad del Congreso en esta materia es muy amplia, entonces es obvio que el control ejercido por el juez constitucional debe ser muy respetuoso de los criterios que haya tenido el Congreso para fijar esos montos, por cuanto, se repite, la propia Carta ha deferido a la ley la fijación de estos porcentajes. Por consiguiente, en estos casos, solo podrá declararse la inconstitucionalidad de aquellas regulaciones que sean manifiestamente irrazonables y desproporcionadas, o vulneren prohibiciones constitucionales específicas”.

Por lo anterior, se considera que la modificación propuesta al artículo 45 de la Ley 141 de 1994, en relación con la distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de sal, no tiene en cuenta en su totalidad lo dispuesto en el artículo 360 de la Constitución Política.

Cordialmente,

Carolina Rentería,
Directora.

Copia: honorable Senador Hernán Andrade Serrano – Presidente honorable Senado de la República.

Doctor Emilio Otero Dajud - Secretario General honorable Senado de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 538-jueves 21 de agosto de 2008

SENADO DE LA REPUBLICA OBJECIONES PRESIDENCIALES

Al Proyecto de ley número 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones	1
Objecion presidencial al Proyecto de ley número 171 de 2006, acumulado 98 de 2006 Senado, 302 de 2007 Cámara por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones	3
Informe de objeciones al Proyecto de ley número 065 de 2006 Senado, 206 de 2007 Cámara, por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso y se dictan otras disposiciones	3

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate, texto definitivo, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 064 de 2007 Cámara, 292 de 2008 Senado, por medio de la cual se crea el Sistema de Información Nacional de siniestros en incendios – SINSI – y se dictan otras disposiciones	6
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 24 de 2008 Senado, por la cual se modifica el artículo 315 del Código Civil, relativo a la emancipación judicial	11
Informe de ponencia para primer debate en primera vuelta y pliego de modificaciones al Proyecto de Acto Legislativo número 4 de 2008 Senado, por el cual se adiciona un artículo a la Constitución Política	13

CONCEPTOS

Concepto del departamento nacional de planeación, dnp, al Proyecto de ley número 106 de 2007 Cámara, 290 de 2008 Senado, por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994	15
---	----