



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - Nº 509

Bogotá, D. C., jueves, 18 de septiembre de 2014

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 037 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se agrega un artículo a la Ley 1480 de 2011, con el fin de proteger al consumidor del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros.

Bogotá, D. C., 18 de julio de 2014

Doctor

RAYMUNDO ELÍAS MÉNDEZ BECHARA
Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente
Honorable Cámara de Representantes
Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 037 de 2014 Cámara, *por medio de la cual se agrega un artículo a la Ley 1480 de 2011, con el fin de proteger al consumidor del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros.*

Estimado Presidente:

En cumplimiento del encargo impartido por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, me permito remitir a su Despacho el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 037 de 2014 Cámara, *por medio de la cual se agrega un artículo a la Ley 1480 de 2011, con el fin de proteger al consumidor del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros.*

Antecedentes del proyecto de ley

El Proyecto de ley número 037 de 2014 Cámara, *por medio de la cual se agrega un artículo a la Ley 1480 de 2011, con el fin de proteger al consumidor del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros*, de iniciativa propia, fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representan-

tes el 22 de julio de 2014, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 380 de 2014.

Marco constitucional y legal

Como lo establece la Carta Política, al Congreso de la República le corresponde hacer las leyes, el artículo 150 Constitucional menciona:

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

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes.*
(...)

21. *Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica.*

Así mismo, según la Carta Constitucional y reiteradas sentencias de la Corte Constitucional, la Carta Suprema y en general el Estado no es neutral al devenir económico, por lo cual se enmarca en una Economía Social de Mercado, en donde prima el interés social y la equidad en las relaciones contractuales y comerciales de los ciudadanos y las empresas. En este sentido, el artículo 334 Superior manifiesta:

“Artículo 334. *La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera*

progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario. (...)” (Subrayado por fuera del texto).

De esta manera, la Carta Constitucional le da las herramientas al Estado para que intervenga la prestación de los servicios públicos y privados, cuando la razón sea la búsqueda de la distribución equitativa de las oportunidades. Por su parte, el artículo 333 Superior explica:

“Artículo 333. *La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”. (Subrayado por fuera del texto).

De acuerdo a lo anterior, el Estado, a través de una ley de la República, está facultado para restringir una práctica abusiva que una empresa o empresas realicen aprovechando su posición dominante en el mercado y la imposibilidad, por parte de los consumidores, de acceder a un mercado realmente competitivo, en el cual tenga la oportunidad de acceder a una baraja de oferentes y aprovechar los beneficios de una competencia real. Este no es el caso del mercado del Transporte Aéreo. En la actualidad, los consumidores colombianos, en la mayoría de rutas nacionales, solo pueden acceder a dos o tres empresas de transporte aéreo, las cuales generalmente siempre tienen las mismas condiciones tarifarias y contractuales para ofrecer el servicio, hecho que deja imposibilitado al consumidor para hacer una elección consiente y satisfecha en su compra. Inclusive, existen rutas nacionales en las cuales sólo opera una empresa transportadora, dejando al consumidor indefenso ante el poder monopólico de la misma.

Respecto a la capacidad de limitar el ejercicio de prácticas abusivas por parte de una persona o empresa, la Corte Constitucional expresa:

“No obstante, conforme se indicó en precedencia, la Constitución establece cláusulas expresas que limitan el ejercicio de la libertad económica, en el sentido y ámbitos antes explicados, al interés general y la responsabilidad social, de forma que lo haga compatible con la protección de los bienes y valores constitucionales cuyo desarrollo confiere la Carta a las operaciones de mercado. Esta limitación se comprende, entonces, desde una doble perspectiva. En primer término, la necesidad

de hacer compatible la iniciativa privada con los intereses de la sociedad implica que los agentes de mercado autorrestringan sus actividades en el mercado, con el fin de evitar que un uso abusivo de las libertades constitucionales impidan el goce efectivo de los derechos vinculados con dichos bienes valores. De otro lado, los límites a la libertad económica justifican la intervención estatal en el mercado, de modo que el Estado esté habilitado para ejercer “labores de regulación, vigilancia y control, a través de una serie de instrumentos de intervención con los cuales se controlan y limitan los abusos y deficiencias del mercado. Dicha intervención es mucho más intensa precisamente cuando se abre la posibilidad de que a la prestación de los servicios públicos concurren los particulares”. [7]. *Nótese que la intervención del Estado en la economía apunta a la corrección de desigualdades, inequidades y demás comportamientos lesivos en términos de satisfacción de garantías constitucionales. Por ende, dicha actividad estatal se enmarca no solo en la corrección de conductas, sino también en la participación pública en el mercado, destinada a la satisfacción de los derechos constitucionales de sus participantes, en especial de los consumidores”*¹. (Subrayado por fuera del texto).

De acuerdo a lo anterior, el Estado no sólo está facultado sino que tiene el deber constitucional de limitar los abusos y las deficiencias del mercado, para promover la equidad entre las relaciones civiles y comerciales de sus ciudadanos. Inclusive, es importante anotar que la Corte Constitucional es enfática en afirmar que la intervención tiene una razón más relevante cuando se habla de la prestación de un servicio público, como es el transporte de pasajeros.

Específicamente sobre el tema de la penalidad por cambio en la programación de un tiquete aéreo comprado con anterioridad, es importante preguntarse si las penalidades que se aplican actualmente guardan el Principio de Proporcionalidad. La doctrina ha sido reiterativa en que una sanción pecuniaria dentro de una relación contractual debe ser proporcional a los daños causados por el incumplimiento de lo pactado, pues se constituye como un resarcimiento. Ahora bien, con respecto a la penalidad por cambio en fecha y hora de un boleto aéreo, siendo de USD50 se constituye, en las rutas más costosas, como el 50% del valor del servicio, proporción que sería aún más alta si se refiere a las rutas más económicas, donde muchas veces es menos oneroso para el consumidor comprar un nuevo tiquete y perder el dinero del anterior, que hacer el trámite de cambio.

Con respecto a la justicia en los precios, la libertad de mercado y la intervención estatal, la Corte Constitucional se ha pronunciado de esta manera:

“La libre competencia económica es una garantía constitucional de naturaleza relacional. Quiere esto decir que la satisfacción de la mis-

¹ Sentencia de la Corte Constitucional C-228 de 2010. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

ma depende del ejercicio de funciones de inspección, vigilancia y control de las actuaciones de los agentes que concurren al mercado, con el objeto de evitar que incurran en comportamientos abusivos que afecten la competencia o, una vez acaecidos estos comportamientos, imponer las sanciones que prevea la ley. Sobre el particular, la Corte ha insistido en que “se concibe a la libre competencia económica, como un derecho individual y a la vez colectivo (artículo 88 de la Constitución), cuya finalidad es alcanzar un estado de competencia real, libre y no falseada, que permita la obtención del lucro individual para el empresario, a la vez que genera beneficios para el consumidor con bienes y servicios de mejor calidad, con mayores garantías y a un precio real y justo. Por lo tanto, el Estado bajo una concepción social del mercado, no actúa solo como garante de los derechos económicos individuales, sino como corrector de las desigualdades sociales que se derivan del ejercicio irregular o arbitrario de tales libertades. // Por ello, la protección a la libre competencia económica tiene también como objeto, la competencia en sí misma considerada, es decir, más allá de salvaguardar la relación o tensión entre competidores, debe impulsar o promover la existencia de una pluralidad de oferentes que hagan efectivo el derecho a la libre elección de los consumidores, y le permita al Estado evitar la conformación de monopolios, las prácticas restrictivas de la competencia o eventuales abusos de posiciones dominantes que produzcan distorsiones en el sistema económico competitivo. Así se garantiza tanto el interés de los competidores, el colectivo de los consumidores y el interés público del Estado”². (Subrayado por fuera del texto).

Por todo lo anterior, el Congreso de la República, de acuerdo al artículo 150 Superior, está plenamente facultado para impedir este tipo de abusos sobre el consumidor, de manera que a través del ministerio de la ley, se corrijan las imperfecciones del mercado. Máxime cuando el consumidor está en una posición de inferioridad frente a estas empresas puesto que se vincula a través de un contrato de adhesión, de manera que se ve obligado a aceptar este tipo de sanciones, o a pagar un tiquete que cuesta el doble y que tiene otros beneficios que el consumidor no está interesado en adquirir.

Importancia del proyecto de ley

De acuerdo con la Constitución Política, Colombia se establece como un Estado Social de Derecho, con una Economía Social de Mercado, en la cual el Estado es el principal protector del interés general, buscando garantizar condiciones de equidad y prosperidad para sus ciudadanos. Por esta razón, el Estado Colombiano no es ajeno a la dinámica de la economía y las condiciones de mercado a las que se enfrentan sus ciudadanos, teniendo las herramientas constitucionales y legales para intervenir en caso de un abuso hacia los consumidores, y una ausencia de equidad y proporcionalidad en dichas condiciones.

Uno de los mercados oligopólicos por excelencia es el Transporte Aéreo de Pasajeros, en el cual existen tan sólo 7 empresas de transporte, a saber: Avianca, LAN, Copa, Satena, EasyFly, Viva Colombia y ADA; de las cuales las dos primeras manejan la mayor parte de las rutas y pasajeros que se mueven en el territorio nacional. En este sentido, el Estado ha dado y deberá seguir dando seguimiento a las actividades comerciales de estas empresas, de manera que su posición dominante no vaya en detrimento de los derechos e intereses de los consumidores, más aún en el entendido que se está hablando de un servicio público esencial.

Por esta razón, una de las políticas más cuestionadas ha sido la penalidad por cambio de fecha y hora en el servicio contratado, incluso cuando se hace con suficiente antelación para que la empresa transportadora no incurra en ningún perjuicio. En la actualidad, esta penalidad (para rutas nacionales) está entre USD40 o USD50, y la tarifa flexible, en la cual no existe penalidad, tiene un aumento de entre 60% y 100% con respecto a la tarifa económica básica. Estos valores están lejos de ser una penalidad proporcional al daño, puesto que muchas veces esta penalidad representa entre el 50% y el 80% del valor total del tiquete. Esto hace que el consumidor pague por un servicio y esté obligado a tomarlo, siendo esto una arbitrariedad puesto que el consumidor paga por el derecho de aprovechar un servicio y no por la obligación de tomarlo.

Por todo lo expuesto, y por las razones constitucionales y legales que invitan a esta propuesta, se presenta este proyecto de ley que busca que los consumidores del servicio de transporte aéreo nacional puedan cambiar las fechas y horas de sus viajes, pagando por supuesto la diferencia de tarifas, y un costo administrativo que sea el valor real y efectivo de dicho cambio. Por supuesto, ninguna de las partes debe afectarse y por ello, se establece un plazo máximo para dar aviso a la empresa transportadora.

La dinámica del mercado colombiano ha sido muy favorable al uso de transporte aéreo nacional de pasajeros. Teniendo una tasa de crecimiento promedio de 16,5% desde 2009. Esto se debe principalmente a la reducción en las tarifas de transporte, así como la reducción en impuestos y tasas inherentes al servicio.



Fuente: Ministerio de Transporte.

² *Ibidem*.

Por lo anterior, resulta altamente probable que las tarifas del transporte aéreo nacional de pasajeros no aumenten debido a esta iniciativa, y por el contrario siga su dinámica de atraer más consumidores con precios atractivos y buen servicio.

Con respecto al número de pasajeros que compran tiquetes en clase económica restringida, clase económica flexible y clase ejecutiva, no hay estadísticas oficiales. Sin embargo, se puede afirmar con total seguridad que más del 50% de los pasajeros busca tiquetes que sean favorables al bolsillo, así no tengan servicios adicionales como mayor acumulación de millas, posibilidades de ascenso, reembolso, etc. Por esta razón, como mínimo, esta iniciativa sería beneficiosa para 10 millones de pasajeros cada año.

De acuerdo a cifras de prensa, Avianca atiende el 54,9% del mercado interno, seguida por LAN con 18,1%³. Esto quiere decir que las dos empresas más grandes tienen una participación en el mercado del 73%, lo que les permite tener un claro poder de mercado y dejan en condiciones de inferioridad a los consumidores del servicio. Los consumidores se ven abocados a aceptar los contratos de adhesión que estas empresas les impongan, acatando muchas veces cláusulas abusivas.

Experiencia internacional – Caso Perú

Múltiples países en el mundo han adoptado la normatividad para proteger a los consumidores de los abusos de las empresas al momento de adquirir un bien o servicio. Las leyes han buscado una relación más equitativa del consumidor y garantizar el cumplimiento de sus derechos. También redujeron las desigualdades a las que se enfrentaba un consumidor cuando le toca adquirir un servicio a través de un contrato de adhesión. Así, Colombia y Perú no son la excepción, y han implementado la Ley 1480 de 2011 y la Ley 29571, respectivamente, como sus Estatutos de Protección al Consumidor.

Sin embargo, el Código de Protección y Defensa del Consumidor Peruano resultó mucho más ambicioso respecto a sus pretensiones de eliminar prácticas abusivas por parte de las empresas. Uno de los artículos que más ha impactado positivamente a los consumidores es el **artículo 66. Garantía de Protección a los Usuarios de Servicios Públicos Regulados**, en el inciso 7°, establece:

“66.7 Los consumidores del servicio de transporte nacional en cualquier modalidad pueden endosar o transferir la titularidad del servicio adquirido a favor de otro consumidor plenamente identificado o postergar la realización del servicio en las mismas condiciones pactadas, pudiendo ser considerado como parte de pago según lo pactado, debiendo comunicar ello de manera previa y fehaciente al proveedor del servicio con una anticipación no menor a veinticuatro (24) horas de la

fecha y hora prevista para la prestación del servicio, asumiendo los gastos únicamente relacionados con la emisión del nuevo boleto, los cuales no deben ser superiores al costo efectivo de dicha emisión”⁴.

Con esta nueva regulación, la penalidad por postergar la fecha de viaje pasó de USD75 a USD15, representando una reducción del 80%.

Cuando el proyecto de ley empezó su trámite en el Congreso Peruano, las empresas de transporte aéreo buscaron hundir este artículo, asegurando que se eliminarían las tarifas promocionales de los tiquetes aéreos y que los mismos tendrían un aumento del 30% al 50%. Sin embargo, múltiples medios de comunicación han expresado que los precios no han subido debido a que las aerolíneas buscan aumentar el número de pasajeros y que la mejor herramienta para lograrlo es mantener los precios, más aún teniendo en cuenta que en Perú se permiten postergaciones ilimitadas y endosos, dos situaciones que no se pretenden conseguir con esta iniciativa. El periódico *El Comercio* documenta la noticia cinco meses después de la entrada en vigencia de la norma:

“Los servicios que brinda el sector aerocomercial en nuestro país han cambiado durante el último quinquenio. Antes, en el 2006, el boleto de avión más económico para un vuelo doméstico costaba US\$180. Hoy, por fortuna, la tarifa puede ser de hasta US\$59. Gracias a esa reducción, el número de pasajeros que recorren el interior del Perú se duplicó y alcanzó los 5,2 millones en el 2010. Ese flujo de viajeros puede llegar a los 11 millones en el 2015. (...) uno debería decir que sí, que esos 11 millones de pasajeros que volarán en el 2015 podrán endosar y postergar sus boletos aéreos sin invertir más de US\$15 en el trámite”⁵.

Todo esto demuestra la buena experiencia que ha vivido Perú, con respecto a esta iniciativa, desde su promulgación en el año 2011. Inclusive, siendo una norma más ambiciosa que la que se propone para Colombia, las cifras demuestran las bondades que disfrutaban los peruanos a la hora de postergar tiquetes aéreos.

Para el caso colombiano, no se propone el endoso debido a que múltiples estudios internacionales señalan que el libre endoso de los tiquetes aéreos puede fomentar la inseguridad en los vuelos y un mercado negro de tiquetes. Por esta razón, se toma únicamente la iniciativa de postergaciones de tiquetes al costo de emisión.

Pliego de modificaciones propuestas al proyecto de ley

Se presentan las siguientes modificaciones al proyecto de ley, de manera que se ajuste más a los requerimientos de los consumidores.

³ Cifras publicadas por múltiples medios impresos en febrero de 2014.

⁴ Ley 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor. *El Peruano* (Gaceta Oficial).

⁵ Ver periódico *El Comercio*. Sábado, 13 de agosto de 2011. ¿Cuánto pagar por endosar o postergar el boleto aéreo?

Artículo Original	Artículo Nuevo	Motivación
<p>Artículo 48-1. <i>Garantía de protección a los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.</i> Los consumidores del servicio de transporte aéreo nacional podrán postergar la realización de este servicio en las mismas condiciones pactadas y teniendo en cuenta lo pagado, debiendo comunicar previamente al proveedor del servicio de transporte con una anticipación no menor a cuarenta y ocho (48) horas de la fecha y hora prevista para la prestación del servicio. Los consumidores deberán pagar únicamente la diferencia tarifaria del servicio, en caso de existir, y un costo administrativo relacionado con la expedición del nuevo ticket, el cual no podrá ser superior al costo efectivo y real de dicho trámite.</p>	<p>Artículo 48-1. <i>Garantía de protección a los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.</i> Los consumidores del servicio de transporte aéreo nacional podrán postergar la realización de este servicio en las mismas condiciones pactadas y teniendo en cuenta lo pagado, debiendo comunicar previamente al proveedor del servicio de transporte con una anticipación no menor a cuarenta y ocho (48) horas de la fecha y hora prevista para la prestación del servicio. Los consumidores deberán pagar únicamente la diferencia tarifaria del servicio, en caso de existir.</p>	<p>Se elimina el asunto relacionado con el costo admirativo o de emisión de ticket, debido a que el proyecto cubre a los tickets emitidos electrónicamente, cuyo proceso de emisión no representa costo marginal positivo para la compañía aérea.</p>
<p>Parágrafo Nuevo</p>	<p>Parágrafo 1°. <i>Derecho de Retracto para los Tiquetes Aéreos Nacionales.</i> Por imperio de la ley, se entenderá que lo dispuesto en el artículo 47 de la presente ley cubre también el contrato de transporte aéreo nacional de pasajeros, y su facultad está regida por lo dispuesto en el artículo mencionado.</p>	<p>En la actualidad hay una discusión sobre si el Derecho de Retracto, consignado en el artículo 47 de la Ley 1480 de 2011, cubre también a los tickets aéreos debido a que sus tarifas son vigiladas por la Aerocivil y no por la Superintendencia de Industria y Comercio. De esta manera, se busca establecer de manera taxativa que el contrato suscrito por un Ticket Aéreo, sí tiene el derecho de retracto, tal como lo establece la ley.</p>

Proposición

Por todo lo expuesto anteriormente, se rinde ponencia positiva al Proyecto de ley número 037 de 2014 Cámara, por medio de la cual se agrega un artículo a la Ley 1480 de 2011, con el fin de prote-

ger al consumidor del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros y solicito respetuosamente a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, dar trámite a la presente iniciativa.


EDUARDO CRISSIEN BORRERO
 Representante a la Cámara
 Departamento del Atlántico

**TEXTO FINAL PROPUESTO
 PARA PRIMER DEBATE PROYECTO
 DE LEY NÚMERO 037 DE 2014 CÁMARA**

por medio de la cual se agrega un artículo a la Ley 1480 de 2011, con el fin de proteger al consumidor del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros.


Artículo 1° Objeto. El objeto de la presente ley es proteger a los consumidores de servicios de transporte aéreo de pasajeros; en particular, buscando la proporcionalidad en las penalidades cobradas por cambios de fecha y hora en los tickets de rutas nacionales.

Artículo 2°. Agréguese un nuevo artículo a la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor), el cual quedará redactado así:

“Artículo 48-1. *Garantía de protección a los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.* Los consumidores del servicio de transporte aéreo nacional podrán postergar la realización de este servicio en las mismas condiciones pactadas y teniendo en cuenta lo pagado, debiendo comunicar previamente al proveedor del servicio de transporte con una anticipación no menor a cuarenta y ocho (48) horas de la fecha y hora prevista para la prestación del servicio. Los consumidores deberán pagar únicamente la diferencia tarifaria del servicio, en caso de existir, y un costo administrativo relacionado con la expedición del nuevo ticket, el cual no podrá ser superior al costo efectivo y real de dicho trámite.

Parágrafo 1°. *Derecho de Retracto para los Tiquetes Aéreos Nacionales.* Por imperio de la ley, se entenderá que lo dispuesto en el artículo 47 de la presente ley cubre también el contrato de transporte aéreo nacional de pasajeros, y su facultad está regida por lo dispuesto en el Artículo mencionado”.

Artículo 3°. La presente ley entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.


EDUARDO CRISSIEN BORRERO
 Representante a la Cámara
 Departamento del Atlántico

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
 COMISIÓN TERCERA
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE
 (Asuntos Económicos)**

Bogotá, D. C., 17 de septiembre de 2014

En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 037 de 2014 Cámara, por medio de la cual

se agrega un artículo a la Ley 1480 de 2011, con el fin de proteger al consumidor del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros.

Autor: honorable Representante *Eduardo Alfonso Crissien Borrero* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTINEZ BARRERA
* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 040 DE 2014 CÁMARA

por la cual se facilita la realización de la práctica administrativa y/o profesional, o sus similares, de los estudiantes de la carrera de administración pública en las entidades públicas del país.

En cumplimiento de la honrosa designación recibida de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, atentamente me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 040 de 2014 Cámara, *por la cual se facilita la realización de la práctica administrativa y/o profesional, o sus similares, de los estudiantes de la carrera de administración pública en las entidades públicas del país.*

El proyecto de ley de la referencia fue radicado el 24 de julio de 2014 por los autores, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 381 de 2014, siendo asignada la ponencia mediante oficio del día 13 de septiembre del año en curso.

De la práctica de la profesión como opción de grado

Desde la Constitución Nacional se estableció la libertad de escogencia de profesión u oficio, en el artículo 26 superior el cual reza: “*Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social*”. Nótese entonces que dicha libertad del ejercicio de una profesión viene limitada con la exigencia de unos títulos de idoneidad que deberán ser acreditados para poder realizarla.

En cuanto a la exigencia de dichos títulos de idoneidad a los que se refiere el mencionado artículo, frente a los cuales, la Corte Constitucional ha señalado en diferentes jurisprudencias como la Sentencia C-191 de 2005, “*que la potestad que otorga la Constitución al legislador es la manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica*. Del mismo modo se dijo en la Sentencia C-377 de 1994 que los títulos de idoneidad”, *son indispensables para acreditar la preparación académica y científica que exige la*

ley tanto en relación con la profesión en sí misma, como en lo relativo a sus especialidades”. Al igual que en la Sentencia C-050 de 1997 se dijo que la exigencia de los títulos de idoneidad profesional por parte del Legislador *responde, entre otras cosas, a la necesidad social de contar con una certificación académica sobre la idoneidad de sus titulares*”.

En cuanto al tema de prácticas profesionales para acceder al título profesional deseado, encontramos en nuestra legislación estos ejemplos concretos:

Por mandato legal, la Ley 50 de 1981, *por la cual se crea el servicio social obligatorio en todo el territorio nacional*, los egresados de medicina, odontología, microbiología, bacteriología, laboratorio clínico y enfermería con formación tecnológica o universitaria, una vez culminado su ciclo académico, tienen la obligación legal de realizar el servicio social obligatorio como requisito indispensable y previo para obtener la refrendación del correspondiente título, para vincularse a cualquier organismo del Estado y para ejercer la profesión dentro del territorio nacional¹[5].

El ejercicio de la profesión de abogado, tiene una función social primigenia, como lo es, la de colaborar con las autoridades en la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico del país. Como consecuencia de ello en el año 1999 se estatuyó la práctica de la judicatura, la cual se realiza en cumplimiento de uno de los requisitos legales para la obtención del título de abogado, como alternativo de la tesis de grado, según lo establecido por el artículo 2º de la Ley 552 de 1999.

A su particular la Corte Constitucional se ha pronunciado indicando: *La práctica de la judicatura es entendida como la actividad jurídica que realizan los estudiantes de derecho que hayan terminado las materias del pênsum académico, como requisito para obtener el título de abogado; su validez constitucional radica en la existencia de una relación inescindible entre el desempeño idóneo del abogado y la posibilidad de acceder a prácticas jurídicas que sirvan de escenario para la aplicación de los conocimientos adquiridos en las distintas asignaturas que integran el pênsum correspondiente, a través del ejercicio de cargos o actividades que impliquen el desarrollo de tareas propias de la disciplina del Derecho, y su exigencia es una expresión ajustada a la Constitución de la competencia del Congreso para establecer requisitos y condiciones para el ejercicio de profesiones que impliquen riesgo social. El ordenamiento ofrece diversas alternativas para el desarrollo de la práctica de judicatura pudiendo ser desarrollada de forma remunerada o ad honorem, en diversas instituciones de la Rama Judicial, Ejecutiva y del sector privado sometidas a la inspección y vigilancia de las Superintendencias, o como*

¹ [5]5 Tomado del artículo ‘¿Servicio Social Obligatorio’ del Departamento Laboral Escare. Revista médico-Legal N° 3 de 2004.
<http://www.medicolegal.com.co/pdf/esp/2004/10/3/Seguro%20Social%20Obligatorio%20definitivo.pdf>

*monitor de los consultorios jurídicos a cargo de las facultades de Derecho*²[6].

Así como encontramos estas prácticas debidamente estipuladas por la ley, en cuanto a los programas académicos dados en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), existe una opción de Trabajo de Grado conocida como *Práctica Profesional Dirigida*, término acuñado por el Acuerdo número 023 de 2005, emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), donde indica que para el desarrollo del trabajo de grado, tanto en programas de formación tecnológica como de formación profesional, y de postgrado en el nivel de Especialización, el estudiante tiene la posibilidad de elegir la Práctica Profesional Dirigida, la cual *consiste en el desempeño profesional programado y supervisado por la ESAP y una empresa o entidad en convenio interinstitucional, con el fin de que el estudiante, desde un cargo o mediante funciones asignadas, tenga la oportunidad de poner en práctica y demostrar las competencias en que ha sido formado, aplicándolas sistemáticamente a la solución de un problema específico de la organización o entidad estatal o privada que desarrolle funciones de impacto público.* (Negritas fuera de texto)³[7].

Sin embargo, y pese a la existencia de la posibilidad de la realización de la práctica, debido a la necesidad de la realización de los convenios interadministrativos con las entidades bien sean públicas o privadas, muchos alumnos de la ESAP están viendo truncados sus aspiraciones a poder realizarlas en algunas de las entidades del Estado colombiano, ya que en la actualidad son pocas las entidades que se han tenido en cuenta para la realización de los mismos. En otros casos, dejan a la autogestión del alumnado la presentación de cartas donde se solicitan las prácticas en algunos entes, obligando así a la entidad a que empiece el proceso para la firma de los convenios.

En reuniones sostenidas con el Colegio Colombiano de Administradores Públicos, expresaron su posición de la siguiente manera:

Concepto del Colegio Colombiano de Administradores Públicos

En comunicaciones sostenidas con personal del Colegio Colombiano de Administradores Públicos, tuvieron a bien exponernos algunas observaciones sobre el texto del articulado.

Teniendo en cuenta que existen varias Universidades en Colombia que tienen el programa Profesional de Administración Pública, como lo son la Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano, la Corporación Universitaria del Caribe (Cecar), la Corporación Unificada Nacional de Educación Superior (CUN) y la Escuela Superior

de Administración Pública (ESAP), el proyecto de ley debería ir encaminado a lograr obtener la facilitación de las prácticas como opción de grado a todos los estudiantes de las diferentes instituciones.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 040 DE 2014 CÁMARA

por la cual se facilita la realización de la práctica administrativa y/o profesional, o sus similares, de los estudiantes de la carrera de administración pública en las entidades públicas del país.

Modificaciones propuestas

Se proponen las siguientes modificaciones para dejar más explícito el tipo de establecimiento u Universidad que dictan la carrera de Administración Pública, dado que la Escuela Superior de Administración Pública, no se establece como Universidad sino como un establecimiento público de carácter universitaria, es por ello que el artículo 2° quedará de la siguiente manera:

Artículo 2°. Los estudiantes del Programa Profesional de Administración Pública, que hayan cursado y aprobado académicamente su plan de estudios, según lo establecido en las regulaciones internas de cada Universidad o establecimiento público con carácter universitario, podrán realizar la práctica administrativa y/o profesional, o sus similares, como opción de grado, en organismos o entidades del Estado carácter público del orden nacional, departamental, municipal y/o distrital.

Se modifica la redacción del artículo, pero el sentido es el mismo, quedará de la siguiente manera:

Artículo 3°. Las universidades y establecimientos públicos de carácter universitario, deberán realizar los respectivos convenios interadministrativos con las entidades públicas en donde los estudiantes realizarán las prácticas administrativas y/o profesionales.

Se complementa el artículo 7° para que no queden vigentes leyes que puedan ir en contravía de esta, por lo cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que sean contrarias.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 040 DE 2014 CÁMARA

por la cual se facilita la realización de la práctica administrativa y/o profesional, o sus similares, de los estudiantes de la carrera de administración pública en las entidades públicas del país.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto facilitar la realización de la práctica administrativa y/o profesional, o sus similares, como opción de grado para los estudiantes de Administración Pública, en las entidades de carácter público de los organismos del orden nacional, departamental, municipal y/o distrital.

Artículo 2°. Los estudiantes del Programa Profesional de Administración Pública, que hayan

² [6]6 Sentencia C-749 de 2009 Magistrado Ponente: doctor Luis Ernesto Vargas Silva.

³ [7]7 Artículo 79, literal c) Acuerdo número 023 de 2005, por el cual se expide el Reglamento General Estudiantil para los Programas Curriculares de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). DAFP.

cursado y aprobado académicamente su plan de estudios, según lo establecido en las regulaciones internas de cada Universidad o establecimiento público con carácter universitario, podrán realizar la práctica administrativa y/o profesional, o sus similares, como opción de grado, en organismos o entidades del Estado carácter público del orden nacional, departamental, municipal y/o distrital.

Artículo 3°. Las universidades y establecimientos públicos de carácter universitario, deberán realizar los respectivos convenios interadministrativos con las entidades públicas en donde los estudiantes realizarán las prácticas administrativas y/o profesionales.

Artículo 4°. Para todos los efectos legales, las personas que presten la práctica administrativa y/o profesional, o sus similares, tienen las mismas responsabilidades y obligaciones de los servidores públicos de los respectivos organismos o entidades, sin embargo dado su carácter de practicante, este no podrá tomar decisiones que llegaren a menoscabar financiera y/o jurídicamente a la entidad, y contarán con acompañamiento de un personal idóneo.

Parágrafo. El tiempo de realización de la práctica administrativa y/o profesional, o sus similares, será tenido en cuenta como experiencia laboral en la hoja de vida del practicante.


Artículo 5°. La práctica administrativa que adelante el estudiante de Administración Pública, tendrá como propósito formativo que los estudiantes desarrollen competencias para que estos puedan dar resolución a problemas teóricos y prácticos de la administración pública, en el ámbito de la entidad correspondiente.

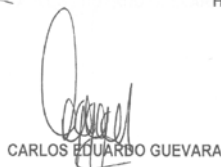
Artículo 6°. Las entidades públicas receptoras de los practicantes, podrán establecer prácticas profesionales no remuneradas, o remuneradas para lo cual podrán establecer en sus presupuestos rubros destinados al pago de las mismas, de acuerdo a las leyes vigentes para tal fin.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que sean contrarias.

A consideración de los honorables Congresistas,


ANA MARÍA RINCÓN


HUGO HERNÁN GONZÁLEZ


CARLOS EDUARDO GUEVARA

Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 040 de 2014 Cámara, *por la cual se facilita la realización de la práctica administrativa y/o profesional, o sus similares, de los estudiantes de la carrera de administración pública en las enti-*

dades públicas del país, con las modificaciones propuestas.

De los honorables Congresistas,


ANA MARÍA RINCÓN


HUGO HERNÁN GONZÁLEZ


CARLOS EDUARDO GUEVARA

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA
PARA PRIMER DEBATE**

Bogotá, D. C., 17 de septiembre de 2014.

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 040 de 2014, *por la cual se facilita la realización de la práctica administrativa y/o profesional, o sus similares, de los estudiantes de la carrera de Administración Pública en las entidades públicas del país.*

Dicha ponencia fue presentada por los honorables Representantes: *Carlos Guevara Villabón* (Ponente Coordinador); *Hugo Hernán González Medina*, *Ana María Rincón Herrera*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 048/del 17 de septiembre de 2014, se solicita la publicación en la **Gaceta del Congreso** de la República.


JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ
Secretario

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 047
DE 2014 CÁMARA**

por medio de la cual se crea el sistema de 'bicicletas escolares', y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 15 de septiembre de 2014

Honorable Representante
ALFREDO APE CUELLO BAUTE
Presidente Comisión Sexta
Cámara de Representantes

Referencia: Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 047 de 2014 Cámara**, *por medio de la cual se crea el sistema de 'bicicletas escolares', y se dictan otras disposiciones.*

Señor Presidente:

En atención a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional

Permanente de la Cámara de Representantes y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate en comisión al **Proyecto de ley número 047 de 2014 Cámara**, por medio de la cual se crea el sistema de 'bicicletas escolares', y se dictan otras disposiciones, según el siguiente informe.

1. Antecedentes del proyecto de ley

La presente iniciativa legislativa, fue presentada por los honorables Senadores Manuel Virguez, Carlos Alberto Baena, Guillermo García Realpe, Alexandra Moreno Piraquive y la honorable Representante Gloria Stella Díaz, ante la Secretaría del Senado de la República, asignándosele el número 31 de 2013 Senado, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 574 del 2013, repartido para su trámite correspondiente a la Comisión Sexta y del cual fue designado como ponente el honorable Senador Mauricio Aguilar Hurtado, quien rindió ponencia positiva para primer debate, sin embargo dicha ponencia no fue discutida en la Comisión Sexta de Senado sufriendo su archivo por falta de trámite.

2. Justificación

De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, gran parte de los problemas que aquejan al sector rural colombiano, tienen que ver con la baja cobertura, calidad y pertinencia de la educación, que no responde a las necesidades sociales, ni se ajusta a la demanda de la población. Persisten altas tasas de deserción y repitencia, así como un número amplio de menores que nunca han sido atendidos por el sistema educativo.

En el año 2012 se matricularon 10.674.609 alumnos en educación básica y media, de los cuales el 75.75% pertenecía al sector urbano y sólo un 24.25% al sector rural del país, con una diferencia de más de 5.490.000 alumnos; y la tasa de deserción se ubica en un 4.3% en el 2013, es decir, que alrededor de 349.000 menores abandonaron el sistema educativo. A lo que se suma dentro de sus causales el matoneo en las escuelas, la falta de transporte hacia las instituciones rurales y la violencia e inseguridad de las zonas donde estas se encuentran.

Como consecuencia de estas debilidades, permanecen latentes los altos índices de trabajo infantil, que para 2012 alcanzó un cifra de 15.2%, los bajos niveles de escolaridad, desempleo creciente, pobreza, y violencia en las zonas más vulnerables del país.

Sumado a lo anterior, cabe mencionar la debilidad institucional del nivel local en el desarrollo y sostenibilidad de los programas sociales, lo cual demanda un importante fortalecimiento en la gestión de los recursos e implementación, desarrollo y control de los proyectos por parte de los entes territoriales.

Es por ello que se han venido emprendiendo esfuerzos importantes en mejorar los indicadores relacionados con el acceso a la educación y permanencia en los ciclos escolares. Parte de las acciones emprendidas por la autoridad nacional, han

consistido además de la ampliación de la cobertura en educación básica y media, la implementación de opciones educativas articuladas con el desarrollo productivo y social, y la conformación de alianzas estratégicas entre instituciones educativas con diferentes sectores y niveles, entre otras.

En esta misma línea el presente proyecto de ley, propone la implementación de otro tipo de estrategia que se encuentra orientada a disminuir las tasas de deserción escolar y trabajo infantil como lo es el sistema de "Bicicletas Escolares". Con esta iniciativa se pretende brindar una herramienta de transporte que facilite el acceso de los niños, niñas y jóvenes desde sus hogares a los establecimientos educativos cuando estos se encuentren en zonas alejadas o de difícil acceso.

Cabe mencionar que la iniciativa en mención, surge también de las experiencias recabadas de ciclistas colombianos destacados, que demuestran cómo pese a las dificultades y circunstancias adversas han podido surgir gracias a su talento, capacidad y constancia. Tal es la historia del joven ciclista colombiano Nairo Quintana, el cual inspiró la presentación del presente proyecto, pues precisamente él utilizaba una bicicleta como medio de transporte, para llegar desde su hogar hasta su centro educativo. Estos fueron sus inicios como ciclista y deportista.

De esta manera, con la presente ley se espera contribuir a que muchos jóvenes colombianos puedan acceder a su adecuada y debida formación académica, y desarrollar a la vez sus habilidades deportivas contando con un medio de transporte también amigable con la salud, y el medio ambiente como lo es la bicicleta.

3. Beneficios de la ley

Con el presente proyecto de ley se busca fundamentalmente establecer un mecanismo que ayude a los estudiantes colombianos a mantenerse dentro del sistema educativo.

Con la entrega de bicicletas, se facilita un instrumento de transporte a aquellos estudiantes e incluso maestros, que deben recorrer trayectos largos o de difícil acceso y que debido al nivel de ingreso de sus hogares no poseen los recursos necesarios para desplazarse por cualquier medio de transporte diferente a sus propios pies, que podrá mantener a los estudiantes dentro del sistema educativo, ayudando así a la disminución de la deserción escolar en el alumnado.

De igual forma, esta ley pretende, fomentar la actividad deportiva en los niños, niñas y adolescentes desde sus inicios, con el objeto, a su vez, de aprovechar aquellos talentos deportivos de los alumnos donde puedan encontrar beneficios y ser incorporados a los procesos deportivos desarrollados por Coldeportes.

En cuanto al tema ambiental, según el Ideam, Colombia sólo genera el 0.37% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, sin embargo, el cambio climático es un asunto que debe ser primordial en la agenda estatal y que debe ser atendido de manera urgente.

En Colombia, tanto la mitigación del cambio climático (a través de una disminución de las emisiones de gases efecto invernadero), como la adaptación de sus efectos son prioridades en la política ambiental nacional. Las principales herramientas de política pública sobre cambio climático en Colombia son¹:

- La Estrategia de Desarrollo Bajo en Carbono (mitigación).
- El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (adaptación).
- La Estrategia Nacional REDD (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal Evitada).
- La Estrategia nacional de reducción del riesgo financiero del Estado ante la ocurrencia de desastres naturales.

La prioridad establecida por el Gobierno nacional en el tema de cambio climático y disminución de gases efecto invernadero, se ve armonizada con el objeto de esta ley, al dar como instrumento de transporte una bicicleta, la cual permite el traslado a lugares con distancias considerables sin emisión de gases efecto invernadero.

A la par de la conciencia ambiental que se establece con el uso de la bicicleta como medio de transporte, se anexa un componente de salud para los usuarios de este vehículo que debido a la práctica del ciclismo pueden obtener beneficios para el estado físico y mental de las personas, así como lo indica el informe “Salud y Bicicleta”, publicado por el Centro de Salud de la Universidad Alemana del Deporte (DSHS) de la ciudad de Colonia, que se ocupa detalladamente de los efectos positivos de ir en bicicleta sobre las articulaciones, la espalda, así como sobre el sistema circulatorio e inmunológico. “Quien monta en bicicleta regularmente, se ahorra visitas al médico, medicamentos e incluso tratamientos muy costosos. Aunque no se empiece a hacer ejercicio regularmente hasta una edad avanzada, los resultados son palpables. Las personas que sufren las típicas molestias de dolor de espalda, sobrepeso y otras enfermedades cardiovasculares, podrían gozar de muchos años de buena salud, si se decidieran a usar más la bicicleta,” comenta el Dr. Froböse, Presidente del Centro de Salud de DSHS y coordinador principal de este nuevo estudio².

Se ha encontrado una relación positiva entre la práctica de la actividad física y el rendimiento académico en varios estudios realizados por el departamento de educación del estado de California en los EE.UU. (Dwyer et al, 2001; Dwyer et al, 1983; Linder, 1999; Linder, 2002; Shephard, 1997 y Tremblay et. al, 2000) que apoyan la idea de que el dedicar un tiempo sustancial a actividades físicas en las escuelas, puede traer beneficios en el rendimiento académico de los niños, e incluso sugieren

que existen beneficios, de otro tipo, comparados con los niños que no practican deporte³.

4. Experiencia nacional

A nivel nacional ya han sido puestas en marcha de manera exitosa, iniciativas como la que se proponen en el presente proyecto de ley, de las cuales sólo se mencionarán algunas. Tal es el caso de Sahagún en Córdoba, donde la administración municipal, a través de la Secretaría de Educación y Cultura, han entregado 800 bicicletas en las zonas rurales en convenio con los directores de los planteles educativos, para evitar la deserción escolar y así priorizar estudiantes que por sus necesidades requieren esta ayuda para acceder a su derecho a la educación.

Así mismo ha ocurrido en el corregimiento el Patico dentro de la jurisdicción de Talaigua Nuevo, en el sur de Bolívar, donde la Alcaldía hizo entrega de 170 bicicletas a igual número de estudiantes, con el propósito de solucionar su problema de transporte para ir a clases.

En el año 2010 la Administración municipal de Guadalupe, Huila, entregó bicicletas todo terreno a los estudiantes de cinco veredas beneficiarias, adicionalmente le fueron entregados un seguro de accidente, casco protector y un impermeable para protección contra la lluvia y el frío. Las bicicletas fueron dadas en calidad de comodato por la Alcaldía y esta se comprometió a realizar un mantenimiento preventivo cada seis meses, el cual será realizado por un mecánico contratado por la entidad territorial. Esta iniciativa se da para cumplir con el transporte escolar que ofrece el municipio, dado que la normatividad vigente es de difícil cumplimiento en las zonas rurales dado que las vías por defectos climáticos son difíciles de mantener en todo tiempo en un buen estado.

En mayo del 2013, 30 estudiantes de la Vereda Zaino del municipio de Valencia en el departamento de Córdoba, recibieron bicicletas para facilitarles el transporte hasta sus escuelas. Iniciativa que partió de la administración municipal al descubrir que los niños para llegar a su escuela debían caminar hasta 4 kilómetros desde sus casas.

En marzo de 2014, la Gobernación del Atlántico entregó en el municipio de Candelaria 12 bicicletas a alumnos de la institución educativa Nuestra Señora de la Candelaria. La entrega se realizó a estudiantes previa selección de los mismos, de la población víctima del conflicto, damnificados de la ola invernal del 2010 y cuyos hogares se encuentran distantes de la institución, en aras de garantizar la permanencia en el sistema educativo de estos niños y niñas.

Mediante iniciativa privada también se han realizado esfuerzos por poner a rodar a los jóvenes hasta las escuelas. En el municipio de El Retiro en Antioquia, ha sido la Fundación Correcaminos,

¹ Tomado del link de asuntos ambientales de la página electrónica de Cancillería <http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/environmental/climate>

² Tomado de <http://www.sevilla.org/sevillaenbici/contenidos/2-hazlobien/ventajas/UnaMedicinaSobreRuedas.html>

³ “El impacto de la actividad física y el deporte sobre la salud, la cognición, la socialización y el rendimiento académico: una revisión teórica”. Autores: William Ramírez, Stefano Vinaccia y Gustavo Ramón. Revista de estudios sociales de la Universidad de los Andes. <http://res.uniandes.edu.co/view.php/370/view.php>

en cabeza del ciclomontañista Iván Echeverri, la que ha entregado 1.700 ciclas a pequeños de las 12 veredas más vulnerables del municipio, gracias a aportes privados, con el mismo objetivo de atacar la deserción escolar y lograr impulsar tanto el deporte como la educación.

4. Experiencia internacional

Este tipo de programas han sido desarrollados e institucionalizados en diferentes países de Latinoamérica y el mundo, tales como España, México, Nicaragua, Brasil, Argentina y Perú.

Perú

En el caso particular de Perú, el Ministerio de Educación viene impulsando desde el 2012 la iniciativa “Rutas Solidarias”, a través de la Dirección de Promoción Escolar, Cultura y Deporte (Dipe-cud), a favor de 100 mil escolares al 2016, a nivel nacional, mejorando con la distribución de bicicletas el traslado a sus escuelas. Los resultados que se van mostrando hasta el momento han permitido no sólo reducir el tiempo de viaje, sino también que los escolares lleguen a estudiar más despejados, con ganas de aprender, menos cansados y, por lo tanto, con mejor rendimiento.

El Ministerio de Educación identifica las regiones beneficiadas según criterios como: que se encuentren en zonas con quintil de pobreza 1, 2 y 3; zonas rurales, zonas con dispersión, zonas con bajo rendimiento escolar zonas de frontera.

Durante el trabajo coordinado con la comunidad, el Ministerio de Educación les pide su compromiso para dar sostenibilidad a la iniciativa, asumiendo todas las medidas expresadas en las cartillas entregadas con el mantenimiento no solo de las bicicletas, sino también de las rutas por donde van a transitar los escolares y el trabajo solidario desplegado.

Brasil

En Brasil, existe el programa ‘Camino Escolar’ (Caminho da Escola) diseñado por el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación, adscrito al Ministerio de Educación, creado con el objetivo de renovar la flota de vehículo escolar, garantizar la seguridad y la calidad del transporte de los estudiantes y contribuir a reducir el absentismo escolar, aumentando a través del transporte diario, acceso y permanencia en la escuela los estudiantes matriculados en la educación básica de la zona rural de las redes estatales y municipales. El programa también tiene como objetivo la normalización de los vehículos de transporte escolar, la reducción de precios de los vehículos y una mayor transparencia en estas adquisiciones.

El gobierno federal, a través de la ENDF y en colaboración con Inmetro, ofrece un vehículo con especificaciones únicas, adecuados para el transporte de los estudiantes, y las condiciones apropiadas transitabilidad de los caminos de las zonas rurales y urbanas de Brasil.

El programa consiste en la adquisición, a través de subasta electrónica para el precio récord realizado por la ENDF, estandarizada para los vehículos de transporte escolar. Hay tres maneras para que

los estados y los municipios participen en el camino a la escuela: con recursos propios, simplemente se adhieren al comprador; a través de convenios firmados con la ENDF; a través de financiamiento del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), que ofrece línea de crédito especial para la compra de autobuses y cero kilómetros de nuevos vasos⁴.

Nicaragua

El gobierno nicaragüense comenzó el programa “Ayúdame a llegar” desde 2007, a través del cual se han entregado hasta la fecha 15.000 bicicletas, tanto a estudiantes como a maestros. Las zonas rurales de Nicaragua son las que tienen la mayor desventaja, por su déficit en infraestructura, docentes, materiales didácticos y mobiliario escolar; y para llegar a las escuelas rurales, los estudiantes deben recorrer distancias de hasta tres kilómetros cada día.

6. Competencia del Congreso

El reglamento interno del Congreso, la Ley 5ª de 1992, indica en su artículo 6º:

CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

(...)

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

(...)

El artículo 140. *Iniciativa Legislativa*. Pueden presentar proyectos de ley:

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

(...)

7. Impacto fiscal

De conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente.

Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que no obstante lo anterior tenemos como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, es preciso aclarar que la iniciativa contempla que la aplicación de esta sea progresiva en la entidad territorial, según el caso, así:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”.

⁴ Tomado de: http://www.fnede.gov.br/programas/caminho-da-escola/caminho-da-escola-apresentacao_

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”.

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

En tal sentido, se requiere el apoyo del Gobierno nacional, que pueda avalar la presente iniciativa, por cuanto generaría beneficios importantes para la población estudiantil, sobre todo dentro de las zonas rurales y/o de difícil acceso a los planteles educativos.

También es importante destacar que el Gobierno nacional en la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 ‘Prosperidad para Todos’, estableció en sus artículos 14 y 174, destinación de recursos de donde podría tomarse para la financiación de esta ley.

Artículo 14. Destino de los recursos de la participación de propósito general para deporte y cultura. A partir del 2012 la destinación porcentual de que trata el inciso 2° del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, modificada por el artículo 21 de la Ley 1176 de 2007, para los sectores de deporte y recreación y cultura será la siguiente:

El ocho por ciento (8%) para deporte y recreación y el seis por ciento (6%) para cultura.

Artículo 174. Promoción del deporte y la cultura. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura y Coldeportes, creará el Sistema Nacional de Competencias deportivas, académicas y culturales “Supérate”, como estrategia de inserción social dirigida de forma prioritaria a poblaciones en situación de vulnerabilidad, en condición de desplazamiento forzado y en proceso de reintegración social. Esta estrategia desarrollará competencias deportivas y actividades artísticas en todos los municipios del país en diferentes categorías.

Parágrafo. Para la implementación de estas actividades se convocará y vinculará a las entidades del sector público que tengan competencias en estos temas, a las empresas patrocinadoras, al sector privado, y a los medios de comunicación.

8. Pliego de modificaciones

Acogiendo las diversas inquietudes formuladas por los ponentes, sobre la financiación de la iniciativa, los temas sujetos a la reglamentación de parte del Gobierno nacional, entre otros, se procedió a eliminar del articulado radicado siete artículos, quedando el proyecto con seis (6) artículos que fueron modificados para quedar acorde a lo armonizado por los ponentes.

Se modifica el título del proyecto, para ajustarlo al articulado propuesto así:

“Por medio de la cual se **crea el sistema** de ‘bicicletas escolares’, y se dictan otras disposiciones”.

Se modificó el objeto del proyecto cambiando de la creación de un programa a la implementación de un sistema, se unificó el ámbito de aplicación.

Los artículos que trataban de reglamentar la implementación fueron eliminados y se le entrega la facultad reglamentaria al Gobierno nacional para que a través de los Ministerios correspondientes, pueda de manera técnica darle vida al sistema, contando para ello con las instituciones educativas y los padres de familia a través de las asociaciones de padres.

Articulado propuesto

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto crear el **sistema** de Bicicletas Escolares, **el cual será parte integral del plan decenal de educación y del plan sectorial de educación, como instrumento** para garantizar **la permanencia en el sistema educativo**, en zonas rurales y urbanas del país, fomentando el uso seguro de la bicicleta como medio de transporte **sostenible** y evitar la deserción escolar.

La presente ley regirá en todo el territorio nacional **y tendrá como finalidad** la entrega de bicicletas para uso exclusivo de estudiantes de las instituciones educativas, tanto rurales como urbanas, como servicio de transporte, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la autoridad competente.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional, con la coadyuvancia **de los entes territoriales y** la Policía Nacional, pondrán en marcha planes de acción para garantizar la seguridad vial de **los** estudiantes que hagan uso del **sistema**, generando un entorno seguro en las rutas determinadas.

Artículo 3°. El Ministerio de Educación Nacional en compañía de los entes territoriales, así como las instituciones educativas beneficiarias de este **sistema**, deberán socializar la implementación del mismo con la comunidad educativa, enseñando su correcto funcionamiento y promoviendo el cumplimiento de las normas generales **contenidas en el** Código Nacional de Tránsito Terrestre.

Artículo 4°. Financiación. El Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales, destinarán las partidas necesarias conforme a los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones que le sean asignados, respectivamente.

Para la implementación de la presente ley, se podrán suscribir los convenios, compromisos y/o acuerdos necesarios para el óptimo funcionamiento del **sistema, de igual forma, se podrán obtener recursos a través de la Agencia para la Cooperación y de la empresa privada.** Tales convenios buscarán garantizar la protección del derecho fundamental a la educación, la sostenibilidad económica del programa, fortalecimiento a la educación y seguridad vial entre los actores de la vía, mantenimiento y reparación de las bicicletas, capacitación a los usuarios sobre los cuidados de la bicicleta y mecánica básica, fomento de la actividad física y responsabilidad ambiental, entre otras.

Artículo 5°. Reglamentación. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Educación

Nacional y el Ministerio de Transporte, deberá reglamentar la presente ley, dentro de los seis (6) meses siguientes, contados a partir de la entrada en vigencia de la misma.

Parágrafo: Para la reglamentación de la presente ley, el Gobierno Nacional realizará mesas de trabajo donde las entidades territoriales, las instituciones educativas, asociaciones de padres de familia y el Congreso Nacional tengan asiento.

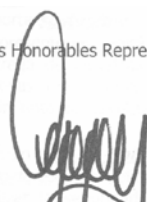
Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Proposición

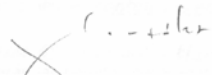
De acuerdo con las consideraciones anteriores nos permitimos proponer a la Comisión Sexta Constitucional Permanente, debatir y aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 47 de 2012 Senado**, por medio de la cual se crea el sistema de 'bicicletas escolares', y se dictan otras disposiciones, con base en el pliego de modificaciones que se adjunta y que forma parte integral de la misma.

De los honorables Representantes,

De los Honorables Representantes,


CARLOS EDUARDO GUEVARA V
Representante a la Cámara - Bogotá D.C.
Movimiento Político MIRA


ANA MARÍA RINCÓN HERRERA
Representante a la Cámara - Huila
Partido de la U


HUGO HERNÁN GONZÁLEZ MEDINA
Representante a la cámara - Caldas
Centro Democrático

TEXTO PROPUESTO A LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 047 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se crea el sistema de 'bicicletas escolares', y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto crear el sistema de Bicicletas Escolares, el cual será parte integral del plan decenal de educación y del plan sectorial de educación, como instrumento para garantizar la permanencia en el sistema educativo, en zonas rurales y urbanas del país, fomentando el uso seguro de la bicicleta como medio de transporte sostenible y evitar la deserción escolar.

La presente ley regirá en todo el territorio nacional y tendrá como finalidad la entrega de bicicletas para uso exclusivo de estudiantes de las instituciones educativas, tanto rurales como urbanas, como servicio de transporte, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la autoridad competente.

Artículo 2°. *El Gobierno nacional*, con la coadyuvancia de los entes territoriales y la Policía Nacional, pondrán en marcha planes de acción para garantizar la seguridad vial de los estudiantes que hagan uso del sistema, generando un entorno seguro en las rutas determinadas.

Artículo 3°. *El Ministerio de Educación Nacional en compañía de* los entes territoriales, así como las instituciones educativas beneficiarias de este sistema, deberán socializar la implementación del mismo con la comunidad educativa, enseñando su correcto funcionamiento y promoviendo el cumplimiento de las normas generales contenidas en el Código Nacional de Tránsito Terrestre.

Artículo 4°. *Financiación. El Gobierno nacional y las* Entidades Territoriales, destinarán las partidas necesarias conforme a los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones que le sean asignados, respectivamente.

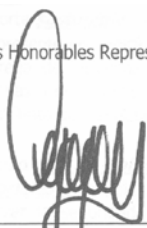
Para la implementación de la presente ley, se podrán suscribir los convenios, compromisos y/o acuerdos necesarios para el óptimo funcionamiento del sistema, de igual forma, se podrán obtener recursos a través de la Agencia para la Cooperación y de la empresa privada. Tales convenios buscarán garantizar la protección del derecho fundamental a la educación, la sostenibilidad económica del programa, fortalecimiento a la educación y seguridad vial entre los actores de la vía, mantenimiento y reparación de las bicicletas, capacitación a los usuarios sobre los cuidados de la bicicleta y mecánica básica, fomento de la actividad física y responsabilidad ambiental, entre otras.

Artículo 5°. *Reglamentación.* El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Transporte, deberá reglamentar la presente ley, dentro de los seis (6) meses siguientes, contados a partir de la entrada en vigencia de la misma.

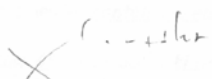
Parágrafo. Para la reglamentación de la presente ley, el Gobierno nacional realizará mesas de trabajo donde las entidades territoriales, las instituciones educativas, asociaciones de padres de familia y el Congreso Nacional tengan asiento.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes,


CARLOS EDUARDO GUEVARA V
Representante a la Cámara - Bogotá D.C.
Movimiento Político MIRA


ANA MARÍA RINCÓN HERRERA
Representante a la Cámara - Huila
Partido de la U


HUGO HERNÁN GONZÁLEZ MEDINA
Representante a la cámara - Caldas
Centro Democrático


CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
047 DE 2014 CÁMARA**

Bogotá, D. C., 17 de septiembre de 2014.

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 047 de 2014 Cámara**, por medio de la cual se establece el programa de “bicicletas escolares”, y se dictan otras disposiciones.

Dicha ponencia fue presentada por los honorables Representantes: *Carlos Guevara Villabón* (Ponente Coordinador); *Hugo Hernán González Medina*, *Ana María Rincón Herrera*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 049/ del 17 de septiembre de 2014, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.


JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ
Secretario

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
208 DE 2014 CÁMARA, 133 DE 2013
SENADO**

*por medio de la cual se dictan medidas
para combatir los grupos criminales armados
y organizados dentro del territorio nacional.*

Doctor

PEDRO JESÚS ORJUELA GÓMEZ

Presidente

Comisión Segunda Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 208 de 2014 Cámara, 133 de 2013 Senado**, por medio de la cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados dentro del territorio nacional.

Honorables Representantes a la Cámara:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992 sometemos a consideración de los Representantes el informe de ponencia del proyecto de ley de la referencia, previas las siguientes consideraciones.

I. Trámite de la iniciativa

El proyecto de ley cuya ponencia sometemos a consideración de la Comisión Segunda Consti-

tucional de la honorable Cámara de Representantes, fue radicado por primera vez el 22 de agosto de 2012 bajo el número 97 de 2012 Senado y fue remitido por competencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República donde se designó como ponente al Senador Armando Benedetti. Sin embargo, teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Defensa radicó el Proyecto de Ley Estatutaria número 211 de 2013 Senado y 268 de 2013 Cámara, que reglamentaba los artículos 116 y 221 de la Constitución Nacional relativos al Fuero Militar y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, cuyo contenido plasmaba los fines de esta iniciativa, de común acuerdo con el Ejecutivo se resolvió entonces dejar un solo texto y avanzar con el proyecto estatutario, procediendo al archivo de la iniciativa parlamentaria.

El 23 de octubre de 2013, en Sentencia C-740 de 2013, la Corte Constitucional declaró inexecutable el Acto Legislativo número 2 de 2012 por vicios de trámite, el cual reformaba los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política, y daban el fundamento jurídico a la Ley Estatutaria del Fuero Militar, lo que ocasionó que las normas de la presente iniciativa que fueron incorporadas en la norma estatutaria, perdieran vigencia.

Por lo anterior y convencido de que las medidas aquí desarrolladas requieren recuperar su vigencia legal, el Senador Juan Lozano presentó nuevamente el presente proyecto de ley el 29 de octubre de 2013, el cual recibió el número 133 de 2013 Senado y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 872 de 2013, basado en la necesidad y la pertinencia del proyecto que quedaron refrendadas con los trabajos de investigación y estudio adelantados en el Curso Integral de Defensa Nacional (Cidental 2013), en el grupo especializado constituido para tal efecto dentro de la Escuela de Guerra, en las conclusiones del trabajo de grupo y las recomendaciones para proceder; y al que además le incorpora las definiciones relevantes que estaban consignadas en el texto presentado por el Gobierno nacional, para que sea discutido al interior del Congreso de la República.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, fueron designados ponentes para primer debate los Senadores Juan Fernando Cristo, Carlos Ramiro Chavarro y Juan Lozano Ramírez como coordinador; informe que se aprobó en la sesión del 3 de diciembre de 2013 de esa célula legislativa, donde se nombraron los mismos Senadores como ponentes para segundo debate, y al que se le introdujeron modificaciones mediante proposiciones concertadas con el Gobierno nacional y el Senador Manuel Virgüez.

La ponencia para segundo debate en el Senado de la República fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1001 del 5 de diciembre de 2013, y en Sesión Plenaria del 27 de mayo de 2014 fue aprobado el texto del proyecto.

Una vez aprobado por la Plenaria del Senado, el proyecto de ley pasó a la Cámara de Represen-

tantes, para continuar su trámite legislativo y se le asignó el número 208 de 2014 Cámara.

Por la naturaleza de los asuntos que regula, el proyecto de ley fue enviado a la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes y fuimos designados los siguientes ponentes en esta célula legislativa, los honorables Representantes Aida Merlano Rebolledo (Coordinadora), Efraín Antonio Torres, Tatiana Cabello Flórez, Federico Hoyos Salazar, María Eugenia Triana, Alirio Uribe Muñoz y Leopoldo Suárez Melo.

II. Aspectos generales del proyecto de ley

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley, hoy por hoy, a las Bandas criminales (Bacrim) y, en general, a los grupos criminales, armados y organizados, se les enfrenta con las mismas armas, con la misma capacidad ofensiva, con los mismos cuerpos que en términos generales, se usa para enfrentar a los delincuentes del barrio.

El Ejército Nacional, por ejemplo, no puede enfrentar las Bacrim como enfrenta a las guerrillas y no se puede emplear a plenitud la capacidad ofensiva del Estado para combatir este flagelo.

Las Bacrim y más ampliamente los distintos grupos de crimen organizado tienen estructuras complejas, financiación producto de actividades ilícitas que se usa también para reproducirlos; disponen de armamentos complejos y sofisticados, privativos de las Fuerzas Armadas, tienen armas largas, como las han tenido las guerrillas y han logrado una notable capacidad de intimidación, extorsión y chantaje desde su lógica criminal en extensas y diversas zonas del país.

No podemos seguir con las limitaciones que hoy nos afectan frente a este fenómeno, ni podemos tampoco, ingenuamente, condenar a nuestros compatriotas a que las Bacrim o cualquier banda criminal organizada, hoy o mañana siga ejerciendo su poderío criminal sin una respuesta eficaz del Estado.

Es por ello que el presente proyecto, consultado en su espíritu con el Gobierno nacional, ha recibido en dos ocasiones su apoyo explícito. La primera vez por parte del Presidente de la República, quien tal y como lo expresó el día 14 de agosto de 2013 ante el pleno de la bancada de Senadores del Partido de la U y con el acompañamiento del Ministerio de Defensa, expresó que busca habilitar al Ejército, a la Fuerza Aérea y a la Armada Nacional para que puedan combatir los grupos criminales, armados y organizados. Y en una segunda oportunidad cuando el Ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, manifestó su beneplácito con esta iniciativa tras la explicación que dio el Senador Juan Lozano sobre la misma en el Club de la Fuerza Aérea Colombiana, que contó además con la presencia de la cúpula militar; no obstante el jefe de la cartera de Defensa solicitó darle prioridad a la iniciativa gubernamental que busca crear el fondo para la defensa jurídica de la Fuerza Pública por los efectos que trae consigo la inexecutable que declaró la Corte Constitucional sobre el Acto Legislativo de Fuero Militar.

En ese orden de ideas conviene que luego se proceda con la discusión y votación que se somete a consideración de los honorables congresistas en esta oportunidad, en aras de fortalecer el ordenamiento jurídico en este ámbito.

Está claro que las Bacrim y las organizaciones criminales análogas son expresión sofisticada de la delincuencia común, vinculada en la gran mayoría de los casos con el narcotráfico y actividades ilegales, y que no las anima ningún propósito ideológico. Son organizaciones criminales. Por esa razón, dada su naturaleza, no son sujetos directos del Derecho Internacional Humanitario. Ni deben serlo. Son delincuentes comunes, se insiste.

No obstante, para que se puedan combatir con toda eficacia por el bien de la sociedad colombiana, no existe talanquera jurídica de ninguna clase, para que el legislador, habida consideración de la inmensidad de su peligro criminal y su capacidad letal ejercida contra los colombianos, habilite a las Fuerzas Armadas, al Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada para que les puedan enfrentar, desarticular y derrotar. Este no es solamente un problema de Policía ni de seguridad ciudadana barrial. Es un problema de Estado.

Fue el propio Ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón quien confirmó la envergadura del reto que enfrenta el Estado colombiano por cuenta del fortalecimiento de las estructuras criminales armadas y organizadas que a lo largo de los años han ido adquiriendo distintas denominaciones y que hoy son conocidas como “Bacrim”.

En efecto “*las Bacrim están cada vez más armadas*”, como le dijo el Ministro Pinzón al diario *El Universal*¹ le impone al Estado la necesidad de revisar su estrategia para enfrentar el crimen organizado. Y para evitar malas interpretaciones, abusos o confusiones en la aplicación de la presente ley el artículo 2° y el artículo 5° de la misma establecen que los grupos criminales, armados y organizados a los que se refiere el proyecto son conjuntos de personas armadas y organizadas al margen de la ley que realizan operaciones ilegales repetidas sobre una parte del territorio nacional, sin un móvil o finalidad política, cuyo nivel de hostilidades, armamento disponible y capacidad ofensiva afectan o ponen en peligro a la ciudadanía y a las instituciones. Se establece también que a sus integrantes no les serán aplicables los procesos de desmovilización previstos en la Ley 418 de 1997 con sus respectivas prórrogas y modificaciones.

De esta manera, queda claro que es en consideración a su nivel de hostilidades, a su armamento disponible y a su capacidad ofensiva y de causarle

¹ “*Las Bacrim están cada vez más armadas*”: Juan Carlos Pinzón. El Ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, advirtió que actualmente el país tiene que afrontar nuevos retos en materia de seguridad como son las bandas criminales, que definió como las conformadas por miembros de grupos de desmovilizados, especialmente descendientes del paramilitarismo y aseguró que los miembros de estos grupos están cada vez más armados. Tomado de <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/las-bacrim-estan-cada-vez-mas-armadas-juan-carlos-pinzon-78389>.

daño a la sociedad y a las instituciones que es precedente y necesaria la tramitación de esta iniciativa sin que ella implique en modo alguno modificar la condición criminal de estas organizaciones, ni concederles ningún tipo de estatus diferente. Y es por la misma razón que de manera expresa se advierte que no podrán desmovilizarse y que no se les pueden aplicar las normas contempladas en la Ley 418 de 1997, con sus respectivas prórrogas y modificaciones.

III. Objeto del proyecto de ley

El presente proyecto de ley busca habilitar a las Fuerzas Militares para que en virtud del cumplimiento de sus deberes constitucionales, de mantener la integridad del territorio nacional, defender el régimen constitucional y salvaguardar la soberanía nacional de amenazas internas, use todo su accionar en el enfrentamiento de uno de los mayores flagelos generadores de violencia que azotan a la Nación, como son las acciones criminales realizadas por estructuras armadas que aunque ajenas a la aplicación directa del Derecho Internacional Humanitario, ocasionan una destrucción tal y representan una amenaza capital que requiere el uso infranqueable de la fuerza militar con el fin de defender los derechos a la libertad, la paz, la vida y honra de los nacionales.

Es obligación irrenunciable del Estado colombiano salvaguardar la integridad de la Nación y proteger el Estado constitucional contra cualquier amenaza que limite los derechos fundamentales de los colombianos, lucha que no puede entenderse sin las Fuerzas Militares como aliadas de defensa del orden constitucional que constituye el pilar fundamental de una Nación libre.

Como ya se ha dicho en los últimos años, el Estado ve cómo la actividad delictiva de algunas organizaciones delictivas ha venido creciendo de manera desmesurada y junto con ello, el poder de daño de los grupos criminales ha venido en ascenso, por lo que se requiere contrarrestar sus acciones ilegales y violentas mediante el uso de estrategias y operaciones que anulen su poder destructivo.

Uno de los deberes fundamentales del Estado colombiano es mantener la seguridad como un bien común y un derecho de la sociedad, que redunde en el progreso de la Nación. Por ello es necesario que el territorio nacional no sea flanqueado para consumir acciones que atentan contra la vida, la salud, la libertad, la integridad física y el patrimonio de los nacionales. En este orden, la seguridad de los colombianos integra no solo la protección física y moral de las personas individualmente consideradas, sino que incluye un concepto más amplio referido a la protección y progreso de una sociedad.

No obstante lo anterior, durante buena parte del siglo XX la Nación vivió un clima de inseguridad generalizado que hacía muy difícil el crecimiento económico del país y el bienestar social de los colombianos, ello debido a una presencia estatal débil en las zonas rurales que permitió el auge de los grupos armados ilegales quienes encontraron en estas zonas, condiciones aptas para ejercer su

poder criminal, incubando la violencia frente a sus habitantes, como medio de presión para obtener resultados económicos, producidos por uso de cultivos ilícitos, producción de droga, secuestros y captura de las rentas públicas entre otros muchos actos punibles justificados con banderas políticas o lucha armada.

Lo anterior, se convirtió en un hecho desestabilizador del Estado, tanto que se llegó a mencionar que estábamos frente a una captura criminal de nuestro territorio, y a un Estado fallido, lo que obligó a concentrar esfuerzos en cabeza de la Fuerza Pública que lograran mitigar la ya muy difícil situación de inseguridad que vivía el país.

En la última década, dichos esfuerzos rindieron unos frutos muy favorables para el país, por primera vez los grupos armados al margen de la ley estuvieron replegados y fueron diezmados ostensiblemente, cuestión que junto con las políticas de reinserción y desmovilización crearon un ambiente de seguridad que en años anteriores se veían muy lejanos.

No obstante, el desmonte del paramilitarismo no logró acabar con el negocio millonario del narcotráfico y dejó muchos espacios de ingresos financieros a la deriva que pronto serían llenados por algunos ex miembros de las antiguas autodefensas, con el fin de continuar el negocio ilícito excluyendo el factor dogmático o político con el que se justificaba su anterior actuar, y así se produjo el advenimiento de grupos con fines criminales que buscan recobrar y aumentar el negocio criminal del narcotráfico que otros dejaron tras las desmovilizaciones o las bajas, reproduciendo estructuras de poder local con el fin de lucrarse del negocio del narcotráfico.

Estas organizaciones traen consigo las mismas costumbres de operación y violencia heredadas del actuar paramilitar, su fuerza armada está encaminada a intervenir los territorios y sus ciudadanos, factores determinantes para el narcotráfico en la medida en que el negocio requiere la toma de las zonas, con el fin de realizar el cultivo ilícito, instaurar los laboratorios que permiten el procesamiento de los narcóticos y controlar un corredor que facilite el tráfico de los insumos y rutas para la extracción hacia el destinatario final.

En efecto, está comprobado, como se expresará más adelante, que estas bandas potencian su actuar criminal con elementos propios de un ejército irregular: usan uniformes, poseen armas de asalto o armas largas, tienen campamentos, conforman estructuras jerarquizadas, poseen capacidad de combate y de acciones concertadas, y además en ocasiones se encuentran asociadas con los grupos insurgentes, lo que hace muy difícil la distinción entre unos y otros. Estas particularidades hacen que dichos grupos se alejen de las características propias de los grupos de delincuencia común y deban ser incluidas, más bien, dentro de aquellas fuerzas con capacidad de desestabilización del Estado, lo que requiere una acción estatal concertada y completa que incorpore a las Fuerzas Militares.

En conclusión, dadas las características de los grupos criminales armados y organizados, cualquiera que sea su denominación, se hace necesario que la Fuerza Militar realice las operaciones que considere pertinentes, dentro del respeto a la integridad jurídica nacional e internacional y en defensa de los principios constitucionales y la institucionalidad del Estado colombiano. De lo contrario, se corre un peligro de ausencia o insuficiencia de control estatal en muchos de los territorios donde estas organizaciones tienen su sede criminal, hecho este que en otros tiempos colaboró al auge y enquistamiento de las guerrillas que habrían de convertirse en el peor de los flagelos en nuestro país.

IV. Grupos criminales armados y organizados

Es innegable que a partir de las desmovilizaciones de los diferentes frentes de las autodefensas se han desarrollado nuevas fuerzas criminales², con estructuras militares organizadas, y sobre todo con participación de mandos medios que nunca se desmovilizaron o que en busca de recuperar el poder territorial perdido se rearmaron³. Las estructuras de estas bandas emergentes distan mucho de lo que en su momento significaron las autodefensas y son una consecuencia de un complejo proceso de desmovilización que aunque eficaz nunca logró desactivar el influjo negativo del narcotráfico, la extorsión y demás actividades delictuales que representaban una fuente de financiamiento y poder sin precedente.

En este sentido, aunque las prácticas y tácticas militares de las bandas emergentes y las autodefensas sean similares en su generalidad, debido a su formación militar inicial, existen claras diferencias entre una y otra. Al respecto, el Segundo Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación menciona:

“Los informes regionales y la observación nacional realizada por la CNRR constató que los nuevos grupos armados ilegales se expandieron y consolidaron en varias regiones, de forma que en medio de las disputas referidas también se registran reagrupamientos, pero no a partir de un solo centro ni de una nueva forma de coordinación federal “al estilo AUC”, sino de distintos centros de poder en pugna.

Por tanto, entre ellos se entrecruzaron dinámicas de coordinación e integración y choques cruentos que generan verdaderas guerras locales en varias regiones, con expresiones rurales más amplias y urbanas en varias ciudades importantes.

Hay que advertir que el contexto es distinto en muchos aspectos al del surgimiento de las AUC: las circunstancias, dinámicas del conflicto armado, tipo de actores en juego y posibilidades de apoyos sociales, políticos y de espacios de búsqueda de legitimación. Las AUC se conformaron a

partir de las ACCU en un momento de fortaleza y expansión del paramilitarismo, con fuertes nexos e intereses compartidos con sectores del narcotráfico, conformación de alianzas diversas con algunos sectores del poder local o regional, con grados de colaboración o permisividad de agentes de la Fuerza Pública y estatales y mediante masivos y graves ataques contra la población campesina en zonas de presencia histórica de la guerrilla. Las AUC enarbolaron un discurso y unas acciones antiterroristas que en varias regiones que conllevaron a algunos enfrentamientos con las guerrillas.

En contraste, ahora entre los grupos emergentes referidos no hay un proyecto ni un sector hegemónico, predomina la disputa por territorios y rutas del narcotráfico, no se perfila un discurso político ni está prevista una ofensiva contra las guerrillas y pesa en la conciencia ciudadana, antes que cualquier justificación a su actuación, el horror por la revelación de la acción del paramilitarismo contra la población campesina. Además, la relación es distinta con los frentes guerrilleros, bien de confrontación por territorios, población e intereses o bien de convivencia y acuerdos a partir de mutuos intereses de preservar el control territorial, lucrarse del narcotráfico u otras economías y acciones ilegales y por compartir riesgos ante el ataque de las fuerzas estatales⁴.

No obstante lo anterior, es claro que la génesis de estos grupos criminales armados y organizados está íntimamente ligada a los movimientos contrainsurgentes⁵ y su evolución da cuenta que estas organizaciones armadas no son una simple expresión de delincuencia común, sino que en el campo y estructura militar, en su forma de financiación y su poder de destrucción, entre otros factores, son los mismos que practicaban las antiguas Autodefensas, lo que los convierten en verdaderos actores de violencia con implicaciones de amenaza al Estado de Derecho.

El estudio en mención expone las semejanzas de las Autodefensas con los nuevos grupos criminales organizados. Indica que sus estructuras de mando son similares y en muchos casos son los mismos jefes, implementan acciones contra la población civil que van desde homicidios hasta desplazamientos, que su ejército adquiere funciones de control local e implementa formas de coerción

⁴ <http://es.scribd.com/doc/48448516/bacrim.-pág.55>

⁵ “Actualmente, estos grupos están liderados tanto por familiares (hijos, primos, etc.) de ex jefes paramilitares extraditados o capturados (Jeison, hijo de alias “Salomón” en Córdoba, hijos de Hernán Giraldo en Santa Marta; alias “el Primo”, primo de Don Berna en Córdoba), como por segundos o terceros mandos de antiguos bloques o frentes de las AUC (alias “Cuchillo” en los Llanos; alias “Sebastián” en el sur de Córdoba y Bajo Cauca antioqueño) que se quedaron o regresaron a sus regiones de origen y conformaron estructuras armadas posdesmovilización o por líderes externos o articuladores mandados de otras regiones para buscar apoderarse de nuevas rutas del narcotráfico en regiones particulares (el caso de los Paisas en Córdoba y la Troncal Caribe)”. Tomado de Observatorio Internacional DDR - Ley de Justicia y Paz Tercer Informe Colombia parte DDR. Pág. 125.- Disponible. http://www.toledopax.org/uploads/CITpax_Tercer_Informe_Colombia_parte_DDR.pdf.

² Informes de Inteligencia revelan que desmovilizados han creado 21 nuevos grupos para penetrar, entre otras, las grandes ciudades. <http://www.derechos.org/nizkor/corruc/doc/bacrim.html>. 11 de junio de 2006.

³ Human Rights Watch. Herederos de los paramilitares. Disponible en web: <http://www.hrw.org/es/reports/2010/02/03/herederos-de-los-paramilitares>, página 10.

contra los habitantes, las autoridades poblacionales, sus instituciones e inclusive miembros de la Fuerza Pública y su financiación se construye a partir de todo el proceso narcotraficante, que va desde la producción hasta la comercialización de la droga.

V. Capacidad militar de los grupos criminales armados y organizados

Una característica importante señalada en el estudio en mención es la disposición “*de arsenales de armas, municiones y explosivos, recursos logísticos y líneas de aprovisionamiento, capacidad destructiva y de adquisición y renovación de armamento, compra masiva de pertrecho y disposición de amplios recursos*”⁶.

En el mismo sentido, menciona que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, advierte no solo sobre la evolución de estos grupos criminales, sino la continuidad de los mismos luego de las desmovilizaciones:

*“Estos grupos están fuertemente armados, tienen organización militar y mandos responsables y disponen de capacidad para ejercer control territorial y adelantar acciones militares contra otros actores armados. Son un factor activo en la intensidad del conflicto armado, con consecuencias directas y graves para la población civil. Se ha recibido información que sugiere nexos, aquiescencia o tolerancia de algunos miembros de la Fuerza Pública en acciones atribuidas a algunos de estos grupos”*⁷.

Otro factor importante que hace de la fuerza de estos grupos una amenaza al Estado es que poseen conocimiento en las tácticas de guerra, heredados de los antiguos entrenamientos y prácticas que realizaban los grupos de autodefensas. Al respecto, es sabido que estos grupos contrainsurgentes fueron entrenados para la ofensiva, como un ejército irregular, su formación estaba enmarcada en el ataque, defensa, táctica y estrategia militar en el marco de un enfrentamiento hostil armado.

En este sentido, a propósito de la ley de justicia y paz, muchos contrainsurgentes confesaron no solo los execrables crímenes que se cometían en la dinámica de la guerra, sino que también salía a la luz pública las formas como se entrenaban sus miembros. El informe publicado en el portal web verdad abierta, titulado “*Las escuelas para matar de los paras*”, que se transcribe como apoyo, se evidencia cómo la instrucción militar era un auténtico entrenamiento para la guerra:

“Durante la versión libre del 27 de octubre, José Efraín Pérez Cardona, alias ‘Eduardo 400’, uno de los primeros jefes militares del Bloque Centauros, contó detalles sobre cómo las Autodefensas se prepararon para la guerra, montando especies de escuelas de formación para sus combatientes

que luego realizarían masacres, desplazamientos y otros crímenes.

Según este ex paramilitar los entrenamientos duraban entre 15 y 20 días y se hacían en fincas aisladas de las autoridades.

Señaló que esos días eran “la pesadilla sin fin”, debido a la intensidad de los entrenamientos, en los que se adiestraba militar y políticamente a los hombres que entraban a estas escuelas, para que “hicieran quedar bien a las Autodefensas de Urbá” en cualquier sitio al que fueran trasladados.

En el mismo informe publicado, se menciona que las Autodefensas tenían escuelas de formación militar, en donde se desarrollaban los entrenamientos de sus miembros:

“La 35”

La primera escuela de formación paramilitar que mencionó “Eduardo 400” fue la finca conocida como “La 35”.

El ex paramilitar contó que en 1997 entrenó alrededor de dos mil hombres en ese sitio. Para esa fecha la finca contaba con 100 hectáreas, dos casas, pastos y ganado. Estaba ubicada entre los Corregimientos El Tomate y San Pablo, en Antioquia.

“Eduardo 400” explicó que una loma fue utilizada para los entrenamientos de los paramilitares. En este lugar establecieron una plaza de armas en la que daban la instrucción política y una pista de obstáculos en la que se hacían ejercicios físicos y militares. Además, señaló que en la parte alta de la montaña había una antena repetidora y usaron una frecuencia especial para sus comunicaciones.

Según este ex paramilitar, alias “JL” era el comandante instructor de La 35, mientras que “Óscar” y “Alexis”, quien también era conocido como “Corazón”, eran los encargados de la parte política. Agregó que “Corazón” fue asesinado por la guerrilla en el nordeste antioqueño, y que en honor a él, crearon en Los Cristales una escuela paramilitar llamada “Corazón”.

En esta escuela se entrenaba a hombres de diferentes bloques de las AUC. “Eduardo 400” mencionó que se entrenaron a paramilitares del Bloque Norte y de Chocó. Igualmente, dijo que procedentes de los Llanos se entrenaron a cinco o siete paramilitares que sirvieron como guías en la incursión que los paramilitares hicieron a Mapiripán, en el departamento del Meta.

“Acuarela”

El ex jefe paramilitar también se refirió a otro campo de entrenamiento conocido como “Acuarela”.

Según “Eduardo 400”, esta escuela paramilitar fue creada a principios de 1998 y “Doble Cero” le puso este nombre porque significaba Adiestramiento de Cuadros y Reentrenamiento de las Autodefensas.

Indicó que esta finca tenía alrededor de 10 hectáreas y estaba ubicada en la vía entre El Tomate y San Pablo, Antioquia.

La escuela era especial porque en ella se entrenaban a todos los paramilitares que tenían ran-

⁶ Ibídem. Página 71.

⁷ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 28 de febrero de 2008, página. 22.

gos de mando, los cuales eran denominados como cuadros. El ex jefe paramilitar explicó que en este lugar los “comandantes de escuadra, de contraguerrilla, de compañía, de frente y de bloque” recibían **entrenamientos especiales en estrategia y táctica militar.**

En esta escuela, entre mayo y junio de 1998, “Eduardo 400” **dio cursos de comunicaciones, brújula y cartografía.** Explicó que los paramilitares tenían un sistema de comunicación por radio denominado IOC, **el cual consistía en asignarle números a órdenes y lugares para comunicarse entre sí.**

Pérez Cardona contó que a esta escuela eran enviados de diferentes regiones del país “personal con capacidad de liderazgo”. Entre ellos nombró que alias “Cuchillo” fue enviado de Guaviare y que los Buitrago enviaron a “Careloco” y “Choroto”, entre otros.

Escuelas en los Llanos

“Eduardo 400” dijo que en octubre de 1997, en una finca conocida como Brasil, ubicada a tres o cuatro horas de Puerto Gaitán, Meta, los paramilitares hicieron una sola jornada de instrucción en la que se entrenó alrededor de 140 paramilitares.

Según Pérez Cardona, el “Sargento Cataplúm” fue quien escogió la finca Brasil como el sitio ideal para entrenar a los 90 hombres de las ACCU y los 40 de “Don Diego”, que hicieron parte de esta escuela paramilitar. Agregó que los hombres de Urabá estuvieron en la masacre de Mapiripán, “los comandantes de escuadra pasaron por mis manos. Los de Cartografía”, señaló durante la versión libre.

Sobre el “Sargento Cataplúm”, el versionado dijo que fue el encargado de dar las instrucciones sobre explosivos y fue sargento del Ejército.

“Trapos Sucios”

Otra escuela que montaron los paramilitares en los Llanos, fue conocida como “La 39” o “Trapos Sucios”. Este último nombre surgió porque en los alrededores, entre Caño Camoa y La Bendición, Meta, vivían unos niños que mantenían con sus ropas sucias.

Contó que el entrenamiento a los paramilitares duró entre seis y ocho meses. Además, que para no dañar los uniformes camuflados, usaban unos de color azul oscuro que él mandó hacer en un pueblito llamado San Ignacio, en donde “teníamos unos talleres de confección”.

Señaló que en este lugar asesinaron a un paramilitar conocido como “El Guajiro” porque supuestamente era un infiltrado del Ejército. “Ahí le di la orden a ‘El Costeño’ que le diera de baja a un muchacho que era infiltrado”, agregó. Según “Eduardo 400”, durante un descanso, a “El Guajiro” se le salió un comentario que lo delató.

Pantano de Vargas

“Eduardo 400” le puso ese nombre porque cuando llovía se formaba un charco muy grande. Esta escuela estaba ubicada en una finca cerca al río Manacacías. El ex jefe paramilitar dijo que esta era una escuela de formación permanente, en

la que inicialmente se entrenaba a los nuevos combatientes con fusiles de madera, y posteriormente, ***cuando estaban bien capacitados, les asignaban fusiles de verdad.***

Pérez Cardona dijo que se enteró en prisión que en 2001 a los paramilitares de esta escuela “les hicieron un operativo porque los identificó un avión fantasma”. Luego pasaron la escuela a Cachamas⁸.

Como se observa, los miembros de las autodefensas tuvieron un entrenamiento militar completo, que en ningún caso se compara con la capacidad de un delincuente común. Por ello dado que sus integrantes son excombatientes de las autodefensas, su preparación es militar y requiere que la fuerza de respuesta tenga la misma preparación, de lo contrario el Estado se encontraría en desventaja militar.

Capacidad de reclutamiento

Otra de las razones por las cuales es necesario contrarrestar este flagelo es la capacidad de reclutamiento que tienen estos grupos, pues desde que su empresa criminal nació ha venido tomando cada vez más fuerza por el paso del tiempo, sus estructuras armadas están conformadas cada vez por más hombres⁹, lo que hace que la Fuerza Pública tenga un mayor reto en su desarticulación.

Al respecto, la acción de la Fuerza Pública ha sido efectiva y contundente, sin embargo, el flagelo es tan grande y maneja intereses ilícitos de tan alta complejidad que en palabras del ex Director de la Policía pese a las 13 mil capturas realizadas desde el año 2006 las bandas criminales se han convertido en el más grande reclutador del país¹⁰.

Para tener una idea de su capacidad de reclutamiento frente a la capacidad de acción de la Fuerza Pública, en un informe realizado por Indepaz sobre cifras oficiales de estos grupos menciona:

“La segunda duda versa sobre el interés de presentar con insistencia resultados exitosos en la lucha contra las Bacrim a partir de las capturas, dejando en segundo plano quizás el más preocupante, la escalada de su número de integrantes. Operaciones como Troya y Orión han ofrecido éxitos por su alto número de capturas, que son efecto del mencionado despliegue de Fuerza Pública a las zonas afectadas. Dos documentos recientes del Ministerio de Defensa (Informe del Ministerio de Defensa al Congreso y Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, de julio y diciembre de 2011, respectivamente), hacen alarde de resultados positivos. Sin embargo, continuando con el ejercicio comparativo entre el número de integrantes de los dos bandos por año, hay sospechas acerca de su efectividad¹¹.”

⁸ <http://verdadabierta.com/justicia-y-paz/1909>

⁹ Las Bacrim tendrían unos seis mil hombres, en seis estructuras. Tomado de: <http://www.semana.com/noticias-nacion/bacrim-tendrian-unos-seis-mil-hombres-seis-estructuras/150361.aspx>. 18 de enero de 2011.

¹⁰ <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/nosotros-podido-desmantelar-el-fenomeno-de-las-bacrim-policia-55638>

¹¹ <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/05/Sobre-las-cifras-oficiales.pdf>

CUADRO 5. COMPARATIVO INCREMENTO EFECTIVOS POLICÍA Y NÚMERO DE INTEGRANTES DE BACRIM 2007-2011

Año	Incremento pie de fuerza Policía	Número de integrantes
2007	140.174	...
2008	144.842	1.988 a 2.000
2009	148.595	3.749
2010	154.552	3.749
2011	161.085	4.154 ¹²

De este cuadro podemos extraer claramente que pese al incremento de la Fuerza Pública y las acciones de la Policía Nacional, entidad encargada de enfrentar este flagelo, la capacidad de reclutamiento de estas organizaciones criminales sigue en aumento. En el cuadro que antecede se observa que entre el 2010 y el 2011 existe un aumento de 405 integrantes pese a que la Policía Nacional mencionó la captura de 13 mil miembros de estos grupos¹³.

Esto evidencia que pese a los enormes esfuerzos que se están haciendo, los grupos criminales se encuentran aumentando en forma dinámica, demostrando una muy alta capacidad de regeneración y reorganización. En consecuencia se requiere buscar otras estrategias que permitan su destrucción.

Este mismo estudio, nos enseña el aumento de los miembros de los principales grupos criminales armados, evidenciando aún más su capacidad de reclutamiento.

El caso más emblemático es el de los Urabeños, donde se ejemplifica cómo entre el 2008 y el 2009 aumentaron sus reclutamientos en más de mil hombres.

CUADRO 2: COMPORTAMIENTO DE BACRIM POR GRUPO 2008 - 2011

2008	2009			2010			2011					
	Bacrim	Depto.	Mpios.	Integrantes	Depto.	Mpios.	Integrantes	Depto.	Mpios.	Integrantes	Depto.	Mpios.
Rastrojos	-	-	-	9	48	1.257	9	48	1.257	11	62	1.849
Urabeños	-	18	332	8	95	1.351	8	95	1.351	10	92	1.304
Paisas	-	12	110	6	26	350	6	26	350	2	4	149
Águilas Negras	-	25	366	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Erpac	-	16	570	4	22	637	4	22	637	3	10	690

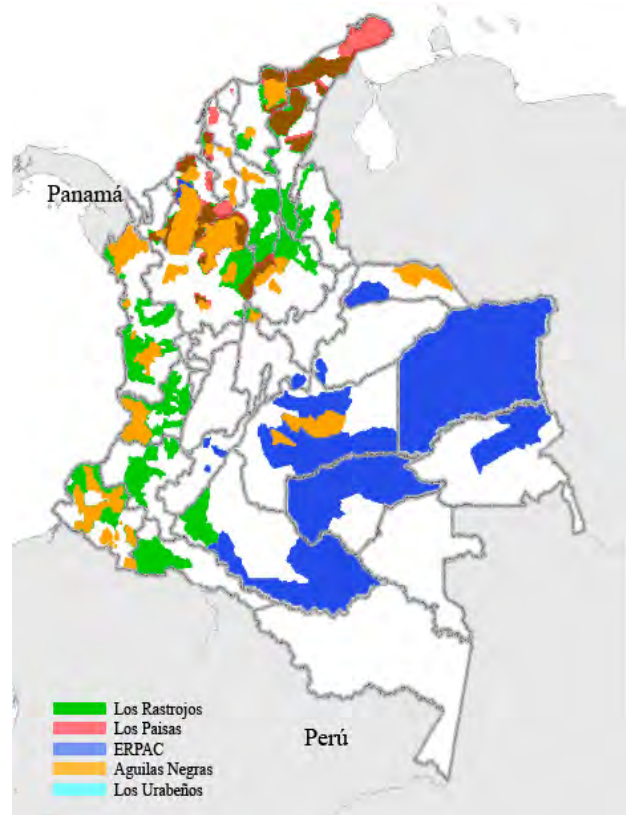
VI. Influencia territorial

Los grupos criminales armados y organizados buscan tener influencia territorial sobre parte del espacio físico de la Nación.

En el contexto del poder territorial no solo se busca el dominio de los territorios como un espacio geográfico, lo que se requiere para ejercer una verdadera territorial es el dominio de los objetos, las mercancías, las redes de información, el intercambio económico, y mecanismos orientados a conseguir control sobre los pobladores.

De acuerdo con esto, estos grupos no sólo buscan ocupar un lugar del territorio colombiano que les permita realizar sus actividades ilícitas, sino que a través de su poder armado y con la utilización de mecanismos de terror, influyen eficientemente en la economía de sus pobladores, en su forma de actuar y de pensar, de tal manera que se granjean su apoyo y los constriñen para ser parte, directa o indirecta de su actuar criminal, quienes ante su capacidad armada y la ausencia de protección estatal¹⁴ quedan sujetos a las acciones arbitrarias de los grupos armados.

La presencia de estos grupos en el territorio Colombiano es más que preocupante, pues se encuentran distribuidos en gran parte del país, donde ejercen su poder criminal:



¹² No obstante de acuerdo con cifras oficiales para el 2010 los integrantes de bacrim ascendían a 5.711 - ver Nota 30 y pág. __.

¹³ Palabras del General Óscar Naranjo. Director de la Policía Nacional hasta el año 2012. Sacado de <http://www.elspectador.com/noticias/judicial/articulo-314479-13-mil-capturas-y-no-hemos-logrado-desmantelar-bandas-criminales>

¹⁴ La existencia del poder territorial en manos de un grupo armado se da en buena parte por la debilidad del Estado para garantizar su presencia y proteger la legitimidad de las instituciones en algunas regiones del país, condiciones que se consideran como tierra abonada para el surgimiento de la criminalidad.

Uno de los casos más emblemáticos reportado al país, que expone una auténtica influencia territorial fue el desarrollado por el denominado grupo criminal “Los Urabeños”, en el paro armado que

¹⁵ Tomado del artículo “Los “nuevos” paramilitares de Colombia”. Disponible en <http://naritoons.wordpress.com/2011/07/11/los-nuevos-paramilitares-de-colombia/>

afectó los municipios de Valencia y Tierralta en el Alto Sinú; Montelíbano, San José de Uré y Ayapel en el Alto San Jorge; San Pelayo en el Medio Sinú, todos en el departamento de Córdoba. Apartadó, Carepa, Turbo, Necoclí, Chigorodó y Arboletes en el Urabá antioqueño, Isthmina, Condoto, en el Chocó, Las Ánimas y San Juan, Guaranda y Majagual en La Mojana sucreña, Achí y San Jacinto del Cauca en la Mojana bolivarense¹⁶.

En efecto, durante el paro armado que fue ordenado por los miembros de este grupo mediante la distribución de panfletos, se ocasionó la suspensión del comercio, el transporte y demás servicios en los municipios mencionados, lo que da una idea del inmenso poder territorial que tienen estos grupos. El periódico *El Universal* informa sobre el paro armado en algunos municipios del departamento de Córdoba así:

“EL PARO”

Los municipios de Córdoba lucen como verdaderos pueblos fantasmas. De hecho, llegar a las poblaciones ha sido complejo para la prensa, pues en algunos puntos de las vías hay informantes que les anuncian a los pocos conductores osados, que “deben retornar a sus lugares de origen, por su bien”.

Tierralta. *En un punto conocido como el Puente de Betancí, en la vía que de Montería conduce al municipio de Tierralta, Los Urabeños atravesaron un camión impidiendo el paso. A los pocos minutos la autoridad desbloqueó. En Tierralta el comercio no abrió. Reina el silencio en la zona.*

Valencia. *Kilómetros más adelante el paso está bloqueado para ir a Valencia. Es ruta obligada para llegar a este municipio del Alto Sinú, cruzar el río en planchón, pero ninguno de ellos está prestando el servicio. En las orillas de la carretera las cantimploras de leche se pierden porque las empresas no hicieron la recolección del alimento que diariamente realizan desde las fincas hasta las plantas procesadoras.*

Montería. *Las busetas de la Empresa Metro-sinú, que presta sus servicios a la zona rural, se vio obligada a suspender el servicio porque dos carros fueron baleados en el sitio conocido como Santa Lucía, a escasos 20 minutos de la zona céntrica de la ciudad.*

Municipios costaneros. *En Moñitos, un retén de las bacrim intentó impedirle el paso a la prensa. La comunidad manifestó que teme por lo que pueda suceder, porque están demasiado aislados de la capital.*

El siguiente mapa muestra la influencia de este grupo a lo largo del país:



En efecto, el paro realizado por los Urabeños¹⁸ logró desarticular 26 municipios en 4 departa-

¹⁷ Tomado de: <http://enajenacion.wordpress.com/2011/01/02/%C2%BFparamilitares-desmovilizados-en-colombia/>

¹⁸ Ha sido tan abundante la referencia a estos grupos que información sobre los mismos está disponible incluso en el diccionario electrónico de acceso universal “Wikipedia” disponible de manera abierta en la red. Basten para demostrarlo esta y las citas siguientes. “Según la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), la agrupación insurgente cuenta con 1.300 integrantes y 560 redes criminales”.

Los máximos jefes del grupo paramilitar son los hermanos Dairo Antonio Úsuga David, alias Otoniel y Juan de Dios Úsuga David, alias Giovany, este último muerto en combate con la Policía Nacional y por el cual se ofrecía una recompensa de 2,5 millones de dólares por su captura.[14][15] Mientras que su hermano alias Otoniel es buscado por el gobierno de Colombia, el cual ofrece la suma de 2.000.000.000 de pesos por información que permita su captura.[16] Relevaron todas las actividades criminales del entonces narcotraficante Daniel Rendón Herrera, alias Don Mario,[15] impulsor de varias organizaciones al margen de la ley, entre las que se encuentran las llamadas Águilas Negras, Autodefensas Gaitanistas de Colombia y el Bloque Héroes de Castaño.[17][18].

Entre sus actividades delictivas se encuentra el tráfico de droga, masacres y asesinatos a la población civil y a miembros de la fuerza pública como la Policía Nacional, [19][20][21][22] las vacunas extorsivas o el llamado “impuesto revolucionario”, [23][24] secuestro, [25] extorsión, [26] ataques terroristas por medio de bombas (granadas de fragmentación),[27] el desplazamiento forzoso de la comunidad civil y campesina[28][29] y el reclutamiento indiscriminado de menores de edad.[30] Según fuentes oficiales de las autoridades nacionales, la banda llegó a operar en 181 municipios del territorio colombiano.[31]

El grupo mantiene una fuerte rivalidad contra otras bandas emergentes entre las que figuran Los Paisas y Los Rastrojos. Los enfrentamientos se deben al control del territorio del departamento de Córdoba, así como del tráfico de estupefacientes.[32] Según varias informaciones del Gobierno, el grupo paramilitar mantiene nexos con la guerrilla de las Farc en el procesamiento y el tráfico de drogas.[33] Según la Policía Nacional y la DEA Los Urabeños exportan cocaína hacia toda América Central por medio de sumergibles construidos de forma artesanal;[34] también envían cocaína a diversos carteles mexicanos.

¹⁶ Los urabeños demuestran su poder regional. El “paro armado” convocado por Los Urabeños como represalia por la muerte de Juan de Dios Úsuga, alias “Giovanni”, provocó el colapso del comercio y el transporte en zonas de 6 departamentos. Tomado de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/50-rearmados/3773-urabenos-demuestran-su-poder-regional/>

mentos del país, lo que demuestra no solo un gran poder territorial sino que evidencia la verdadera influencia municipal de este grupo ejercida sobre una parte de la Nación, máxime cuando para la realización del presente paro bastaron unas advertencias escritas distribuidas como panfletos.

Esta impresionante capacidad de paralización municipal amenaza el orden constitucional vigente en la medida en que no es la libertad de movilización, derecho constitucionalmente reconocido el que impera en los lugares influenciados, sino que amenaza con la existencia de un contra Estado que ejerce una influencia mayor sobre algunos de los municipios del país, generando una desintegración del territorio de la Nación.

La influencia municipal ejercida por las Fuerzas Armadas ilegales pone a sus pobladores ante dos panoramas funestos y contrarios al fin constitucional nacional; o se someten a un quebrantamiento de sus derechos y libertades individuales, apoyando a los grupos irregulares, mediante la colaboración de sus economías criminales o sufren desapariciones forzadas, tortura, desplazamiento y demás prácticas coercitivas que suelen usar estos grupos.

Lo anterior demuestra un panorama de ruptura en los derechos sociales, económicos y culturales individuales, que desgarran el orden social y menoscaban el desarrollo de la Nación en la medida en que deja la hegemonía y el control de los recursos de territorio a los intereses de estructuras armadas, en franca contravía con el orden constitucional.

Pero el poder de estos grupos armados no se limita al ejercido por los Urabeños, en el extenso territorio colombiano encontramos varios tipos criminales organizados: a continuación exponemos la zona de influencia de los más importantes, dentro del territorio nacional:

Ejército Revolucionario Popular Anticomunista Colombiano (ERPAC): Pese a que de acuerdo con informaciones oficiales, este grupo depuso sus armas, es importante mencionar que ejercía control sobre territorios de los departamentos de Arauca, Caquetá, Guainía, Casanare, Vichada, Guaviare y Meta¹⁹.

¹⁹ Wikipedia: ERPAC. Está liderado por los Narcotraficantes Pedro Oliveiro Guerrero Castillo alias “Cuchillo” y Daniel Barrera Barrera alias el “Loco Barrera”. Es el heredero de los espacios tanto militares como de narcotráfico del Bloque Centauros de las Autodefensas Unidas de Colombia, comandado por el asesinado jefe paramilitar Miguel Arroyave, cuya muerte se le atribuye a los líderes de esta organización.

La sorpresiva desmovilización de este grupo y el poco cubrimiento por parte de los medios de comunicación colombianos que recibieron los grupos paramilitares, han hecho que la población civil que incluso haya llegado a dudar de la propia existencia del ERPAC (recordando la falsa desmovilización del bloque cacica gaitana de las Farc).

El Erpac opera en la región de la Orinoquía, y cuenta con un número de 725 hombres armados. Actualmente se disputa el territorio con la guerrilla de las Farc, por el control de los cultivos de Coca, a pesar de que Daniel, el “Loco” Barrera, inició su vida en el crimen de la mano con las Farc.



Los Paisas: Este Grupo tiene una marcada influencia en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Sucre, Bolívar, Córdoba, César, La Guajira y Magdalena²¹.

²⁰ *Ibíd.* Nota 17.

²¹ Wikipedia: Los Paisas es una banda criminal colombiana con base principal de operaciones en la ciudad de Medellín, proveniente de los restos de los grupos paramilitares que se desmovilizaron durante las conversaciones de paz con el gobierno en el periodo 2004-2006[1]. El nombre “Los Paisas” se origina del apodo que suele utilizarse para los locales de Antioquia, dado que fue concebida y sus integrantes son principalmente oriundos de la región Paisa.

Origen. El capo que alguna vez controló el bajo mundo de Medellín, Diego Fernando Murillo, alias “Don Berna”, creó grupos de matones urbanos y ex paramilitares para combatir las fuerzas de la guerrilla, controlar sus rutas de tráfico de drogas y eventualmente enfrentarse con otros líderes paramilitares como Daniel Rendón Herrera, alias “Don Mario”[1]. Esta red de “Don Berna” fue llamada la Oficina de Envigado, o simplemente “La Oficina”. A raíz de la extradición de Berna en el 2008, esta milicia rural se separó de la Oficina y comenzó a lanzar ofensivas cada vez más furiosas contra las fuerzas de Rendón, que fueron apodados más tarde, “los Urabeños”. Los Paisas y los Urabeños siguen enfrentándose, incluso después del arresto de Rendón en 2008.

Operaciones. En el frente de seguridad los paisas son despiadados, eliminando a sus enemigos y, a veces, las familias de sus enemigos en un intento de infundir miedo. El grupo se conforma por muchos jóvenes asesinos que crecieron en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Muchos de ellos no conocen otra vida que la de la guerra casi constante. Reclutan a los paramilitares que se desmovilizaron, en su mayoría antiguos entre 2004-2006. Su modus operandi es por lo tanto similar a la de un grupo paramilitar, su trabajo en las ciudades y pequeños pueblos tratando de controlar los flujos de drogas hacia la costa donde las venden a las organizaciones que cuentan con infraestructuras más grandes y pueden mover las drogas a nivel internacional; las autoridades apuntan a acuerdos con la banda criminal mexicana Los Zetas. También controlan el microtráfico en las áreas bajo su mando, así como extorsiones a los negocios locales y fincas.

Actualidad. A pesar de las ambiciones de expansión, los Paisas siguen estando fuertemente concentrados en la región paisa, a saber, Antioquia[1]. Sin embargo, también tienen presencia, aunque menor, en La Guajira, Córdoba, Bolívar, Sucre y Cesar. En este contexto, los paisas han puesto sus ojos en la destrucción de Los Urabeños a toda costa. Para este fin, los paisas pueden haber llegado a acuerdos con otros grupos de narcotraficantes, entre ellos algunos frentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc).



22

Los Rastrojos: Su influencia está en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Caquetá, César, Córdoba, Chocó, La Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Sucre y Valle²³.



24

Águilas Negras: Se caracterizan por su influencia en departamentos como Antioquia, Arauca, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Córdoba, Chocó, Bogotá, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre y Valle²⁵

²² *Ibidem*. Nota 17.

²³ Wikipedia: "Rondas Campesinas Populares (RCP) es el nombre que recibe el grupo armado ilegal de la organización criminal de Luis Enrique Calle Serna en las escenas de Paramilitarismo y Conflicto armado en Colombia, así como recibe el nombre de los "Rastrojos" en la escena del Narcotráfico en Colombia, el cual hoy en día se usa más para referirse a esta organización. Es uno de los 4 grupos narcoparamilitares más poderosos del país, junto al ERPAC de "Cuchillo" y el "Loco Barrera", "los Urabeños" y las ya desmovilizadas Águilas Negras de Don Mario.

Historia. Las RCP o los "Rastrojos" fueron el grupo contrainsurgente creado por el Narcotraficante Wilber Varela alias "Jabón". Fue uno de los 2 ejércitos del Cartel del Norte del Valle, junto con "Los Machos" del Narcotraficante Diego León Montoya Sánchez alias "Don Diego", con el que tuvo enfrentamientos a causa de la enemistad entre "Jabón" y "Don Diego". Los Capos del Cartel tomaron la medida de crear estos ejércitos para evitar las desventajas militares que se pudieran presentar en casos de posibles diferencias con los grupos armados ilegales con los cuales en muchas ocasiones hicieron alianzas, en este caso, los ultraizquierdistas ELN y Farc, y las ultraderechistas AUC. Tras las capturas de alias "Don Diego", alias "Chupeta", y los principales lugartenientes de alias "Jabón", las cuales contribuyeron a la desaparición del Cartel del Norte del Valle, el grupo desapareció, como así también sucedió con los "Machos". Pero cuando ex miembros de las ya desmovilizadas Autodefensas Unidas de Colombia volvieron a las armas, estos resurgieron para tomar los espacios dejados por los Narcotraficantes del Cartel del Norte del Valle y de los frentes y bloques de las Autodefensas que operaban en la zona, mediante alianzas con la guerrilla de las Farc, y bajo el liderazgo de ex miembros de muy poca importancia del desaparecido Cartel del Narcotráfico, que hoy en día son unos de los más buscados de Colombia, como es el caso de los hermanos Luis Enrique y Javier Antonio Calle Serna, y de Diego Pérez Henao alias "Diego Rastrojo".

Organización y actividades. Actualmente los "Rastrojos" (RCP) cuentan con un número de 1.200 militantes, y

operan en todos los departamentos de la Costa Pacífica Colombiana y en Antioquia. Tras la desaparición del grupo de los "Machos", ahora los "Rastrojos" se enfrentan a nuevos enemigos, entre ellos, su anterior aliado, la guerrilla de las Farc, y otras bandas emergentes de ultraderecha al igual que ellos. Investigaciones del gobierno señalan que el principal objetivo de los "Rastrojos" es tomar el control de los cultivos de Coca que ahora hay en el departamento de Nariño, hecho que ha llevado a que la zona sea un territorio disputado entre "Los Rastrojos", la banda de Los Paisas del extraditado jefe paramilitar alias "Don Berna" y el consolidado anillo Farc-Águilas Negras.

²⁴ *Ibidem* Nota 17.

²⁵ Wikipedia: Las **Águilas Negras** Las Águilas Negras están asociadas con los carteles de la droga y envueltas en actividades ilícitas como el tráfico de drogas, la extorsión, el robo, los secuestros y el terrorismo. Estos grupos también atacan a miembros de la guerrilla y personas sospechosas de simpatizar con ellos. Una de las personas acusadas de liderar a las Águilas Negras es uno de los que fueron líderes y fundadores de las AUC, el paramilitar Vicente Castaño, también conocido con el alias de El Profe,[1] quien se convirtió en fugitivo después de la desmovilización de los grupos paramilitares cuando fue acusado del asesinato de su propio hermano, el líder paramilitar Carlos Castaño. Según algunas versiones, Vicente supuestamente fue asesinado en Antioquia por órdenes de algunos de los desmovilizados jefes paramilitares de las AUC reclusos en la cárcel de máxima seguridad de Itagüí. [2]

Las Águilas Negras aparecieron primero en las ciudades de Cúcuta y Ocaña en el departamento de Norte de Santander, fronterizo con Venezuela. Alrededor de los meses de abril y mayo del 2006, junto a otros grupos que inicialmente se identificaban así mismos como "Águilas" de diferentes colores, incluidas las "Águilas Rojas", "Águilas Doradas" y "Águilas Azules". Otros grupos criminales usando el nombre de las Águilas Negras expandieron sus operaciones en otros departamentos de Colombia, principalmente en Santander, Cesar, Caquetá y Antioquia. El 18 de octubre de 2006 el Presidente



VII. Estructuras de mando

Otro tema importante para discutir es la capacidad de estas organizaciones de tener siempre un mando jerarquizado que hace que la actuación de Estado parezca débil frente a su capacidad de recomponerse, no obstante, las bajas y capturas realizadas por la Fuerza Pública²⁷. De acuerdo con información oficial la Fuerza Pública ha realizado operaciones con resultados que en teoría parecerían satisfactorias en la medida en que muchos de los jefes de estas organizaciones han sido sacados del escenario criminal, sin embargo estas operaciones parecen no haber logrado desarticular sus estructuras.

Lo anterior, se debe a que algunas de estas estructuras ejercen su mando de manera cohesiva o por facciones, como el caso de las águilas negras, que permite confundir y dilatar su mando, pues funciona de forma descentralizada. El caso de otras estructuras como Los Paisas indica que pese a los arrestos de sus cabecillas el mando sigue de acuerdo a su jerarquía interna y su accionar no se ve permeado con la captura de sus líderes.

Álvaro Uribe Vélez solicitó la captura de los miembros de los grupos formados por desmovilizados de las Autodefensas Unidas de Colombia.[3][4] El gobierno incluso ordenó la creación de un nuevo Bloque de Búsqueda en contra de las Águilas Negras y calificó a esta nueva organización como una pandilla de antiguos paramilitares.

²⁶ Ibídem. Nota 17.

²⁷ 70 cabecillas de primer y segundo nivel, entre ellos Juan de Dios Úsuga, alias “Geovanny”, máximo cabecilla de los Urabeños, quien fue dado de baja en un operativo realizado el 1º de enero de 2012, en Acandí, Chocó y el narcotraficante Maximiliano Bonilla Orozco, alias “Valenciano” “cabecilla de la banda criminal la Oficina de Envigado”, y de una organización de sicarios que desde Barranquilla coordinaba homicidios especialmente perpetrados en Cesar, Bolívar, Magdalena y Atlántico y la muerte de 37 de sus miembros por acción de la fuerza pública entre otros.

De acuerdo a lo expuesto, vemos cómo estos centros de poder criminal tienen plena capacidad de amenaza para el Estado de Derecho, lo que nos lleva a concluir que llegar a calificar a estos grupos criminales como meras estructuras de delincuencia común no obedecería a su realidad, pues sus acciones criminales, su eficaz crecimiento, su capacidad militar y su estructura jerarquizada, hacen de ellas un grupo complejo y variable que requiere de una absoluta coordinación de la Fuerza Pública para mancillar sus estructuras y defender a la Nación de esta amenaza a la democracia que pese a la ausencia de móviles políticos, sí consiguen expandir su control territorial amparadas en la fuerza de economías ilegales y su capacidad de amenaza a la población.

De acuerdo a lo expuesto, es claro que estamos frente a una nueva dinámica de la violencia colombiana, que no por nueva es inverosímil, por el contrario quedamos frente a un diferente y subestimado estamento de poder criminal e influencia territorial que se viene consolidando con mucha fuerza y dinamismo. Así lo señaló el Presidente Juan Manuel Santos al reconocer que las Bacrim son una verdadera amenaza para la seguridad nacional²⁸.

En este sentido, el presente proyecto de ley busca extinguir este nuevo flagelo con la experiencia militar del Estado.

Al respecto, es importante aclarar que el presente proyecto de ley está en plena sintonía con las políticas de protección y garantías a los miembros de nuestra Fuerza Pública para que actúen con todo rigor y eficiencia frente a los actores armados, acompañados de plenas garantías en el uso de las armas.

Por ello las disposiciones del proyecto mencionan la necesidad de que el Gobierno Nacional en cabeza del Presidente de la República como jefe supremo de las Fuerzas Armadas expida un manual operativo que permita a nuestros miembros conocer cuáles son las características particulares de aplicación de la fuerza frente a las diferentes ofensivas criminales, a fin de tener seguridad en su accionar.

En este sentido, el Segundo Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación menciona:

“La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en sus informes anuales de veeduría sobre la evolución de la situación en DIDH y DIH en Colombia, ha consignado con preocupación la continuidad de grupos armados ilegales luego de las desmovilizaciones colectivas de las estructuras de las AUC en

²⁸ Informe “Política y violencia en 2011, las cuentas no son tan alegres”. Dice el informe que el Presidente Santos, al principio de su administración, definió a las “Bacrim” como la principal amenaza a la seguridad e intentó diseñar una estrategia para combatirlos. Fuente.- <http://democraciaenlared.wordpress.com/2012/03/27/las-bandas-criminales-y-la-ley-de-victimas/>

departamentos como Meta, Vichada, Guaviare y Nariño, con la consideración de que en varios casos (entre ellos refirió a Nueva Generación y ERPAC), constituyen grupos armados organizados en el contexto del conflicto interno y advirtió que, según su observación de lo ocurrido, persistían nexos con miembros de la Fuerza Pública, es decir, expresiones típicas de continuidad de la acción de grupos paramilitares”.

En todo caso, cualquiera que sea la denominación de estas bandas, se requiere un marco que permita enfrentar el crimen organizado hoy, y en el futuro, independientemente de las mutaciones de nombre y forma que puedan sufrir.

VIII. Datos oficiales

Con la intención de estructurar el presente proyecto de ley, se solicitó información oficial al respecto, al Ministerio de Defensa Nacional, quien aportó los siguientes datos oficiales que aunque no guardan una uniformidad numérica exacta con la anterior exposición, fundamentan la necesidad de las disposiciones contenidas en la parte normativa del presente escrito.

Del informe oficial²⁹, se destacan los siguientes datos relevantes:

BANDAS EXISTENTES EN COLOMBIA Y ZONAS DE OPERACIÓN:

BANDA CRIMINAL	ZONAS DE INFLUENCIA
BANDA CRIMINAL DE URABÁ	Antioquia, Bolívar, Cesar, Chocó, Córdoba, Guajira, Magdalena, Norte de Santander y Sucre
BANDA CRIMINAL RENACER	Chocó
BANDA CRIMINAL LOS MACHOS	Valle del Cauca
BANDA CRIMINAL LOS RASTROJOS	Antioquia, Bolívar, Valle del Cauca, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander y Sucre.
DISIDENCIAS ERPAC	Meta y Vichada

NÚMERO DE HOMBRES PERTENECIENTES A LAS DIFERENTES BANDAS CRIMINALES:

Número de integrantes BACRIM

BANDA CRIMINAL	2011 (Agosto)	2012 (Febrero)	Porcentaje	Diferencia
LOS RASTROJOS	3.230	2.085	-35.4%	-1.145
URABÁ	1.589	1.970	23.9%	381
DISIDENCIAS ERPAC	717	560	-21.9%	-157
RENACER	122	140	14%	18
LOS MACHOS	24	55	129%	31
LOS PAISAS	29	0	0	0
Total	5.711	4.810	-15.7%	-901

En la exposición de motivos del proyecto de ley, también se presentan cifras referidas al número de neutralizaciones de las diferentes bandas criminales, durante el periodo comprendido entre 2008 y 2012, discriminado entre capturas y muertes en procedimiento policial.

Se evidencia que varias de ellas han sido desarticuladas y otras presentan resistencia a su desarticulación, debido a que manejan estructuras jerarquizadas, por lo cual neutralizados sus cabecillas, les siguen segundos al mando.

Es importante anotar que si bien en la actualidad varias de las bandas criminales han sido desarticuladas o duramente golpeadas por acción de la Fuerza Pública, el principal móvil de las mismas es el narcotráfico y el microtráfico.

Por lo anterior, es previsible que en tanto estas actividades pervivan en Colombia, exista una predisposición a conformar grupos cuya principal finalidad sea la de lograr dominio territorial para el tráfico de estupefacientes. Junto con esta actividad delictiva principal pueden desarrollar otros delitos conexos de alto impacto para la sociedad.

Es por eso que con este proyecto de ley el Estado colombiano debe habilitar a las Fuerzas Militares para que usen todo su accionar en el enfrentamiento de las bandas criminales que existen en la actualidad y de las que eventualmente surjan a futuro, en atención a la consideración antes señalada.

NÚMERO DE NEUTRALIZACIONES Y CAPTURAS DE MIEMBROS DE LAS DIFERENTES BANDAS CRIMINALES:

Banda Criminal de Urabá	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	197	583	1.136	1.367	949	4.232
Muertes en procedimiento policial	1	12	9	7	7	36
Banda Criminal Los Paisas (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	219	513	452	365	100	1.649
Muertes en procedimiento policial	2	2	3	2		9
Banda Criminal Los Rastrojos	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	142	739	905	1.125	607	3-518
Muertes en procedimiento policial	3	5	4	10	3	25
Banda Criminal Aguilas Negras de Caquetá (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	1					1
Muertes en procedimiento policial						0
Banda Criminal Cordillera (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	2					2
Muertes en procedimiento policial						0
Banda Criminal Los Machos	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	15	34	5	38	12	104
Muertes en procedimiento policial						0
Banda Criminal Los Traquetos (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	12					12
Muertes en procedimiento policial						0
Banda Criminal Cacique Pipinta (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	15					15
Muertes en procedimiento policial						0
Banda Criminal Aguilas Negras del Magdalena (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	27					27
Muertes en procedimiento policial	1					1
Banda Criminal Los Nevados (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	68					68
Muertes en procedimiento policial	3					3
Banda Criminal Auto. Campesinas Casanare	2008	2009	2012	2011	2012	Total

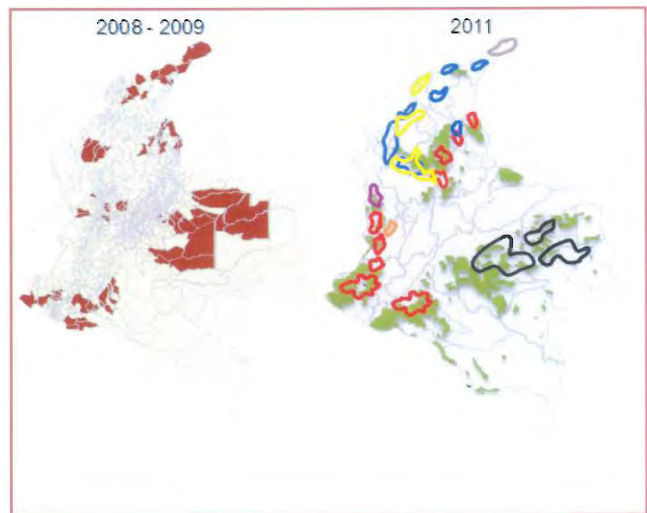
²⁹ Respuesta al derecho de solicitud de información elevado por el Senador Juan Lozano (autor del proyecto de ley) radicado con el número 72693 MDN-DMSG-1-10 recibido el 13 de agosto de 2012.

(Desarticulada)						
Capturas	21					21
Muertes en procedimiento policial						0
Banda Criminal Magdalena Medio (O. Caldas) (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	41	1				42
Muertes en procedimiento policial						0
Banda Criminal de Caquetá (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	20					20
Muertes en procedimiento policial						0
Banda Criminal Águilas Negras de Antioquia (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	90					90
Muertes en procedimiento policial	1					1
Banda Criminal Águilas Negras ó S. de Bolívar (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	100					100
Muertes en procedimiento policial						1
Banda Criminal Águilas Negras de N. Santander (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	46					46
Muertes en procedimiento policial	1					1
Banda Criminal Alta Guajira (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	1	4	6	6		17
Muertes en procedimiento policial						0

Banda Criminal del Cesar (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	110					110
Muertes en procedimiento policial						0
Banda Criminal Bloque Llanero del Casanare (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	7					7
Muertes en procedimiento policial						0
ERPAC "Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista Col.	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	117	148	109	103	126	603
Muertes en procedimiento policial	1		2			3
Banda Criminal Nueva Generación (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	47	42				89
Muertes en procedimiento policial	3	4				7
Banda Criminal ACUN (Renacer)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	45	54	61	50	31	241
Muertes en procedimiento policial		1				1
Banda Criminal Golfo de Morrosquillo (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	1					1
Muertes en procedimiento policial						0
Total	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	1.344	2.118	2.674	3.054	1.825	11.011
Muertes en procedimiento policial	16	24	18	19	10	87

Influencia de las bandas criminales desde el año 2008 al 2012

Al respecto menciona el Ministerio de Defensa que las Bacrim tienen una influencia criminal que al año 2008 comprendía 185 municipios y para el año 2012 se ubican en 166 municipios:



16 Departamentos y 166 municipios con influencias de Bandas Criminales narcotraficantes.
Córdoba, Antioquia, Valle, Nariño, Norte de Santander, Vichada y la Costa Atlántica son los departamentos priorizados en la Estrategia Institucional contra las BACRIM.

Clases de armas usadas por las bandas criminales

Por último, es muy importante destacar que de conformidad con la información aportada, las bandas criminales poseen armas largas, de asalto y con gran poder de destrucción que fundamenta con mayor razón el uso de operaciones que permitan su desarticulación:

BANDA CRIMINAL	CLASE DE ARMAMENTO
BANDA CRIMINAL DE URABÁ Y LOS PAISAS	Fusiles AK-47, 7.62 MM, M16, COLT 5.56 MM, lanzagranadas M79, morteros DE 60 MM, granadas de fragmentación, pistolas 9 MM, ametralladoras M60 STANDARD, armas automáticas UZI, MINIUZI, INGRAM y pistolas FIVESEVENT.
DISIDENCIAS ER-PAC	Ametralladoras, lanzagranadas de 40 y 60 MM, escopetas, morteros, granadas, fusiles AK-47, 7.62 MM, M16, COLT 5.56 MM.
LOS RASTROJOS	Fusiles AK-47, 7.62 MM, M16, COLT 5.56 MM, pistolas, revólver, granadas de fragmentación, lanzagranadas M79, morteros, ametralladoras, escopetas, UZI, MINIUZI e INGRAM.
LOS MACHOS	Pistolas, revólveres y fusiles.

En efecto, tal como se deriva de la propia información oficial, la capacidad criminal de estos grupos criminales armados y organizados es inmensa y exige, para la defensa de los ciudadanos, que la Fuerza Pública se emplee a fondo para desmantelarlas con eficacia, y evitando la incertidumbre jurídica que luego puede traducirse en penosos procesos contra los hombres que visten los uniformes de la patria. La Policía ha hecho un esfuerzo importante. Se han logrado avances. Se han producido algunas capturas significativas. Pero sin este marco, el Estado no podrá lograr el desmonte

urgente, contundente y pleno de estas organizaciones criminales que siguen sembrando desolación y muerte en nuestro país.

IX. Contenido de la iniciativa

Como se indicó anteriormente, el texto que se aprobó en primer debate del Senado sufrió modificaciones mediante proposiciones por concertación con el Gobierno Nacional y por solicitud del Senador Manuel Virgüez. En consecuencia, el presente proyecto de ley, además del título, se compone de seis (6) artículos, el cual fue aprobado por la Plenaria del Senado de la República y se somete a consideración de la Comisión Segunda Constitucional de la honorable Cámara de Representantes:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es la implementación de medidas que permitan garantizar la seguridad nacional, mediante la habilitación de competencias al interior de la Fuerza Pública, para el combate de la criminalidad organizada en el territorio nacional y la protección de la población civil frente al accionar de estos grupos.

Artículo 2°. *Grupo armado.* Para efectos de esta ley y configurar las circunstancias de aplicación del derecho internacional humanitario, por “grupo armado” se entiende únicamente el grupo que cumpla los siguientes elementos concurrentes:

a) Que use la violencia armada contra la Fuerza Pública, la población civil, bienes civiles o contra otros grupos armados;

b) Que la intensidad de la violencia armada supere la que suponen los disturbios y tensiones interiores, y requiera la acción armada de las Fuerzas Militares;

c) Que tenga una organización y un mando que ejerza liderazgo o dirección sobre sus miembros, que le permitan usar la violencia contra la población civil, bienes civiles o la Fuerza Pública, en lugares definidos del territorio nacional.

Artículo 3°. Con el fin de mantener la integridad del territorio nacional y defender el orden constitucional, las Fuerzas Militares podrán diseñar, desarrollar, ejecutar y conducir acciones, operaciones y procedimientos que permitan combatir, bajo el marco del Derecho Internacional Humanitario, aquellos grupos que cumplan con los elementos previstos en el artículo 2° de la presente ley.

Parágrafo. Lo previsto en esta ley solo se aplicará a la Policía Nacional cuando el derecho internacional humanitario sea aplicable a sus operaciones. En caso contrario, se regirá por las normas ordinarias que regulan la función y actividad policial.

Artículo 4°. En la investigación y juzgamiento de las conductas atribuibles a los miembros de la Fuerza Pública, realizadas en cumplimiento de cualquier tipo de acción, operación o procedimiento destinados a combatir los grupos armados que cumplan con los elementos del artículo 2° de la presente ley, se aplicarán de manera preferente las normas del Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 5°. El Ministerio de Defensa Nacional elaborará e implementará manuales de operación militar y policial con el objeto de instruir a los miembros de la Fuerza Pública en la manera de

conducir sus operativos, respetando los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Estos manuales deberán incluir, a su vez, una instrucción práctica sobre estos temas, que minimice los riesgos jurídicos a los cuales pueden verse sometidos quienes desarrollan las operaciones.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

X. Impacto fiscal

El presente proyecto de ley no ordena gasto en una partida específica y directa, ni en una cuantía fija. En consecuencia no está sujeto al cumplimiento del requisito previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

XI. Proposición final

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 208 de 2014 Cámara, 133 de 2013 Senado, por medio de la cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados dentro del territorio nacional.**

De los honorables Representantes,


AIDA MERLANO REBOLLEDO


EFRAÍN TORRES MONSALVO


TATIANA CABELLO FLÓREZ


FÉDERICO HOYOS SALAZAR


MARÍA EUGENIA TRIANA

ALIRIO URIBE MUÑOZ

LEOPOLDO SUÁREZ MELO

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 208 DE 2014 CÁMARA, 133 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados dentro del territorio nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es la implementación de medidas que permitan garantizar la seguridad nacional, mediante la habilitación de competencias al interior de la Fuerza Pública, para el combate de la criminalidad organizada en el territorio nacional y la protección de la población civil frente al accionar de estos grupos.

Artículo 2°. *Grupo armado.* Para efectos de esta ley y configurar las circunstancias de aplicación del derecho internacional humanitario, por “grupo armado” se entiende únicamente el grupo que cumpla los siguientes elementos concurrentes:

a) Que use la violencia armada contra la Fuerza Pública, la población civil, bienes civiles o contra otros grupos armados;

b) Que la intensidad de la violencia armada supere la que suponen los disturbios y tensiones interiores, y requiera la acción armada de las Fuerzas Militares;

c) Que tenga una organización y un mando que ejerza liderazgo o dirección sobre sus miembros, que le permitan usar la violencia contra la población civil, bienes civiles o la Fuerza Pública, en lugares definidos del territorio nacional.

Artículo 3°. Con el fin de mantener la integridad del territorio nacional y defender el orden constitucional, las Fuerzas Militares podrán diseñar, desarrollar, ejecutar y conducir acciones, operaciones y procedimientos que permitan combatir, bajo el marco del Derecho Internacional Humanitario, aquellos grupos que cumplan con los elementos previstos en el artículo 2° de la presente ley.

Parágrafo. Lo previsto en esta ley solo se aplicará a la Policía Nacional cuando el Derecho Internacional Humanitario sea aplicable a sus operaciones. En caso contrario, se regirá por las normas ordinarias que regulan la función y actividad policial.

Artículo 4°. En la investigación y juzgamiento de las conductas atribuibles a los miembros de la Fuerza Pública, realizadas en cumplimiento de cualquier tipo de acción, operación o procedimiento destinados a combatir los grupos armados que cumplan con los elementos del artículo 2° de la presente ley, se aplicarán de manera preferente las normas del Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 5°. El Ministerio de Defensa Nacional elaborará e implementará manuales de operación militar y policial con el objeto de instruir a los miembros de la Fuerza Pública en la manera de conducir sus operativos, respetando los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Estos manuales deberán incluir, a su vez, una instrucción práctica sobre estos temas, que minimice

los riesgos jurídicos a los cuales pueden verse sometidos quienes desarrollan las operaciones.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

CONTENIDO

Gaceta número 509 - Jueves, 18 de septiembre de 2014
CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS		Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto final propuesto al Proyecto de ley número 037 de 2014 Cámara, por medio de la cual se agrega un artículo a la Ley 1480 de 2011, con el fin de proteger al consumidor del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros....	1	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 040 de 2014 Cámara, por la cual se facilita la realización de la práctica administrativa y/o profesional, o sus similares, de los estudiantes de la carrera de administración pública en las entidades públicas del país	6	
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 047 de 2014 Cámara, por medio de la cual se crea el sistema de 'bicicletas escolares', y se dictan otras disposiciones.....	8	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 208 de 2014 Cámara, 133 de 2013 Senado, por medio de la cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados dentro del territorio nacional	14	