



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO VI - Nº 173

Santa Fe de Bogotá, D. C., jueves 29 de mayo de 1997

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 241 DE 1997 SENADO

por la cual la Nación se asocia a la celebración de los trescientos años de la fundación de la inspección de Naranjal, municipio de Timaná en el departamento del Huila.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La Nación se asocia a la celebración de los trescientos años de la fundación de la inspección de Naranjal, municipio de Timaná en el departamento del Huila.

Artículo 2º. A partir de la sanción de la presente ley y de conformidad con los artículos 334 y 341 de la Constitución Política de Colombia, autorízase al Gobierno Nacional para participar mediante cofinanciación con el Municipio, la suma de mil quinientos millones de pesos (\$1.500.000.000) moneda legal, para ejecutar la siguiente obra de interés social en la inspección de Naranjal, municipio de Timaná, Huila, así:

Proyecto

Aporte

Construcción del acueducto de Naranjal \$1.500.000.000

Parágrafo. La contrapartida de cofinanciación que le corresponde al municipio se hará de acuerdo con lo establecido en la ley.

Artículo 3º. Esta ley rige a partir de la fecha de su sanción.

Rodrigo Villalba Mosquera,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Breve reseña histórica

En el año de 1696 el misionero Fray Francisco Romero reunió las familias de las tribus Tamas dándole el carácter de fundación a la Inspección de Naranjal. Veintidós años más tarde, los propietarios de estas tierras, señores Luis Ortega Sotomar y María Otero y Losada, reunieron nuevamente a los indígenas y les hicieron donación de estos territorios de Naranjal.

Tiempo después el Estado Soberano del Tolima, por medio de la Ley 21 de 1863 le dio al Naranjal el carácter de Aldea y la

autonomía de municipio, siendo su primer alcalde el señor Cayetano Mamián. Al dividirse dicho Estado del Tolima y crearse lo que hoy es el Huila, en el año 1936, la Asamblea dictó la Ordenanza número 30, a través de la cual le quitó al Naranjal la categoría de municipio, declarándolo en corregimiento con anexión al municipio de Timaná. Luego, en el año de 1950, se le dio el carácter de Inspección Departamental con anexión a Altamira. En el año de 1967 por orden de la Gobernación, volvió Naranjal a hacer parte del municipio de Timaná, situación que se ha mantenido hasta la fecha. Por orden de la misma Gobernación por Decreto número 72 de febrero 15 de 1950 se repartió y se situaron los límites de la desmembración de Naranjal para Altamira y Timaná.

Aspectos geográficos

La Inspección Naranjal está ubicada al norte del municipio de Timaná. Goza de un clima bastante agradable con una temperatura promedio de 20 grados centígrados. Ubicada a 1.600 metros de altura sobre el nivel del mar. Naranjal posee tierras excelentes para toda clase de cultivos, especialmente para: café, plátano, banano, yuca y hortalizas, así como tierras idóneas para toda clase de ganados, principalmente vacuno y caballar. Su territorio se encuentra casi totalmente cultivado y densamente habitado por gentes humanitarias de una civilización mediana y con una situación económica regular. Pese a esto último, Naranjal no tiene problemas de mendicidad ni de pobreza absoluta y tiene solucionada casi en su totalidad la situación de vivienda.

Sitios turísticos

Los principales sitios de interés turístico son las fuentes termales de agua caliente; la Cueva de Santa Clara, donde decía García Borrero que cuando ocurrió la contienda de La Gaitana, esta cueva vomitaba indios que salían a su defensa. Se dice que la misma tiene comunicación con el municipio de Acevedo. Igualmente, La Capilla de la inspección de Naranjal, de estilo romano, cuyos planos fueron traídos desde Roma por Monseñor

Esteban Rojas, del modelo de la Iglesia de San Pedro, la cual fue construida de piedra cantera, labrada por el señor Alcides Melo Melo y con arena molida en piedras por las mujeres de esa época.

Otros aspectos de interés

La inspección de Naranjal ha tenido la fortuna de tener en sus tierras a hombres tenaces y capaces que durante años han dado lustre y brillo a su nombre, entre ellos, Cayetano Mamián, su primer alcalde, Maximinio Cano, el incansable defensor de sus intereses en todas las instancias judiciales; Carlos Julio Calderón, quien fuera maestro de nuestro Premio Nobel García Márquez y últimamente, don Bernardo Cano, don Pedro Artunduaga, el reverendo Samuel Osorio, el doctor David Rojas Castro, en fin, tanta gente ilustre, que sería imposible mencionarlos a todos.

Sea lo anterior una corta radiografía de la inspección de Naranjal, cuya importancia estratégica para Timaná, amerita la aprobación de obras públicas que como la propuesta, ayudarían al desarrollo sostenido de esta región, que hoy más que nunca se ve amenazada por los graves flagelos de la violencia y del narcotráfico.

Sin otro particular, quedo a la espera de la acogida que den a este proyecto.

Honorables Senadores,

Rodrigo Villalba Mosquera,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL - TRAMITACION DE LEYES

Santa Fe de Bogotá, D. C., 29 de mayo de 1997.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 241 de 1997 Senado, "por la cual la Nación se asocia a la celebración de los trescientos años de la fundación de la inspección de Naranjal, municipio de Timaná en el departamento del Huila", me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

El Secretario General honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO

DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 29 de mayo de 1997.

De conformidad con el informe de Secretaría general, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en la *Gaceta Legislativa del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Fernando Londoño Capurro.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 34 DE 1997 SENADO Y 259 DE 1997 CAMARA

por medio del cual se reforma el artículo 86 de la Constitución Política.

Señor doctor

CARLOS ESPINOSA FACCIIO-LINCE

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Presente.

Los suscritos Senadores Germán Vargas-Lleras y Carlos Espinosa Faccio-Lince, hemos sido designados por Su Señoría, como ponentes al Proyecto de acto legislativo número 34 de 1997 Senado, 259 de 1997 Cámara, "por medio del cual se reforma el artículo 86 de la Constitución Política", presentado por el doctor Juan de Dios Montes Fernández, Presidente del honorable Consejo de Estado. Cumpliendo con dicho encargo presentamos informe de ponencia para primer debate, en la primera vuelta.

A no dudar, una de las instituciones trascendentales, introducida por el Constituyente de 1991, fue la de la acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la C. P. Además que su inclusión no fue gratuita, sino cumpliendo acuerdos internacionales, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales, de Derechos Civiles y Políticos, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York el 16 de diciembre de 1966, aprobado por Colombia, mediante la Ley 74 de 26 de diciembre de 1968, y la Convención Americana de Derechos

Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, aprobado por Colombia mediante la Ley 16 de 1972, en donde se había obligado nuestra República, desde esas fechas, a crear y establecer mecanismos efectivos para el reconocimiento de los derechos proclamados en dichos acuerdos internacionales, y con excepción del derecho a la libertad, garantizado y protegido por la acción de *habeas corpus*, ningún otro derecho, ni siquiera los declarados como tales por la Constitución de 1886, tenían un mecanismo ágil y ligero, y mediante un procedimiento sumario, para ser reclamado y garantizado.

Por eso es que se puede decir, sin el menor temor de duda, que lo que va de la Constitución de 1886 a la de 1991, es el mismo espacio que existe entre una simple declaración formal de derechos, que fue en lo que se convirtió la Constitución de 1886, en simple declaración formal, a una declaración real y efectiva de derechos, porque la Constitución de 1991 no solamente es, como se le ha denominado, una Constitución de Derechos, en donde no solamente se declaran unos Derechos Fundamentales, del artículo 14 al 41 de la C. P., unos Derechos Sociales, Económicos y Culturales, del artículo 42 al 77 de la C. P., unos derechos colectivos y del ambiente, del artículo 78 al 82 de la C. P., sino que el Constituyente fue bien cuidadoso en que esa declaración no se quedara en el simple papel, como le sucedió a la Constitución anterior, sino que constitucionalizó mecanismos para su efectividad, o si no qué decir de la acción de *habeas corpus*, del artículo 30 de la C. P., o del *habeas data*, del artículo 15 C. P., o de la destinación del Capítulo IV del Título Segundo de la C. P., dedicado a la creación de la Acción de Tutela, artículo 86, o de la Acción de Cumplimiento, artículo 87, o de las acciones populares o de grupo, del artículo 88, o en fin de las

consagraciones de los artículos 89, 90, 91 y 92, que son cláusulas generales en donde el Estado se compromete a garantizar, por cualquier medio, la efectividad de derechos, no solamente reconocidos expresamente por la Constitución, sino inclusive aquellos que no tienen consagración expresa en el texto supremo, pero que han sido reconocidos por tratados internacionales y que el Congreso colombiano ha ratificado.

Esa es una de las grandes diferencias que va de la Constitución de 1886, a la Constitución de 1991.

Así surge la figura de la Acción de Tutela, no tan amplia como la Acción de Amparo, propia del derecho público mejicano, por razones obvias, toda vez que en nuestro medio tienen autonomía acciones como la del *habeas corpus*, o la de inconstitucionalidad.

No obstante toda la argumentación anterior, válida para reconocer las bondades de la acción de tutela ha considerado el señor Presidente del honorable Consejo de Estado, quien tiene vocación para proponer la reforma constitucional que solicita, de conformidad con el numeral 4º del artículo 237 de la C. P., que luego de más de cinco (5) años de vigencia, se haga un inventario de la norma original, y por esa razón propone unas modificaciones al texto original del artículo 86, que los suscritos ponentes, acogen en un todo, por las razones que oportunamente se expondrán.

El texto que se propone y que ha originado este informe, consagra las siguientes modificaciones:

1. Adicionarle al sustantivo Persona, los calificativos de **natural o jurídica**, como sujetos activos de la acción de tutela.

Teniendo en cuenta que la acción de tutela se instaura para proteger un derecho constitucional fundamental, desde el principio, aun cuando no tan pacíficamente, se consideró por la jurisprudencia que las únicas personas titulares de derechos fundamentales eran las personas naturales. Ha sido, sin embargo, la Corte Constitucional, en diferentes Salas de Revisión de Tutela, la que ha dado los pasos correspondientes para considerar que las personas jurídicas con titulares de algunos derechos fundamentales, tales como: el derecho a poder obrar sin coacción, el derecho a la propiedad, el derecho al buen nombre, a la libertad de expresión, el derecho al debido proceso, a la honra, a la libre asociación y al derecho de petición, entre otros; y entonces, sencillamente, para evitar que en el futuro, jurisprudencialmente se pueda cambiar esa posición, es conveniente que constitucionalmente quede que tanto las personas naturales como las jurídicas, son titulares de todos o de algunos derechos fundamentales, y que por lo mismo pueden hacer efectiva la acción de tutela, en el evento en que consideren que se les ha vulnerado o amenazado alguno de esos derechos.

2. Se solicita suprimir la expresión **cualquiera**, que antecede a autoridad pública, al final del inciso primero, porque tal expresión causa vaguedad e imprecisión.

3. En el inciso segundo, al término **fallo**, se le agrega la expresión **no resolverá sobre indemnización de perjuicios**. Y en honor a la verdad que es procedente el agregado, por cuestiones procedimentales, como por aspectos sustanciales. Por los primeros, pues el término constitucional para decidir la acción, que es de diez (10) días, en el mismo no es factible nombrar un perito que avalué los perjuicios, que presente el dictamen, ponerlo a disposición de las partes para que lo controviertan. Además por el aspecto sustancial porque la acción de tutela tiende a proteger derechos sustanciales, que es el aspecto principal, mientras que la indemnización de perjuicios, es un aspecto accesorio. Algunas Salas de Revisión de la Corte Constitucional han fijado esta posición. Por estas circunstancias es válida la apreciación.

4. Se agrega que la decisión de tutela puede impugnarse ante el Tribunal Superior o Administrativo correspondiente. El sentido de esta reforma consiste en que las máximas autoridades judiciales, tanto de la justicia ordinaria, como lo es la Corte Suprema de Justicia, como de la justicia Contencioso-Administrativa, como lo es el Consejo de Estado, dejen de ser instancias en el trámite de la tutela y de otra parte, que los tribunales respectivos sólo lo serán en segunda instancia. En consecuencia la instancia natural y propia para resolver la acción de tutela serán los jueces singulares. Podría pensarse que con ese desmonte, se desnaturaliza el contenido de la tutela, toda vez que de ella se excluyen a los altos organismos de la justicia ordinaria y contenciosa-administrativa.

Sin embargo, lo que sí es cierto es que en la forma como está consagrada la competencia para resolver las acciones de tutela, existen muchos inconvenientes, a saber: que esos altos organismos están dedicados a resolver problemas de vecindario. No se ve con buenos ojos que toda una Corte de Casación tenga que resolver problemas de esa envergadura, cuando por otro lado la misma institución tiene por resolver infinidad de negocios, que por el trámite ordinario llegan a ella por recurso de casación, por segunda instancia o por acción de revisión. Eso es no tener proporción de los costos de la justicia.

Constitucionalmente se dice que la acción de tutela tiene como característica que es una acción subsidiaria, es decir que solo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial; sin embargo ha sido tal la utilización de este medio, que los funcionarios judiciales, todos, pero principalmente las altas esferas, se han dedicado a resolver esta acción subsidiaria, y han dejado de lado los verdaderos mecanismos judiciales en donde se resuelven los problemas, y ese costo no lo debe correr ni la nación ni las instituciones colombianas. Es necesario ser racional en la utilización de las instituciones.

Por razón de la norma como está descrita, tenemos que de cantidad de procesos entrados, en la Sala Penal, en el año de 1995, a junio de ese año, por razón de casaciones ordinarias y discrecionales y revisión, esto es 418, solamente salieron 118; lo que significa que quedaron pendientes por resolver 300 negocios. Y esa cantidad se va acumulando para períodos subsiguientes, hasta el extremo que llegará el momento en que las Salas de Casación de la honorable Corte Suprema de Justicia se convertirán en instancia de tutela, y dejarán de lado sus funciones constitucionales propias, si no se le pone punto final a esta situación.

Por los fundamentos anteriores es conveniente que las altas Cortes, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, vuelvan por sus fueros, es decir a resolver los problemas que por instancias ordinarias les lleguen; a que la Corte Suprema de Justicia, en sus Salas, vuelva a ser Tribunal de Casación y no como sucede hoy que es Segunda Instancia de Tutelas.

Se podría pensar que con la modificación propuesta, se trasladara la congestión de las Cortes a los Tribunales, y entonces en ese orden de ideas ninguna solución real se estaría presentando al problema. Sin embargo ello no es así, por las siguientes razones:

a) La Corte Suprema y el Consejo de Estado tienen competencia a nivel nacional, mientras que los Tribunales tienen competencia a nivel departamental, pero es más en algunos departamentos hay dos (2) Tribunales;

b) En segundo lugar, esos tribunales serían segunda instancia y no primera instancia, lo que trae como consecuencia que no tengan que resolver en el término perentorio de diez (10) días, ni que, en términos generales, tenga que practicar pruebas.

c) En tercer lugar, mientras la Corte Suprema y el Consejo de Estado decidan en Sala Plena, los Tribunales lo hacen en Salas de Decisión, esto es en Salas de tres (3) magistrados;

d) En cuarto lugar, mientras los magistrados de la Corte Suprema son veintitrés (23), los magistrados de los Tribunales Superiores son 453;

e) De otra parte, se mantiene la posibilidad de que la Corte Constitucional revise, eventualmente, los fallos de tutela.

Además si se tiene en cuenta que la figura de la tutela se mantiene, con todo su contenido, salvo el relacionado con quitarle competencia a las altas Cortes, no tiene razón quienes consideran que la propuesta es una contrarreforma a la figura de la tutela.

Por las razones anteriores, consideramos que es procedente la modificación solicitada.

5. A la remisión que se debe hacer para ante la Corte Constitucional, para su eventual revisión, se agrega que tal revisión la hará la Sala Plena.

Si bien es cierto que la sección respectiva de la Corte Constitucional tiene la facultad de convocar a la Plenaria, para que allí se decida un caso de Tutela discutible y cuestionable y por lo mismo tal determinación se tomará en plenaria, lo que hasta este momento ha sucedido en siete u ocho oportunidades, no es menos cierto hoy se siguen encontrando criterios diversos en las diferentes salas de revisión.

Por lo anterior, los suscritos ponentes avalamos la propuesta de adición, con la finalidad de unificar la jurisprudencia en materia de derechos constitucionales fundamentales.

Finalmente es necesario aclarar que con esta propuesta, no se va a incrementar el trabajo de la Sala Plena, toda vez que se conserva la facultad de que esa revisión sea eventual.

6. Se adiciona un inciso nuevo entre los actuales incisos tercero y cuarto, del siguiente contenido:

"...La acción de tutela es improcedente contra acciones, omisiones y providencias de los jueces por razón del ejercicio de sus funciones. Con todo, cuando las providencias definitivas fueren violatorias de derechos constitucionales fundamentales, procederá acción o recurso extraordinario de revisión, dentro de los términos y condiciones que establezcan la respectiva ley procesal..."

En consecuencia el nuevo inciso consagra dos aspectos independientes.

En la primera parte se establece que la acción de tutela es improcedente para acciones, omisiones y providencias judiciales.

La Corte Constitucional, declaró la inconstitucionalidad del artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, dando como razones que es más importante dentro de las relaciones jurídicas el hecho de que ellas tengan un punto final, es decir que haya una instancia última que finalmente resuelva el conflicto presentado y que tal decisión tenga los efectos de la Cosa Juzgada. Permitir que esa última decisión judicial pueda ser objeto de nuevos recursos, daría como consecuencia la inestabilidad en las situaciones jurídicas.

No obstante esa determinación, que produce efectos *erga omnes*, con posterioridad se han producido muchas decisiones de tutela, en donde las Secciones de Revisión han considerado que es procedente la tutela frente a situaciones concretas de decisiones judiciales, con lo que se ha venido desvirtuando, incomprensiblemente, la decisión tomada sobre inconstitucionalidad, llevándose de paso la seguridad jurídica y la certeza del derecho, propia de las decisiones judiciales.

Entonces para constitucionalizar la decisión tomada por la propia Corte Constitucional, se hace necesario que expresamente se diga que es improcedente la tutela frente a acciones, omisiones o providencias judiciales.

7. Relacionado con el numeral anterior se crea, constitucionalmente, una nueva causal de revisión, consistente en que cuando una providencia definitiva sea violatoria de derechos constitucionales fundamentales, procede la acción de revisión, en materia penal, o el recurso extraordinario de revisión en materia civil.

Los honorables Magistrados que salvaron el voto respecto de la decisión en donde se declaró inconstitucional el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, consideraron que todos los actos judiciales o administrativos, podían vulnerar o amenazar derechos fundamentales, y que por lo mismo no era lógico excluir a alguno de ellos de la acción de tutela. Pues bien con la adición que se propone, se busca que si efectivamente hay providencias judiciales definitivas que atenten contra los derechos constitucionales fundamentales, su propuesta, discusión, debate y decisión se realice dentro de unos parámetros judiciales, como son el recurso o la acción de revisión, y no sacarlos de esa esfera judicial propia, para ser resueltos dentro de un procedimiento preferente y sumario, que sería decidido en el término perentorio de diez (10) días.

La adición que se propone, está motivada porque el derecho tienda a la creación de una seguridad para el particular que se acoja a sus normas, sin que pueda ser sorprendido por un resultado imprevisible. Por lo mismo quien considere que determinada providencia es violatoria de sus derechos fundamentales, pueda recurrir a sus jueces naturales, la justicia ordinaria, para alegar, sustentar y discutir en qué consiste esa violación, mediante la consagración constitucional de una nueva causal de revisión para interponer la acción o el recurso extraordinario de revisión.

8. Se agrega la expresión *taxativamente*, para los eventos en los que la ley debe señalar los casos en que procede la tutela contra particulares encargados de la prestación de servicios públicos.

Cuando la Corte Constitucional revisó las normas respectivas del Decreto 2591 de 1991, en donde se establecía los casos en que era procedente la acción de tutela frente a particulares, esa corporación declaró la inconstitucionalidad de ciertos derechos, dando como razón que la Constitución no limitaba a los particulares la vulneración o amenaza de ciertos derechos constitucionales fundamentales, y por esa razón se dejó la posibilidad de que los particulares puedan amenazar cualquier derecho fundamental. Sin embargo, en la práctica esa posibilidad no es cierta, o sino que pensar del derecho al debido proceso o el derecho a no ser privado ilegalmente de su libertad, del artículo 30 de la C.P., o el derecho de apelar la sentencia judicial, o el derecho a no declarar contra sí mismo. Por eso es conveniente que se agregue la expresión *taxativamente*, para que expresamente así proceda el legislador.

9. Además se agrega que el servicio público, prestado por particulares, debe afectar grave directamente el interés *particular del solicitante* o de quien se encuentre en estado de subordinación.

La adición es necesaria, toda vez que con ella se hace claridad respecto del interés jurídico que tiene el accionante, por cuanto en la forma como está actualmente desarrollado, se presta para que la acción de tutela, frente a particulares, sea ejercida por personas que no han recibido el perjuicio.

Por las razones anteriores, solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Primera que usted preside:

Se dé primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 34 de 1997, por el cual se reforma el artículo 86 de la Constitución Política.

De los honorables Senadores:

Germán Vargas Lleras, Carlos Espinosa Faccio-Lince, Senadores de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 142 DE 1996, SENADO

por la cual se autoriza la emisión de la estampilla "Universidad de los Llanos, afirmación del hombre desde su conocimiento".

Señor

Presidente

Honorables Senadores

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Senado de la República

Cumplo con el honroso encargo de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 142 de 1996 (Senado), por la cual se autoriza la emisión de la estampilla "Universidad de los Llanos, afirmación del hombre desde el conocimiento".

Considero que proyectos de esta naturaleza contribuyen en medida significativa al cumplimiento efectivo del derecho fundamental a la educación, responsabilidad compartida del Estado y la sociedad, cuya colaboración tiene plena expresión en iniciativas como ésta. La holgura financiera no es precisamente una de las características de los centros oficiales de educación superior en el país, y por eso toda iniciativa que tienda a aliviar sus penurias y a mejorar la oferta del servicio debe ser acogida, como propondré que lo sea en este caso.

De este proyecto es autor el honorable Representante a la Cámara Nelson Vilorio Larios y ya surtió el trámite reglamentario en la Cámara, con aprobación en comisión el 14 de mayo y en plenaria el 23 de octubre de 1996.

1. Consideraciones

La Universidad de los Llanos fue creada mediante Decreto 2513 de 1974, conforme a disposiciones de la Ley 8ª del mismo año. Inició actividades en 1975 y para 1976 ya contaba con los programas de Ingeniería Agronómica, Medicina, Veterinaria y Zootecnia, Enfermería y Ciencias de la Educación (licenciatura en matemáticas y física, y ciencias agropecuarias—hoy Producción Agropecuaria).

En 1985 inició el Programa de Educación Abierta y a Distancia con las licenciaturas en Educación Básica Primaria y Tecnología Agropecuaria, a las cuales agregó luego Mercadeo Agropecuario, Educación Preescolar y Educación Básica Primaria y Administración Financiera. En 1993 abrió el programa de educación física y deportes.

En convenios con las Universidades Javeriana, de los Andes y de Antioquia desarrolla programas de posgrado en administración de Salud, Desarrollo Rural, Formulación y Evaluación de Proyectos y Pedagogía, respectivamente.

Para 1995 la Universidad contaba con 1.392 estudiantes de pregrado modalidad presencial, 1.033 estudiantes de pregrado modalidad a distancia y 106 estudiantes de posgrado, para una población estudiantil total de 2.531. En ese año tenía 99 docentes de tiempo completo, 113 profesores de cátedra y 71 tutores de la modalidad abierta y a distancia, para un total de 283 educadores. En la parte administrativa contaba con 153 servidores.

La proyección de la Universidad hacia el año 2000 es ampliar su cobertura con quince nuevos programas de pregrado modalidad presencial, 10 de pregrado modalidad desescolarizada y 5 de posgrado entre especializaciones y maestrías, con una población estimada de 6.000 a 8.000 estudiantes y 300 profesores de tiempo completo. De igual manera, planea establecer seccionales en varios departamentos de la Orinoquia.

Específicamente, su plan de desarrollo 1994-1998 prevé la creación de cinco programas de pregrado de carácter presencial:

Educación física y deportes, ingeniería de recursos hídricos, economía regional, bellas artes y medicina integral, que demandan una inversión estimada de 2.750 millones de pesos.

Naturalmente, a los costos para poner en marcha los nuevos programas académicos se adiciona el costo de ampliación del personal docente y administrativo necesario para atenderlos.

La renovación de los laboratorios existentes; la construcción de los laboratorios que requieren los nuevos programas; la remodelación y ampliación de la infraestructura física; la implantación de programas de investigación y extensión, de bienestar social universitario, la construcción de escenarios deportivos, son actividades que también demandan inversiones cuantiosas que la Universidad no está en condiciones de atender con sus recursos ordinarios.

Al respecto es pertinente tener en cuenta que los planes de expansión de la Universidad prevén un incremento adicional en la demanda de educación superior originada en la construcción de la autopista Bogotá-Villavicencio y de la carretera marginal de la selva, que ampliarán su ya extensa área de influencia.

2. Contenido del proyecto

El Proyecto de ley número 142 de 1996, tal como fue aprobado en la Cámara, consta de nueve artículos que regulan: la emisión de la estampilla y la destinación de los recaudos (arts. 1º y 6º), el monto total de la emisión (art. 2º), las características, tarifas y demás modalidades de la estampilla (arts. 3º y 6º), la autorización para hacer obligatorio el uso de la estampilla en los municipios del departamento del Meta (art. 4º), la autorización al departamento del Meta para recaudar el valor del gravamen (art. 5º), la vigilancia y control del recaudo e inversión de los recursos (art. 7º), la autorización para que entre los hechos y actividades sujetos a gravamen se puedan incluir los licores, alcoholes, cerveza, cigarrillos, juegos de azar, bares, tabernas y sitios en donde se expendan bebidas (art. 8º) y la vigencia de la ley (art. 9º).

Considero que el texto del proyecto aprobado se ajusta a las normas superiores y pertenece a la órbita de las atribuciones del Congreso para arbitrar recursos con destino a mejorar la prestación del servicio público de la educación. Este mecanismo de financiación de la educación ya ha sido utilizado en anteriores oportunidades y constituye ejemplo claro de la cooperación entre el Estado y la sociedad para coadyuvar a la efectividad de ese derecho: en virtud de la autorización legal, los actos y contratos de los particulares generan recursos para inversión en su propio beneficio.

No obstante, creo convenientes algunas modificaciones y adiciones:

1. Se precisa el título del proyecto en cuanto la ley no crea la emisión sino que la autoriza.

2. Dentro de los renglones a financiar con el producto de la estampilla se incluye la investigación y capacitación en asuntos de género. Existen claros compromisos internacionales y legales de Colombia en esta materia, entre ellos la obligación de dotar a la educación en todos sus niveles de claros contenidos de equidad y participación; a pesar de lo cual se echa de menos que iniciativas como ésta contemplen la necesidad de invertir en el desarrollo del tema. Por eso proponemos—como en ocasiones similares anteriores—que una parte de los recaudos se destinen a este rubro.

3. Se suprime el artículo 6º por cuanto la destinación del recaudo aparece específicamente regulada en el artículo 1º. Su párrafo se incluye en el artículo 3º, que hace referencia, entre otras modalidades, a la tarifa.

4. Se corrige la expresión "vigencia" por "vigilancia" en el artículo 7º, como corresponde al contenido de la disposición.

5. Se suprime el artículo 8º. La autorización de la emisión de la estampilla, por su misma naturaleza, va dirigida a gravar hechos, actos y contratos celebrados entre los particulares y la administración pública departamental o municipal (por ejemplo, posesiones; expedición de certificados, permisos, licencias; expedición de documentos, etc.). No se ajusta a esa naturaleza la autorización para gravar actividades entre particulares como sería el caso de los bares, tabernas, juegos de azar y demás, o la venta de licores, bebidas y cigarrillos.

No obstante, se entiende que cuando la administración departamental, como titular del monopolio de licores, vende sus propios productos o grava los de otros departamentos o del extranjero, puede hacer obligatorio el uso de la estampilla autorizado en esta ley.

Por las razones anteriores, proponemos a los honorables Senadores: Dése primer debate al Proyecto de ley número 142 de 1996 (Senado), por la cual se autoriza la emisión de la estampilla "Universidad de los Llanos, afirmación del hombre desde su conocimiento", con las modificaciones contenidas en el pliego anexo:

Piedad Córdoba de Castro,
Senadora.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

PROYECTO DE LEY NUMERO 142 DE 1996, SENADO

por la cual se autoriza la emisión de la estampilla "Universidad de los Llanos, afirmación del hombre desde su conocimiento".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Autorízase a la Asamblea Departamental del Meta para que ordene la emisión de la estampilla "Universidad de los Llanos, afirmación del hombre desde su conocimiento", cuyo producido se destinará a:

Construcción y dotación de laboratorios; mantenimiento y dotación de equipos, mobiliarios y material de laboratorios; construcción y adecuación de la infraestructura física; implantación de programas de investigación y extensión tendientes a ampliar el conocimiento sobre la Orinoquia y su desarrollo; implantación de programas de investigación y capacitación en equidad y participación de género; sistemas de información, robótica y dotación de bibliotecas; ampliación de la planta de personal académico y administrativo para la apertura de nuevos programas; bienestar social universitario; construcción y adecuación de escenarios deportivos; elaboración de estudios de preinversión (prefactibilidad y factibilidad) para la regionalización de programas académicos en la Orinoquia; y demás elementos que requiera el Alma Mater.

Parágrafo 1º. La Universidad de los Llanos deberá destinar por lo menos del 10% de los recaudos por concepto de la estampilla en programas de investigación y capacitación en equidad y participación de género.

Parágrafo 2º. La Universidad podrá destinar hasta el 40% de las sumas que recaude a gastos de funcionamiento.

Artículo 2º. La emisión de la estampilla "Universidad de los Llanos, afirmación del hombre desde su conocimiento" será hasta por la suma de cuarenta mil millones de pesos (\$40.000.000.000), a precio constante de 1995.

Artículo 3º. La Asamblea Departamental del Meta determinará mediante ordenanza las características, tarifas y demás asuntos referentes a la estampilla y a su uso obligatorio en el departamento y sus municipios. La ordenanza será dada a conocer al Gobierno

Nacional a través de los Ministerios de Educación, Hacienda y Crédito Público y Comunicaciones.

La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el 2% del valor del hecho o acto sujeto al gravamen.

Parágrafo. La Asamblea del Meta podrá autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo que permita cumplir con seguridad y eficiencia el objeto de esta ley.

Artículo 4º. Los concejos municipales del departamento del Meta, previa autorización de la Asamblea Departamental, podrán hacer obligatorio el uso de la estampilla "Universidad de los Llanos, afirmación del hombre desde su conocimiento" en sus jurisdicciones.

Artículo 5º. El departamento del Meta recaudará los valores producidos por el uso de la estampilla en el departamento.

El departamento deberá girar trimestralmente los valores recaudados a la Tesorería de la Universidad de los Llanos.

Artículo 6º. La vigilancia y control del recaudo e inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de la presente ley estará a cargo de la Contraloría Departamental del Meta y de las Contralorías municipales.

Artículo 7º. Esta ley rige a partir de su promulgación.

Piedad Córdoba de Castro,
Senadora.

SENADO DE LA REPUBLICA.- COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Asuntos Económicos

Santa Fe de Bogotá, D. C., veintiocho (28) de mayo de mil novecientos noventa y siete (1997).

En la fecha fue recibida en esta Secretaría, ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 142 Senado, 1996, "por medio del cual se crea la emisión de la estampilla "Universidad de los Llanos, afirmación del hombre desde su conocimiento". Con pliego de modificaciones. Consta de seis (6) folios.

El Secretario General Comisión Tercera,

Rubén Darío Henao Orozco.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 170 DE 1996 SENADO

por la cual se regulan los procedimientos de Asistencia Internacional para la ejecución de medidas provisionales o de extinción de dominio de bienes.

Honorable Senador

CARLOS ESPINOSA FACCIO-LINCE

Presidente Comisión Primera

Senado

Ciudad

Estimado señor Presidente:

En la implementación de una política de Estado que permita enfrentar con instrumentos concretos, la delincuencia organizada, el Congreso de la República ha venido desarrollando una ardua labor en torno de las iniciativas legislativas que apuntan en tal sentido.

Es así como a continuación de la labor del Congreso iniciada con la discusión y aprobación de la denominada Ley de Extinción del Dominio, el Gobierno Nacional ha sometido a su consideración el Proyecto de ley número 170 de 1996, cuya ponencia favorable para primer debate me encuentro presentando, con el objeto de que esta corporación la estudie y debata como corresponde a su esencia de cuerpo colegiado.

1. El Proyecto.

De acuerdo con la exposición de motivos, el Proyecto de ley 170 de 1996 Senado, pretende reflejar la filosofía de cooperación de los estados en el marco del respeto a su soberanía, pero con pleno reconocimiento de las repercusiones que en el orden internacional, genera el delito y en especial el crimen organizado.

En tal sentido es que "... busca la implantación de mecanismos que permitan hacer efectiva en Colombia la ejecución de medidas provisionales o definitivas tomadas por una nación extranjera, respecto de bienes que estando ubicados en el territorio nacional han sido producto de las actuaciones delictivas", en razón de lo cual se convierte en un paso más hacia la modernización de nuestra legislación interna con el objeto de colocarla acorde con las nuevas exigencias que demanda la lucha contra el crimen organizado que día a día extiende sus actividades delictivas superando las fronteras de los países del mundo contemporáneo.

Ya por fortuna Colombia es hoy parte de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, suscrita en Viena en 1988 y aprobada mediante la Ley 67 del 23 de agosto de 1993, en la que su artículo 5º prevé la cooperación internacional para el decomiso de bienes producto de la comisión de delitos de tráfico de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, y cuyo desarrollo y ejecución corresponde a cada uno de los países miembros de acuerdo con lo allí expuesto y a lo reafirmado por la Corte Constitucional que al estudiar su exequibilidad, expresó que: "...corresponde a la ley colombiana la regulación de los eventos en que es posible el decomiso y el procedimiento por medio del cual éste puede ser declarado".

2. Ley Supletiva.

En primer lugar conviene destacar que el proyecto de ley glosado se constituye en esencia en un instrumento de aplicación supletiva para la ejecución de medidas provisionales y definitivas adoptadas por otro país respecto de bienes de origen ilícito ubicados en la República de Colombia, pues sólo vendría a operar en caso de falta de tratado, acuerdo o convenio internacional ya sea de naturaleza bilateral o multilateral y sobre la base de efectiva reciprocidad en la materia.

A modo ilustrativo es importante tener en cuenta que Colombia ya ha celebrado, suscrito y en algunos casos aprobado, diversos acuerdos de carácter internacional pero que hacen especial énfasis en la aplicación de medidas cautelares de naturaleza civil y comercial, dejando a la deriva la posibilidad de aplicar figuras propias del derecho penal tales como el decomiso o la recientemente reglamentada extinción del dominio.

En el caso de medidas preventivas, entendidas como aquellas que persiguen la inmovilización ya sea material o jurídica de un bien mientras se adopta una decisión definitiva al respecto, Colombia es parte entre otros, del Tratado de Derecho Procesal Internacional de Montevideo de 11 de enero de 1889. (Colombia adhirió por la Ley 68 de 1920) y del Tratado de Derecho Procesal Internacional de Montevideo de 1940 (Colombia fue signataria pero no lo ha ratificado), pero que se refieren única y exclusivamente a la aplicación de sentencias y fallos arbitrales dictados exclusivamente en asuntos civiles y comerciales. En materia penal, y sólo en cuanto a la reparación del daño civil ocasionado por el delito, Colombia es signataria de la Convención Interamericana sobre el Cumplimiento de Medidas Cautelares, suscrita en Montevideo el 8 de mayo de 1979, e incorporada a nuestro ordenamiento interno mediante la Ley 42 de 1986. En ella se determina expresamente que su campo de aplicación en materia penal corresponderá a la simple aplicación

de las medidas que persigan "la reparación civil del daño" ocasionado como consecuencia de una conducta delictiva. Al efecto determina su artículo 1º que las medidas cautelares, de seguridad o garantía de que habla el tratado se utilizarán para indicar todo procedimiento o medio que pretenda garantizar los resultados o efectos de un proceso de naturaleza civil, comercial, laboral y en procesos penales cuando se trate de la reparación civil.

En el mismo sentido apunta la convención interamericana sobre la Eficacia Territorial de las Sentencias y Laudos Arbitrales Extranjeros, suscrita en la misma fecha en la Segunda Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado en la ciudad de Montevideo e incorporada a nuestro ordenamiento interno, mediante la Ley 16 de 1981 (vigente en Argentina, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), que en su artículo primero otorga la posibilidad de que los estados al momento de su ratificación extiendan su aplicación a "las sentencias penales en cuanto se refieran a la indemnización de perjuicios derivados de delitos".

Ya en la historia más reciente y ante la necesidad de atacar las fortunas de las organizaciones delincuenciales, Colombia ha venido estudiando y negociando acuerdos de naturaleza bilateral con diferentes gobiernos. Entre ellos sobresalen los acuerdos con el Gobierno de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre Mutua Asistencia en Materia Penal, el Convenio de Cooperación Judicial y Asistencia Mutua con la República del Ecuador, el Convenio de Cooperación Judicial con el Reino de España, y el Proyecto de Acuerdo de Asistencia Judicial con la República de Argentina.

En todos ellos el objetivo primordial es el fomento de la asistencia legal mutua para efectos de la investigación, embargo preventivo, incautación y decomiso del producto o instrumentos del delito, ya sea que se trate de la privación definitiva del derecho de dominio o de la prohibición temporal de transferir, convertir, enajenar o movilizar bienes.

3. Los problemas.

No obstante lo anterior y a pesar del creciente espíritu de cooperación de la comunidad internacional, la lucha contra el crimen organizado encuentra sus propias limitaciones en las legislaciones internas de los diferentes países que a pesar de que han abierto la posibilidad de adelantar procedimientos de reconocimiento como decisión nacional a una providencia extranjera (exequátur o equivalente jurisdiccional, revoir o derecho a revisar en el derecho francés, delibación o reconocimiento en el derecho italiano), le restan eficacia ante la presencia de normas internas de orden público.

Tal como lo enseña el profesor Marco Gerardo Monroy Cabra en su obra "Tratado de Derecho Internacional Privado", "La jurisdicción emana de la soberanía, y como ésta tiene por límite el territorio sobre el que se ejerce, la sentencia sólo produce efectos jurídicos dentro de ese territorio. Pero la cooperación judicial internacional ha impuesto la necesidad de reconocer y otorgarle efectos a una sentencia de un juez extranjero. Como lo expresa Hugo Alsina: "Pero dentro de la comunidad jurídica en que viven los pueblos modernos, no es posible desconocer, que así como las leyes traspasan las fronteras y los jueces se ven a menudo precisados a aplicar las de otros países, de no acordarse a la sentencia efectos extraterritoriales desaparecería la seguridad de los derechos, pues bastaría para eludirlos substraerse a la jurisdicción del juez que la pronunció".

Es por ello que en principio casi todos los estados le reconocen validez a las sentencias y laudos arbitrales proferidos en el extranjero y permiten su ejecución como si hubiesen sido dictadas por sus

propios jueces, ya sea por la vía del reconocimiento directo o mediante una sentencia de exequátur tal como acontece en el sistema legal colombiano.

No obstante esas circunstancias, la regulación de exequátur ya sea en los tratados internacionales de naturaleza bilateral o plurilateral o por vía legislativa en el estado donde se ejecuta una sentencia extranjera, mantienen por regla general como excepción a su aplicación el hecho de que la ejecución de la sentencia sea contraria al orden público del estado requerido.

En estas condiciones, tanto su reglamentación en materia procesal penal como civil, se ha dicho que debe operar guiada por el reconocimiento y estricto respeto al principio *lex rei sitae* (Ley del lugar de situación), conforme al cual las leyes sobre propiedad para que puedan cumplir su objeto social "es preciso que se apliquen de una manera general y que, por lo tanto, deben ser territoriales ya que se dictan teniendo en cuenta intereses colectivos" (J.P. Niboyet). En desarrollo de él es que el artículo 694 del Código de Procedimiento Civil en concordancia con el artículo 20 del Código Civil, al establecer los requisitos que debe llenar una sentencia o laudo arbitral proferido en el extranjero para que surta efectos en nuestro país, expresamente prohíbe su aplicación cuando verse sobre derechos reales -tal es el caso del derecho de propiedad- constituidos en bienes que se encontraban en el territorio colombiano al momento de iniciarse el proceso en que la sentencia se profirió.

En esta materia, nuestro régimen civil hace especial énfasis en lo que los tratadistas de derecho llaman "estatuto real", conforme al cual "tanto los bienes muebles como los inmuebles del territorio nacional, se rigen por la ley local, y sea cual fuere la nacionalidad del propietario de bienes situados en Colombia, las leyes de este país serán las que se apliquen para determinar las diferentes clases de aquéllos, los medios de adquirirlos, su posesión, enajenabilidad absoluta o relativa y en general, todas las relaciones de derecho de carácter real que son susceptibles.

Esas disposiciones referentes al régimen de propiedad raíz se consideran en cada nación como de orden público por hallarse establecidas en favor del interés general del estado, y de ahí se concluye que los propietarios de bienes situados en Colombia no podrán alegar respecto de éstos las leyes de su país contra la ley local" (Hernando Morales Molina - Curso de Derecho Procesal Civil). Esto es, como lo expresa José Ramón de Orúe y Arregui: "Constituyendo el territorio uno de los elementos integrantes de todo estado, base primordial de su riqueza, se reconoce a su favor el exclusivo privilegio de dictar reglas sobre la propiedad en él situada, considerando a ésta con un carácter marcadamente público. Los bienes situados en un territorio no deben pertenecer a ajenos estados, ni la ley territorial puede ceder ante la aplicación de una ley extranjera.

Acerca de la aplicación de esta restricción en el campo del derecho penal con miras a la ejecución de providencias emanadas de autoridades extranjeras sobre bienes ubicados en el territorio nacional, algunos la han descartado argumentando que se trata de un asunto de naturaleza exclusivamente delictual, por lo que la reglamentación que sobre el exequátur trae el Código de Procedimiento Penal sería suficiente para tales efectos. No obstante lo anterior, y ante el hecho evidente que tales sentencias implican una definición sobre derecho de propiedad que es de naturaleza real, asunto eminentemente de derecho civil, el legislador debe evitar que jueces, magistrados y partes interesadas en que se aplique o deje de aplicar, entren a especular sobre tan delicada materia.

Así las cosas, existiendo la posibilidad de ejecutar una sentencia condenatoria proferida en el extranjero en contra de ciudadanos no

colombianos o de nacionales por adopción, e incluso por nacimiento (siempre que éstos sean capturados en el extranjero y se proponga la ejecución de la sentencia en Colombia), conforme a los parámetros establecidos en los artículos 533, 534 y 535 del Código de Procedimiento Penal y con respeto al principio de orden público antes mencionado, se hace indispensable un nuevo estatuto legal que a falta de convenio o tratado internacional permita hacer efectivas medidas cautelares provisionales y definitivas como el decomiso o extinción del dominio, adoptadas en procesos penales por autoridades de otros países, sobre bienes ubicados en el territorio colombiano.

Como procedimiento distinto al exequátur, la posibilidad de ejecutar decisiones judiciales que versen sobre la extinción del dominio de un bien o que persigan su inmovilización física y jurídica en forma provisional, se adelantará conforme a los parámetros de la Ley de Extinción de Dominio, el Código Penal y del Código de Procedimiento Civil, con competencia funcional de los mismos funcionarios que conocen en Colombia de la acción de extinción del dominio y del Fiscal General de la Nación o sus delegados ante la Corte Suprema de Justicia y sobre la base de un reconocimiento inequívoco de reciprocidad legislativa, conforme a la cual en la medida que no exista tratado público, el país requirente (que solicite la aplicación de la medida provisional o definitiva que allí se adopta), deberá acreditar que su ordenamiento legal le dará el mismo tratamiento a las solicitudes que en idéntico sentido le formule los jueces colombianos.

Finalmente, y antes de explicar las modificaciones que al Proyecto de ley 170 de 1996 Senado, he propuesto con base en las anteriores consideraciones, debo resaltar nuevamente el hecho de que la Convención de las Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de que hace parte Colombia, difiere a la legislación interna de los países miembros la adopción de medidas que sean indispensables para autorizar el decomiso de bienes, no sólo como mecanismo exclusivo de derecho interno, sino en especial con proyecciones al ámbito internacional.

En esta materia Colombia ya dio un paso decisivo expidiendo la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, cuya aplicación aún procederá, de conformidad con los tratados y convenios de colaboración internacional habilitados para ello, a solicitud de las respectivas autoridades extranjeras (artículo 8º Ley 333 de 1996).

Así las cosas, el paso que sigue es sin duda, la implementación de un mecanismo de derecho interno que facilite la ejecución de decisiones judiciales definitivas y provisionales sobre bienes vinculados a la comisión de hechos delictivos, por lo que el proyecto de ley cuya ponencia favorable vengo presentando es el instrumento que permitirá hacer efectivo el propósito contenido en el artículo segundo de la mencionada convención, al tenor del cual "en cumplimiento de las obligaciones que hayan contraído en virtud de la presente convención, las partes adoptarán las medidas necesarias, comprendidas las de orden legislativo y administrativo, de conformidad con las disposiciones fundamentales de sus respectivos ordenamientos jurídicos internos".

4. Modificaciones.

De acuerdo con el anterior marco conceptual me he permitido introducir las siguientes modificaciones, en unos casos simplemente formales y en otros sustanciales, al proyecto de ley, objeto de esta ponencia.

a) En el artículo 1º, a la vez que se precisa que las medidas definitivas deberán ser adoptadas por autoridades judiciales, se define expresamente lo que deberá entenderse como medida pro-

visional o definitiva, pues independientemente de la denominación que a la misma se le dé en el estado requirente, las autoridades colombianas deberán permitir su aplicación, de acuerdo con el fin u objeto perseguido;

b) Para unificar el proyecto de ley con la definición de los bienes, objeto de medidas provisionales o definitivas contenidas en otros estatutos legales, el artículo 3º recoge la definición que sobre el particular traen los artículos 3º, 4º, 5º y 6º de la Ley 333 de 1996;

c) En el artículo 3º se dispone expresamente: que la causal que sustente la medida provisional o definitiva, deberá estar consagrada expresamente en la ley colombiana (numeral 2º); así como que en el país no se esté adelantando actuación judicial o administrativa en la que se encuentre aplicando una medida provisional o definitiva (numeral 4º); y que el estado requirente ofrezca y acredite efectiva reciprocidad legislativa en situaciones análogas. (Numeral 4º en C.C. con el numeral 5º del artículo 4º);

d) La solicitud de asistencia deberá formularse por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, como corresponde a la esencia de un instrumento de cooperación internacional, (artículo 4º);

e) Por efectos de unidad de materia, el artículo sexto del proyecto original pasa como párrafo del artículo 4º, a la vez que se indica, que sólo podrá conocer de la solicitud de asistencia quien concurra con un interés legítimo del proceso;

f) El artículo 6º que regula lo atinente a la administración y custodia de los bienes objeto de las medidas provisionales y definitivas, se adiciona con el fin de clarificar las facultades que corresponden a la Dirección Nacional de Estupefacientes en tal sentido, así como el destino de los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio;

g) Como punto central de las modificaciones propuestas y guiada por la protección al principio universal de derecho, conforme al cual las leyes de orden público son territoriales y en tal virtud sus disposiciones deben regular las relaciones de derecho por ellas contempladas, he creído conveniente que la aplicación de una medida definitiva adoptada por una autoridad extranjera, se ejecute en Colombia previo procedimiento que al efecto se adelante por los causes de la Ley 333 de 1996, el que a la vez que contará con la suficiencia probatoria que le ofrece la medida definitiva adoptada por el estado requirente, otorgará las garantías debidas a los derechos de los terceros de buena fe exenta de culpa;

Por otra parte, en lo que respecta al procedimiento para hacer efectivas las medidas provisionales, y atendiendo a una realidad procesal que como legisladores no podemos desconocer, se han modificado los términos procesales correspondientes, ampliándolos en la mayoría de los casos y haciéndolos coincidir con los determinados para las actuaciones judiciales en otros ordenamientos legales.

Igualmente se prevé con miras a la protección efectiva de los titulares de derechos legítimos, la posibilidad de interponer recursos de reposición contra la decisión que finalmente se adopte;

h) Los artículos 10 y 13 se suprimen como consecuencia de la anterior consideración;

i) Finalmente, se mantiene la posibilidad de otorgar una recompensa al país requirente, la que no podrá ser superior al 10% del valor del bien cuyo dominio se ha extinguido, por solicitud del estado requirente y bajo el principio de efectiva reciprocidad en la materia.

Así las cosas, me permito proponer que se dé debate al Proyecto de ley 170 de 1996 Senado, conforme aquí se ha manifestado.

De los honorables Senadores,

Claudia Blum de Barberi,
Senadora Ponente.

PLIEGO DE MODIFICACIONES DE LEY NUMERO 170 DE 1996 SENADO

por la cual se regulan los procedimientos de Asistencia Internacional para la ejecución de medidas provisionales o de extinción de dominio de bienes.

Artículo 1º. Las medidas provisionales adoptadas por autoridades administrativas o judiciales o las definitivas de carácter judicial provenientes de otros estados que versen sobre cualquier bien situado en territorio nacional, vinculado a la comisión de un hecho punible, podrán ejecutarse en Colombia en los términos de la presente ley, a petición formal de las respectivas autoridades extranjeras formulada por la vía diplomática, sin perjuicio de lo previsto en tratados, acuerdos y demás instrumentos internacionales de los que sea parte la República de Colombia.

Parágrafo. Para los anteriores efectos se entiende que una medida es provisional cuando la decisión de la autoridad judicial extranjera implica la custodia o aprehensión por parte del estado o la prohibición temporal de realizar cualquier tipo de negocio o acto jurídico, sobre un bien ubicado en el territorio nacional o sometido a su jurisdicción.

Por medida definitiva habrá de entenderse aquella que declara en forma definitiva la pérdida en favor del Estado colombiano de los instrumentos, efectos o bienes con que se haya cometido un delito o que provengan directamente o indirectamente de su ejecución o que no tengan libre comercio.

Artículo 2º. *De los bienes.* Serán objeto de la aplicación de medidas provisionales o definitivas los bienes a que hace referencia los artículos 3º, 4º, 5º y 6º de la Ley 333 de 1996.

Artículo 3º. *Requisitos.* Para que una decisión de las mencionadas en el artículo 1º pueda ser ejecutada en Colombia, se requiere:

- 1º. Que no se oponga a la Constitución y a las leyes colombianas.
- 2º. Que la causal que sustente la extinción del dominio, el decomiso, o la medida provisional cuya aplicación se solicita, también esté consagrada por la ley colombiana.
- 3º. Que la decisión se encuentra en firme, de conformidad con la ley del país de origen.
- 4º. Que en Colombia no exista actuación procesal en curso orientada a la declaratoria de extinción del dominio, ni decisión ejecutoriada o actuación de autoridades judiciales o administrativas nacionales, ordenando la aplicación de una medida provisional o definitiva, sobre los mismos bienes.

Si al momento de recibirse la solicitud de asistencia se presenta alguno de los eventos contemplados en el inciso anterior, sólo se dará curso a la petición de la autoridad extranjera cuando el procedimiento adelantado en Colombia haya finalizado, negándola en caso de haberse declarado la extinción del dominio de los bienes, o tramitándola en cualquier otro caso.

5º Que a falta de tratados internacionales o acuerdos entre gobiernos de los que sea parte la República de Colombia, el estado requirente ofrezca y acredite efectiva reciprocidad en casos análogos, de conformidad con los términos previstos en esta ley.

Artículo 4º. *Contenidos de la solicitud de asistencia.* Las solicitudes de asistencia de que trata la presente ley deberán formularse por escrito por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, en idioma castellano y deberán contener la siguiente información:

1. Identificación de la autoridad extranjera que formula la solicitud de asistencia.
2. Descripción de la asistencia solicitada.
3. Resumen de los hechos en que se fundamenta.

4. Objeto e índole de la investigación, proceso o actuaciones a que se refiera la solicitud, así como la identidad y funciones de la autoridad que esté efectuando la mencionada investigación, procesamiento o actuación.

5. Prueba y transcripción de las disposiciones legales en que se fundamenta la solicitud de asistencia y que hacen viable la aplicación de sentencias o decisiones judiciales colombianas en el país requirente, así como de aquellas en que se determina el carácter delictivo de la conducta que la motiva y se establezca las sanciones correspondientes.

6. Copia oficial de la providencia en la cual se decreta la medida, con la correspondiente constancia de ejecutoria.

7. Relación e individualización, y ubicación de los bienes sobre los que se soliciten las medidas si fuere posible.

8. Identidad y nacionalidad de los terceros con un derecho o interés legal en el bien o bienes, si se conocen.

9. Indicación de los titulares legítimos y terceros de buena fe que hayan hecho valer sus derechos dentro del procedimiento adelantado en el país requirente, junto con las copias de los documentos que demuestren claramente el ejercicio de tales derechos.

10. Cualquier otra información que en consideración de la parte solicitante pueda ser de utilidad al momento de ejecutar la asistencia.

11. Con la solicitud de asistencia se presentarán las pruebas o se pedirá la práctica de aquéllas que el estado requirente considere pertinentes para los fines de la solicitud.

Parágrafo. Las autoridades mantendrán bajo reserva la solicitud de asistencia, así como las pruebas e información proporcionadas por la autoridad del estado requirente de las cuales sólo podrán conocer las partes que concurran con un interés legítimo al proceso desde el momento de su notificación.

Artículo 5º. *Presentación de la solicitud.* El Ministerio de Relaciones Exteriores, una vez recibida la solicitud de asistencia formulada por la autoridad extranjera determinará, si es del caso, proceder con sujeción a un tratado o acuerdo en particular o conforme a la presente ley, y posteriormente le dará traslado al Fiscal General de la Nación.

El Fiscal General de la Nación notificará, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, la devolución de la solicitud de asistencia cuando la documentación estuviere incompleta, así como la negación de la misma, cuando ello proceda.

Artículo 6º. *Funciones del fondo para la rehabilitación, la inversión social y la lucha contra el crimen organizado.* El Ministerio de Relaciones Exteriores notificará el trámite dado a la solicitud de asistencia a la Dirección Nacional de Estupefacientes, en su calidad administradora del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado.

Dentro del trámite consagrado en la presente ley para la solicitud de asistencia, la Dirección Nacional de Estupefacientes administrará los bienes a que ella se refiere, para lo cual podrán realizar los actos mencionados en el artículo 25 de la Ley 333 de 1996 y demás disposiciones aplicables.

Los bienes sobre los cuales se declare la extinción de dominio en virtud de lo dispuesto en la presente ley, ingresarán, sin excepción alguna, al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado y serán administrados y destinados, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 333 de 1996 y demás disposiciones legales.

Artículo 7º. *Trámite.* Para el trámite de la solicitud de asistencia se aplicarán las siguientes reglas:

1. En caso de que la solicitud de asistencia esté encaminada a ejecutar una decisión judicial que solicite la extinción del dominio sobre un bien, el Fiscal General de la Nación admitirá la solicitud cuando reúna los requisitos formales exigidos en los tratados o acuerdos internacionales de los que sea parte la República de Colombia, o en la presente ley y dispondrá en consecuencia que se adelante el procedimiento previsto en la ley colombiana para obtener una decisión que declare la extinción del dominio.

2. Tratándose de una solicitud de asistencia para la ejecución de medidas provisionales o de decomiso, una vez verificados los requisitos formales exigidos en los tratados o acuerdos internacionales de los que sea parte la República de Colombia, o en la presente ley, el Fiscal General de la Nación directamente o por conducto de los Fiscales Delegados ante la Corte Suprema de Justicia procederá a su admisión, decretando las medidas a que se refiere la solicitud, lo cual se hará de acuerdo con lo previsto en el Código de Procedimiento Civil. Ejecutada esta determinación, se notificará personalmente y dentro de los (10) días siguientes, a quienes tengan un derecho o interés legal en el bien o bienes objeto de las medidas solicitadas, así como al Agente del Ministerio Público, quien velará por que se cumplan las garantías constitucionales, cuidará de la efectividad de los derechos de las personas que puedan tener algún interés en el bien o bienes, objeto de la medida o medidas solicitadas y actuará en defensa de la legalidad y la moralidad.

Transcurrido este término sin que fuere posible practicar la notificación personal, se procederá a su emplazamiento y al de las personas indeterminadas mediante edicto que se fijará por el término de diez (10) días en un lugar visible de la Secretaría del Despacho del Fiscal General de la Nación o, en su caso, de la Secretaría de la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia comisionada por el Fiscal General de la Nación, el mismo que se publicará por una (1) vez en un diario de amplia circulación nacional. El edicto contendrá una síntesis de la solicitud de asistencia, la prevención general de que no podrá adquirirse, transferirse ni constituirse derecho alguno sobre los bienes que allí se identifiquen, y el llamamiento de quienes se crean con interés para concurrir, los cuales podrán hacerlo dentro de los diez (10) días siguientes a la desfijación del edicto.

Las personas que concurran al proceso en virtud del emplazamiento, podrán dentro del mismo término hacer valer sus derechos para lo cual podrán oponerse, invocar sus derechos y solicitar la práctica de pruebas, las cuales serán decretadas conjuntamente con las solicitadas por el Agente del Ministerio Público si así hubiere acontecido, siempre y cuando reúnan los requisitos de procedencia y conducencia de la prueba. El término para la práctica de las pruebas decretadas será de cuarenta (40) días.

3. Vencido el término para la práctica de las pruebas solicitadas y las decretadas traslado por el término común de diez (10) días para que se presenten los alegatos de conclusión y el concepto del Agente del Ministerio Público.

4. Transcurrido el término anterior, el Fiscal General de la Nación decidirá de fondo dentro de los veinte (20) días siguientes sobre la solicitud de asistencia, dejando a salvo los derechos de las personas que sean titulares legítimos o terceros de buena fe exenta de culpa y que no hayan hecho valer tales derechos dentro del proceso adelantado en el país requirente. Contra esta decisión sólo procederá el recurso de reposición.

Artículo 8º. *Término de la asistencia.* Las medidas provisionales decretadas por el Fiscal General de la Nación a solicitud del estado requirente permanecerán vigentes hasta el momento en que éste

notifique a las autoridades colombianas la determinación definitiva que se haya adoptado sobre dichos bienes. Si pasados tres (3) años desde el momento en que el Fiscal General de la Nación hubiese decretado el embargo, secuestro o decomiso de bienes contenidos en la solicitud de asistencia no hubiere notificación formal de la autoridad extranjera sobre la terminación del proceso, las medidas provisionales serán levantadas por el Fiscal General de la Nación, de oficio o a petición de parte.

Artículo 9º. Retribución. Sin perjuicio de lo consagrado en tratados o acuerdos internacionales de los que sea parte la República de Colombia, el Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Justicia y del Derecho, podrá disponer que en aquellos casos en los cuales se hubiere decretado la extinción del dominio sobre bienes a solicitud de autoridad extranjera, se otorgue al Gobierno del país requirente y a solicitud de éste un porcentaje sobre el valor de los bienes cuyo dominio se haya extinguido. El porcentaje asignado al gobierno extranjero no podrá ser superior al diez por ciento (10%) del valor de los bienes cuyo dominio se ha extinguido, salvo que se establezca otro porcentaje en el respectivo tratado o acuerdo entre gobiernos.

Por vía diplomática, la petición sobre reconocimiento de retribuciones deberá ser tramitada por el país requirente ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, y su aprobación estará a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho y se sujetará a la existencia de una efectiva reciprocidad en esta materia por parte del país que solicita el reconocimiento.

Artículo 10. Responsabilidad. El Estado colombiano no será responsable por los eventuales perjuicios que se deriven de la declaratoria de extinción de dominio o de la ejecución de las medidas cautelares de que trata la presente ley, cuando la actuación de las autoridades colombianas se haya ceñido al contenido de los informes, documentos, providencias o pruebas aportadas por el país requirente.

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Atentamente,

Claudia Blum de Barberi.
Senadora Ponente,

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 140 DE 1996 CAMARA Y NUMERO 204 DE 1997 SENADO

por la cual se crea una tasa, se fijan unas tarifas y se autoriza al Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos, Invima, su cobro.

María Isabel Cruz Velasco y Renán Barco en su condición de ponentes del proyecto referido, con todo respeto nos permitimos rendir ponencia para segundo debate ante el honorable Senado de la República.

Trámite del Proyecto de Ley

Este proyecto de ley fue presentado al Congreso Nacional por los Ministros de Salud, María Teresa Forero de Saade y de Hacienda y Crédito Público, José Antonio Ocampo Gaviria, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

1. Trámite en la Cámara de Representantes:

El proyecto de ley fue repartido por la Presidencia de la Corporación a la Comisión Tercera Constitucional Permanente; para su estudio y consideración se designó como ponente al Representante Antonio Alvarez Lleras, quien presentó ponencia de

primer debate con pliego de modificaciones el 19 de noviembre de 1996. La citada Comisión aprobó el texto del proyecto de ley el 27 de noviembre de 1996 con modificaciones y decidió nombrar el mismo ponente para rendir la ponencia de segundo debate. Esta fue presentada el 5 de diciembre de 1996 y la plenaria de la Cámara en sesión del 18 de marzo de 1997 aprobó el texto del proyecto, y en las modificaciones propuestas ordenó continuar con el trámite constitucional en el Senado de la República según lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

2. Trámite en el Senado de la República:

En la Comisión Tercera del Senado de la República han designado ponentes a los suscritos para rendir la ponencia de primer debate al proyecto de ley. La citada Comisión en sesión del miércoles 14 de mayo de 1997, aprobó el informe de primer debate y el texto del proyecto de ley con las modificaciones presentadas por los ponentes.

Parafiscalidades, Tasas y Contribuciones

La Corte Constitucional con posterioridad a la Constitución Política de 1991 y antes de la elección de los actuales Magistrados, por medio de la Sentencia número C-040 de 1993, ponente Magistrado Ciro Angarita Barón, por decir lo menos agotó el tema sobre la discusión de lo que constituye a partir de 1991 las parafiscalidades, tasas y contribuciones; porque ahondó en los conceptos que emitió el constituyente Alfonso Palacio Rudas, quien tomó la institución de tratadistas franceses e hizo las demás distinciones incluyendo aportes de otros constituyentes y de juristas que asesoraron ese cuerpo.

El doctor Angarita Barón también trajo a colación sentencias del Consejo de Estado. En síntesis, en el análisis histórico, rastreó todos los antecedentes sobre el tema, según los párrafos que transcribimos a continuación.

Considera la Corte: "...la Doctrina ha coincidido también en diferenciar claramente a las contribuciones parafiscales de categorías clásicas como: los impuestos y las tasas.

"A diferencia de las tasas, las contribuciones parafiscales son obligatorias y no confieren al ciudadano el derecho a exigir del Estado la prestación de un servicio o la transferencia de un bien. Se diferencian de los impuestos en la medida en que carecen de la generalidad propia de este tipo de gravámenes tanto en materia de sujeto pasivo del tributo, cuanto que tienen una especial afectación y no se destinan a las arcas generales del tesoro público.

"La Doctrina suele señalar que las contribuciones parafiscales se encuentran a medio camino entre las tasas y los impuestos, dado que de una parte son fruto de la soberanía fiscal del Estado, son obligatorias, no guardan relación directa ni inmediata con el beneficio otorgado al contribuyente. Pero, de otro lado, se cobran solo a un gremio o colectividad específica y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad."

El tratadista Maurice Duverger, citado en la sentencia, dice: "En síntesis, agrega, la parafiscalidad está constituida por una serie de 'Impuestos Corporativos' que se perciben en provecho de instituciones públicas o privadas, que tienen el carácter de colectividades". Para Duverger las cuotas pagadas a la seguridad social constituye el ejemplo más importante de esa clase de recursos.

Señala la sentencia que, para el doctor Palacio Rudas la siguiente definición del profesor E. Merigot, es la más apropiada: "la parafiscalidad es una técnica, en régimen estatal de intervencionismo económico y social, tendiente a poner en marcha y hacerlos viables, una serie de recursos de afectación (destinación especial), fuera del presupuesto exigido con autoridad, por cuenta de órganos de la economía dirigida, de organización profesional o

de previsión social y que se destinan a defender y estimular los intereses de tales entidades. Los recaudos pueden verificarse directamente por las entidades beneficiadas o por las administraciones fiscales”.

En la mencionada sentencia se transcribe las definiciones de las contribuciones parafiscales de los doctores Carlos Lleras de la Fuente, Juan Manuel Charry, Carlos Adolfo Arenas y Augusto Hernández, así: *“Se entiende por contribuciones parafiscales aquellas tasas o aportes, que por ministerio de la ley, determinados sectores económicos o sociales están obligados a pagar en favor de un ente público o privado con el fin de que reviertan en beneficio de quienes hicieron la contribución, bien sea en la forma de servicios sociales, o bien mediante la aplicación de mecanismos de regulación económica”.*

En otro aparte de la sentencia, considera la Corte que: *“...las contribuciones parafiscales no pueden identificarse con las tasas. En primer lugar, porque el pago de las tasas queda a discreción del virtual beneficiario de la contrapartida directa, mientras que la contribución es de obligatorio cumplimiento. De otra parte, las contribuciones parafiscales no generan una contribución directa y equivalente por parte del Estado. Este no otorga un bien ni un servicio que corresponda al pago efectuado”.*

De la sabia Sentencia, se colige que las tasas por definición tienen una destinación específica y el limitante constitucional del artículo 359 alude exclusivamente a los tributos ordinarios.

No obstante esta diversidad conceptual en cuanto a las tasas, los teóricos de la Hacienda Pública señalan como elementos definitorios de ellas los siguientes:

El Estado cobra un precio por un bien o servicio ofrecido.

El precio pagado por el ciudadano al Estado guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido.

El particular tiene la opción de adquirir o no el bien o servicio.

El precio cubre los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión.

El Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos, Invima

1. Creación del Invima

Con el objeto de garantizar la ejecución de las políticas en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos y demás productos que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva, la Ley 100 de 1993, artículo 245, creó el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, como un Establecimiento Público del Orden Nacional, dotado de personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa; y el artículo 248 ibídem concede facultades extraordinarias al ejecutivo para “precisar las funciones de dicho organismo y proveer su organización básica”.

2. Objeto del Invima

Es necesario resaltar que el Invima, debe garantizar, en desarrollo de sus objetivos y, en cumplimiento de su actividad de inspección y vigilancia la calidad y seguridad de los productos, de su competencia. Dicha actividad consiste entre otras, en la verificación de la información técnico jurídica que exigen las normas vigentes que regulan la expedición de registros sanitarios.

Dicha verificación, proporciona al Instituto los elementos de juicio necesarios para determinar los componentes del producto su método de fabricación, la capacidad del fabricante, la calidad del producto y todos los demás aspectos que puedan influir en la salud y la seguridad. Con estos elementos de juicio el Instituto está en

capacidad de determinar si la expedición del registro sanitario o la expedición del certificado de buenas prácticas de manufactura, son convenientes para la salud de la comunidad o si dicha actividad atenta contra la misma.

3. Actividades del Invima

Ahora bien, por facultad legal, el Invima debe realizar actividades de visitas de inspección tanto a los establecimientos donde se expenden los productos objeto de control por parte del Invima, como a los laboratorios donde se fabrican los mismos. Dicha actividad se realiza a través de los grupos de visitas organizadas por el Instituto, compuestas por personal con alta capacidad técnica; visitas que en la mayoría de los casos, se realizan en el Distrito Capital, por cuanto la entidad no cuenta con los recursos suficientes para el desplazamiento de dicho personal a otras ciudades.

Actualmente, el Invima cumple con el control y vigilancia a través de las Secretarías de Salud departamentales, distritales y municipales.

El Invima debe realizar una serie de actividades tendientes a obtener la capacitación del personal de los entes territoriales, así como también, obtener el aprovisionamiento de equipos, infraestructura de espacio, para que gradualmente se asuma la responsabilidad de garantizar que los productos sean de óptima calidad.

4. Financiación del Invima

Teniendo la posibilidad de recaudar recursos, el Invima estará en capacidad de evaluar de manera diligente todas las actividades de su competencia, obteniendo equipos de laboratorios modernos, red de información nacional e internacional, un sistema de control de titulares de registros sanitarios, que le permitan conocer de forma permanente la actividad de los mismos, llegando hasta determinar el sitio de expendio de los productos y las condiciones de almacenamiento y comercialización de los mismos, así como realizar campañas de información y educación al público en la prevención de enfermedades entre otras, saliendo avante la salud pública, que está tutelada por la Constitución Nacional.

A nivel de investigación básica es necesario promover estudios sobre calidad y seguridad de los productos de la competencia, la actualización de recurso humano y tecnológico es de vital importancia y por lo tanto es necesario disponer de los medios económicos suficientes para un desarrollo sostenido de esta área.

La difusión de los programas de vigilancia sanitaria y aplicación de los mismos por parte de los entes territoriales, departamentales y municipales, garantizarán un cubrimiento en todo el territorio nacional, a través de seminarios, foros y talleres organizados conjuntamente, tanto con la industria, la universidad, sociedades científicas y agremiaciones vinculadas al sector.

El Instituto presta su concurso en las investigaciones adelantadas por los entes de control, tales como Fiscalía General de la Nación y Medicina Legal, mediante análisis de laboratorio y conceptos técnicos.

En cuanto a los programas de insumos para la salud y productos varios, se ha adelantado la vigilancia y el control de los reactivos de diagnóstico *in vitro*, de uso en Bancos de Sangre, para la detección de enfermedades infecciosas como son entre otras: VIH/SIDA y Hepatitis B.

Igualmente se han propuesto normas técnicas para la fabricación de productos odontológicos, insumos médico-quirúrgicos y productos de aseo, higiene y limpieza.

Es de comprender, que con la financiación del Invima se garantiza el cumplimiento cabal de sus objetivos y se beneficia a la

colombiana en la medida en que se controla de manera eficaz todos los productos de su competencia.

El Invima una vez obtenga su financiación deberá ser una entidad que ejecute políticas de vigilancia y control dentro de estándares elevados de calidad, garantizando la protección del consumidor; con gran fortaleza científica para detectar y calificar los riesgos para la salud debido al uso y consumo de los productos de su competencia.

Igualmente, el Invima deberá ser un instituto con un sistema de información actualizado a nivel nacional e internacional al servicio de los usuarios con un recurso humano altamente calificado para afrontar los retos del siglo XXI.

Control de medicamentos y alimentos en otros países

Países industrializados como los Estados Unidos le han dado suma importancia al control de la producción, distribución, comercialización e importación de productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales, homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico y los demás que puedan tener impacto en la salud individual o colectiva de la población.

La Agencia Federal de Control de Alimentos y Medicamentos - FDA- entidad que cuenta aproximadamente con ocho mil funcionarios para todos los Estados de la Unión y funciona desde hace ochenta años, es la encargada de ejercer dicho control y vigilancia.

En Europa existe de reciente fundación la Agencia Europea de Control de Medicamentos con sede en Londres, en donde armonizan las normas sanitarias de todos los países de la Unión Europea, cada país hace más de dos décadas cuenta con su agencia nacional de control sanitario.

En la región Andina por conducto de la Junta del Acuerdo de Cartagena se vienen realizando reuniones de armonización de las diferentes políticas sanitarias en el área de cosméticos, medicamentos y alimentos, en estas discusiones ha participado el Invima haciendo parte dentro de las misiones conjuntas de los Ministerios de Comercio Exterior y de Salud.

Objeto de la ley

La Corte Constitucional mediante sentencia C-116 del 21 de marzo de 1996, declaró inexecutable el numeral 22 del artículo 4º del Decreto-ley 1290 de 1994, que creaba la tasa, entre otros aspectos por cuanto la competencia para fijar las tasas, es privativa de los órganos de representación popular (art. 338 C.P.). Dijo que la ley, las ordenanzas y los acuerdos por medio de los cuales se crean las tasas deben fijar los elementos esenciales del tributo, a saber: Los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los mismos.

De otro lado, apuntó la Corte la fijación del monto de las tarifas, no es asunto discrecional de ninguna autoridad, pues es requisito indispensable que el Legislador haya determinado previamente el sistema y el método para definir los costos y la forma de hacer su reparto. (Art. 338 C.P.). Prosigue la Corte, la Ley 100 de 1993 no creo la tasa y tampoco delegó en ninguna autoridad administrativa la fijación de las tarifas, por lo tanto transgrede el artículo 338 de la Constitución Política.

Desde la ejecutoria de la mencionada sentencia, el 10 de mayo de 1996 el Invima no ha cobrado un peso, hasta la fecha, por el otorgamiento de los registros solicitados de medicamentos, alimentos, cosméticos, licores, productos naturales. Esto ha llevado lógicamente a una crisis administrativa en consideración a los costos de

los reactivos y demás insumos para efectuar el análisis de los productos.

Por lo anterior, el Invima pretende recuperar los costos de los servicios prestados, y pese a las dificultades financieras actuales ha programado visitas de rutina a diferentes productores y comercializadores, y ha encontrado algunos laboratorios y establecimientos de comercio expendiendo productos que no ofrecen garantías para la salud.

Contenido del proyecto

Este proyecto de ley tiene los elementos esenciales para la creación de la tasa, siendo ellos: el sujeto activo, el sujeto pasivo, los hechos generadores, la base para la liquidación de la tasa, el método para la determinación de las tarifas, el sistema para definir las tarifas y la destinación de los recursos. Igualmente encontramos en el proyecto de ley el manual de tarifas, el término de vigencia y la actualización de las mismas.

Las tarifas han sido concertadas con los gremios de la industria farmacéutica, de alimentos y bebidas alcohólicas y pretende fortalecer la defensa del sector formal de la economía en detrimento de las falsificaciones y contrabando de productos no autorizados.

Proposición

Por lo expuesto nos permitimos someter a la consideración de los honorables Senadores de la República la siguiente proposición:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 140 de 1996, Cámara de Representantes y N° 204 de 1997 Senado de la República, "por la cual se crea una tasa, se fijan unas tarifas y se autoriza al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, su cobro.

De los honorables Senadores,

María Isabel Cruz Velasco, Renán Barco.

Santa Fe de Bogotá, D. C., mayo de 1997.

SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE.

Santa Fe de Bogotá, D. C., veintidós (22) de mayo de mil novecientos noventa y siete (1997).

En la fecha fue recibida en esta secretaría, ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 204, Senado, 1997 "por el cual se crea una tasa y se autoriza al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, su cobro". Sin pliego de modificaciones. Consta de diez (10) folios.

El Secretario General Comisión Tercera, Senado de la República, Asuntos Económicos,

Rubén Darío Henao Orozco.

TEXTO DEFINITIVO

Aprobado en la Comisión Tercera Constitucional Permanente en su sesión ordinaria del día 14 de mayo de 1997

PROYECTO DE LEY NUMERO 204, SENADO 1997

por la cual se crea una tasa, se fijan unas tarifas y se autoriza al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, su cobro.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Creación de la tasa.* Se establece una tasa para recuperar los costos de los servicios prestados por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, organismo competente para la expedición de Registros Sanitarios.

para la producción, importación, o comercialización de medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales, homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico y los demás que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva.

Artículo 2º. Sujeto activo. El sujeto activo de la tasa o contribución será el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, establecimiento público, adscrito al Ministerio de Salud.

El Invima recaudará esta tasa directamente o a través de otras entidades.

Artículo 3º. Sujeto pasivo. El pago de la tasa o contribución creada por esta ley estará a cargo de la persona natural o jurídica que requiera la expedición, modificación y renovación del registro sanitario para producir, importar, distribuir o comercializar medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico quirúrgicos, odontológicos, productos naturales, homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico y los demás que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva, de conformidad con lo establecido en la Ley 100 de 1993 y demás disposiciones legales.

Artículo 4º. Hechos generadores. Son hechos generadores de la tasa que se establece en esta ley, los siguientes:

a) La expedición, modificación y renovación de los registros de medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales, homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico y los demás que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva;

b) La expedición, renovación y ampliación de la capacidad de los laboratorios, fábricas o establecimientos de producción, distribución y comercialización de medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales, homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico y los demás que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva;

c) La realización de exámenes de laboratorio y demás gastos que se requieran para controlar la calidad de los medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales, homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico y los demás que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva;

d) La expedición de certificados relacionados con los registros;

e) Los demás hechos que se presenten en desarrollo de los objetivos del Invima.

Artículo 5º. Base para la liquidación de la tasa. La base para la liquidación de la tasa será el costo de los servicios correspondientes a cada uno de los hechos generadores definidos en el artículo anterior.

Artículo 6º. Método para la determinación de las tarifas. Se adoptarán las siguientes pautas técnicas para la fijación de las tarifas que se cobrarán como recuperación de los costos de los servicios prestados por la Entidad, teniendo en cuenta los costos totales de operación y los costos de los programas de tecnificación. Las tarifas se fijarán en salarios mínimos legales diarios vigentes.

El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, utilizará las siguientes pautas técnicas para fijar las

a) Elaboración y normalización de flujogramas para los diferentes procesos con el propósito de determinar sus rutinas;

b) Cuantificación de los materiales y suministros y los demás insumos tecnológicos y de recurso humano, utilizados, anualmente, en cada uno de los procesos y procedimientos definidos en el literal anterior. Estos insumos deben incluir un porcentaje de los gastos de administración general del Invima, cuantificados siguiendo las normas y principios aceptados de contabilidad de costos;

c) Valoración a precios de mercado de los insumos descritos en el literal anterior para cada uno de los procesos y procedimientos. Cuando uno de los procedimientos deba contratarse con terceros, se tomará el valor del servicio contratado;

d) Valoración del recurso humano utilizado directamente en la prestación del servicio tomando como base los salarios y las prestaciones de la planta de personal del Invima;

e) Cuantificación de los costos y programas de tecnificación y modernización de la operación de los servicios;

f) Estimación de las frecuencias de utilización de los servicios generadores de la tasa.

Parágrafo. Tanto para la definición de procedimientos como en la cuantificación de los costos deberán hacerse bajo parámetros de máxima eficiencia, teniendo en cuenta los principios establecidos en el plan general de Contabilidad Pública.

Artículo 7º. Sistema para definir la tarifa. El sistema para definir la tarifa es un sistema de costos estandarizables cuyas valoraciones y ponderaciones de los factores que intervienen en su definición se realizan por procedimientos técnicamente aceptados de costeo.

La tarifa para cada uno de los servicios prestados, enumerados en el artículo 4º de la presente ley, será la resultante de sumar el valor de los insumos y del recurso humano utilizado, artículo 6º literales c), d) y e) dividido por la frecuencia de utilización, artículo 6º literal f).

Artículo 8º. Destinación de los recursos. Los recursos recaudados por concepto de esta tasa ingresarán al Invima para garantizar el cumplimiento de sus objetivos y serán incorporados a su presupuesto de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de Presupuesto.

Artículo 9º. Manual de Tarifas. Se adopta el siguiente manual de tarifas, por un período de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley:

	Registros sanitarios de medicamentos	Tarifas
1001	Formas farmacéuticas sólida: tabletas, grageas, tabletas vaginales, cápsulas, granulados efervescentes y no efervescentes	\$1.156.209
1002	Formas farmacéuticas líquidas: emulsiones, suspensiones, jarabes, elixires, soluciones, jaleas	1.336.192
1003	Formas farmacéuticas líquidas: inyectables, polvos para reconstruir iofilizados.	1.196.619
1004	Formas farmacéuticas semisólidas: cremas, geles, ungüentos, pastas, óvulos, supositorios	1.199.558
1005	Formas farmacéuticas líquidas: soluciones oftálmicas y ópticas	1.081.377
	Registros sanitarios de vacunas	
1006	Vacuna DPT	\$1.922.580
1007	Vacuna TD	1.838.224

Registros sanitarios de medicamentos		Tarifas	Registros sanitarios de medicamentos		Tarifas
1008	Vacuna Pertussis	1.337.778	2017	Vinos y aperitivos	839.412
1009	Vacuna VCG	1.557.808	2018	Cervezas	831.556
1010	Vacuna Antirrábica	1.336.958	Registro sanitario de insumos para la salud		
1011	Vacuna Antiamarílica	1.605.413	3001	Blanqueadores	\$598.749
1012	Vacuna Antisarampionosa	1.716.708	3002	Desinfectantes en general	560.623
1013	Vacuna de Polio Oral	1.633.312	3003	Jeringas desechables	731.337
Registro sanitario de cosméticos			3004	Sondas, catéteres, equipos venoclisis, suturas quirúrgicas, grapas y afines	657.970
1014	Cremas para cara, manos y cuerpo	\$933.462	3005	Gasas, algodones, apósitos, curas, esparadrapos	720.758
1015	Cremas depilatorias	955.728	3006	Plaguicidas	1.201.609
1016	Cremas con protector solar	1.007.224	3007	Jabones y detergentes sólidos	472.094
1017	Champús y enjuagues para el cabello	783.969	3008	Detergentes líquidos	476.724
1018	Tintura para el cabello	782.991	3009	Pañales desechables, toallas y protectores sanitarios	561.809
1019	Onduladores, alisadores y neutralizantes para el cabello	817.559	3010	Productores odontológicos	472.873
1020	Fijadores para el cabello	788.497	3011	Resinas de uso odontológicos	479.444
1021	Productos de higiene personal: desodorantes y anti-transpirantes	885.627	3012	Polímeros para base de dentadura	464.469
1022	Esmalte para uñas	885.628	3013	Alineaciones para amalgamas dentales	408.178
Registro sanitario de alimentos			3014	Preservativos (condones)	534.906
2001	Alimentos enriquecidos con vitaminas, minerales y proteínas	\$1.359.455	3015	Clasificación sanguínea o sueros	601.036
2002	Leche entera en polvo adicionada de vitamina A	1.061.057	3016	Técnica serológica para lurs (sífilis)	652.295
2003	Derivados cárnicos	1.107.498	3017	Pruebas diagnósticas. Detección Hbsag, Hcv.	888.232
2004	Derivados de las frutas, refrescos de frutas, néctares, jugos, concentrados, pulpas adicionadas de vitamina C.	969.881	3018	Prueba diagnóstica para chagas	743.553
2005	Derivados lácteos	1.232.668	3019	Pruebas diagnósticas, Detección hlv1/hlv2	881.772
2006	Derivados de la pesca: conservas, semiconservas y preparados	827.021	Certificados de calidad de alimentos y bebidas alcohólicas		
2007	Frutas y legumbres: conservas de frutas, bocadillos, encurtidos, mermeladas, jaleas	990.982	2030	Alimentos enriquecidos con vitaminas, minerales y proteínas	\$828.906
2008	Cereales y derivados: harinas, arepas, pastas alimenticias	1.053.420	2031	Leche entera en polvo adicionada de vitamina A	530.508
2009	Alimentos y bebidas dietéticas: hidratantes, carbonatadas	967.131	2032	Derivados cárnicos	576.949
2010	Bebidas estimulantes: café, té, mate, aromática, chocolate, cocoa	891.156	2033	Derivados de las frutas: refrescos de frutas, néctares, jugos, concentrados, pulpas adicionadas de vitamina C	439.332
2011	Gaseosas, refrescos, aguas envasadas, helados de agua	981.895	2034	Derivados lácteos	702.119
2012	Azúcares y derivados: dulces, confites, caramelos, azúcar, miel de abejas	910-515	2035	Derivados de la pesca: conservas, semiconservas y preparados	296.472
2013	Especias, condimentos, saldas, aderezos, vinagre, mayonesa, mostaza, sal para consumo humano	1.128.481	2036	Frutas y legumbres: conservas de frutas, bocadillos, encurtidos, mermeladas, jaleas	460.433
2014	Grasas, aceites, margarinas	907.737	2037	Cereales y derivados: harinas, arepas, pastas alimenticias	522.871
2015	Margarina con vitamina A	938.830	2038	Alimentos y bebidas dietéticas: hidratantes, carbonatadas	436.582
2016	Licores: aguardiente, whisky, cognac, brandy, ron vodka, ginebra, gyn, tequila, licor, cremas, licor anisado, pisco, materias primas con alcoholes, tafias y aguardientes	800.312	2039	Bebidas estimulantes: café, té, mate, aromática, chocolate, cocoa	360.606
			2040	Gaseosas, refrescos, aguas envasadas, helados de agua	451.216

Registros sanitarios de medicamentos		Tarifas
2041	Azúcares y derivados: dulces, confites, caramelos, azúcar, miel de abejas	479.966
2042	Espicias, condimentos, salsas, aderezos, vinagre, mayonesa, mostaza, sal para consumo humano	597.932
2043	Grasas, aceites, margarinas	377.188
2044	Margarina con vitamina A	408.280
2045	Licores: aguardientes, whisky, coñag, brandy, ron, vodka, ginebra, gyn, tequila, licor, cremas, licor anisado, pisco, materias primas como alcoholes, tafias y aguardientes	269.763
2046	Vinos y aperitivos	308.872
2047	Cervezas	301.007
2048	Envases y empaques	509.817
2049	Análisis de materias primas, aditivos, otros	286.979
2050	Análisis de vitaminas (valor por c/u)	312.530
2051	Análisis de micotoxinas (valor por c/u)	240.591
2052	Análisis de metales por absorción atómica (valor por c/u)	244.909
2053	Análisis de trazas de metales en horno de grafito por absorción atómica (valor c/u)	189.619
2054	Análisis varios (colorantes, conservantes, grado alcohólico)	216.826
2055	Determinación de residuos de plaguicidas clorados, fosforados	1.008.667
2056	Análisis microbiológico de alimentos	336.331
2057	Análisis microbiológicos especiales	187.630
2058	Análisis microscópico de alimentos	225.093
2059	Leche líquida higienizada	536.206
Otros procedimientos		
4001	Modificación registro sanitario	\$ 43.377
4002	Certificaciones y autorizaciones	14.240
4003	Vistos buenos de importación y exportación	10.794
4004	Autorizaciones de publicidad	11.999
4005	Copias auténtica del expediente por cada hoja	823
4006	Buenas prácticas de manufactura para medicamentos	2.794.725
4007	Certificados de capacidad de producción técnica para medicamentos	26.604
4008	Certificados de capacidad de buenas prácticas de manufactura de medicamentos	85.536
4009	Certificados de capacidad de existencia de establecimiento de medicamentos	163.022

Parágrafo. Estas tarifas se actualizarán anualmente por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, de acuerdo con el método y sistema definidos en la presente ley.

Artículo 10. *Recaudos del Invima.* Los recaudos que recaude el Invima en desarrollo de la presente ley, son complemento de los recursos con los cuales el Estado debe financiar la entidad en cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo 245 de la Ley 100 de 1993.

Artículo 11. *Reinversión.* Los recursos que capte el Invima en cumplimiento de la presente ley, serán reinvertidos en las actividades de inspección y vigilancia que compete al Invima.

Artículo 12. *Pago de la tarifa.* El usuario acreditará el pago de la tarifa establecida al momento de radicar su solicitud ante el Invima.

Artículo 13. *Vigencia de los registros sanitarios.* Los registros sanitarios tendrán una vigencia acorde a los términos fijados por las normas vigentes sobre la materia.

Artículo 14. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE.

Santa Fe de Bogotá, D. C., catorce (14) de mayo de mil novecientos noventa y siete (1997).

En sesión de la fecha y en los términos anteriores, la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República aprobó en primer debate el Proyecto de ley-número 204-Senado-1997, "por la cual se crea una tasa, se fijan unas tarifas y se autoriza al Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos, Invima, su cobro".

El Presidente Comisión Tercera, Senado de la República,
Juan Manuel López Cabrales,
 El Secretario General Comisión Tercera, Senado de la República,
Rubén Darío Henao Orozco,

CONTENIDO

Gaceta número 173 - Jueves 29 de mayo de 1997
 SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 241 de 1997 Senado, por la cual la Nación se asocia a la celebración de los trescientos años de la fundación de la inspección de Naranjal, municipio de Timaná en el Departamento del Huila. 1

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 34 de 1997 Senado y 259 de 1997 Cámara, por medio del cual se reforma el artículo 86 de la Constitución Política. 2

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 142 de 1996, Senado, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla "Universidad de los Llanos, afirmación del hombre desde su conocimiento". 5

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 170 de 1996 Senado, por la cual se regulan los procedimientos de Asistencia Internacional para la ejecución de medidas provisionales o de extinción de dominio de bienes. 6

Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 140 de 1996 Cámara y número 204 de 1997 Senado, por la cual se crea una tasa, se fijan unas tarifas y se autoriza al Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos, Invima, su cobro. 11