



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XIII - Nº 556

Bogotá, D. C., viernes 17 de septiembre de 2004

EDICION DE 28 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariosenado.gov.co](http://www.secretariosenado.gov.co)

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
 SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENA DO DE LA REPUBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 07 DE 2004 SENADO

por el cual se adiciona el artículo 306 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., 15 de septiembre de 2004

Doctor

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

E. S. D.

Señor Presidente:

Se propone mediante este proyecto institucionalizar a nivel de la carta política una visión de futuro, la integración de esfuerzos para construir y consolidar un progreso común. La región como un espacio geográfico y socio-político más amplio que la ciudad de Bogotá y los departamentos del centro del país, se organizaran en forma voluntaria como un punto de apoyo institucional para gozar de condiciones que aseguren una mayor competitividad en una orbe donde buena parte de los desafíos se desatarán entre las regiones contemporáneas.

La instancia jurídico-política que se propone servirá así mismo para resolver problemas cuya solución a veces resulta inalcanzable desde la perspectiva exclusivamente municipal o departamental, como es el caso en materia ambiental, demográfica, de infraestructura, de exportaciones, de comunicaciones o de estabilidad social, entre otros aspectos.

Con toda atención nos permitimos rendir Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 007 de 2004 Senado, por el cual se adiciona el artículo 306 de la Constitución Política, presentado entre otros, por los honorables Senadores Andrés González Díaz, Antonio Navarro Wolff, Rafael Pardo Rueda, Alvaro Sánchez Ortega, Héctor Helí Rojas, Camilo Sánchez, Leonor Serrano de Camargo, Mauricio Pimiento, Juan Carlos Restrepo, Samuel Moreno, Alfonso Angarita, Jairo Clopatofsky, Mauricio Jaramillo, Oscar Iván Zuluaga, Carlos Moreno de Caro y por los honorables Representantes Buenaventura León León, Telésforo Pedraza, y José Ignacio Bermúdez.

1. Antecedentes del proyecto de Acto Legislativo.
2. El concepto de Región en los Países Desarrollados.
3. Justificación y Alcances de la Visión Regional.
4. El Sentido de la Ciudad-Región.
5. Tratamiento del Tema Ciudad-Región en los Planes de Desarrollo.
6. Justificación del proyecto.
7. Proposición final.

#### 1. Antecedentes del proyecto de acto legislativo

La institucionalización de la Ciudad-Región a nivel constitucional fue aprobada por el Congreso de la República en el artículo 17 del Acto Legislativo número 01 del 2003, pero el mismo fue declarado inexistente por la honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-313 del 31 de marzo del año en curso, por vicios de trámite del mencionado artículo tal como consta en la mencionada providencia. No obstante, la importancia del tema no solo para la región sino para el país en general justifica el presente proyecto de acto legislativo para la adición del artículo 306 de la Constitución Política.

Tienen sobrada razón los autores del Proyecto de Acto Legislativo, cuando en la exposición de motivos manifiestan que las actuales y cada vez más crecientes tendencias hacia la globalización económica del mundo, nos obligan a buscar alternativas para que nuestro país sea progresivamente más competitivo y para que se conquisten espacios en los mercados internacionales de bienes, capitales y servicios.

En efecto, todo el país es testigo de la apertura económica que se realizó hace ya varios años, y ahora de las actuales negociaciones que se vienen adelantando para el Tratado de Libre Comercio (TLC) y del denominado Mercosur.

Por lo anterior, es necesario encontrar y dotar a nuestras Entidades Territoriales de herramientas que les permitan asociarse y explotar sus ventajas competitivas, siempre buscando el beneficio general de sus habitantes.

#### 2. El concepto de región en los países desarrollados

Durante las últimas dos décadas la región ha sido “redescubierta” como una importante fuente de ventajas competitivas en la economía política de la globalidad. Dos de los más destacados exponentes de la escuela californiana de geografía económica (Scott y Storper) señalan

que existen razones suficientes para concebir a la región como un nivel esencial de coordinación y del desarrollo económico contemporáneo.

Este “redescubrimiento” de la región ha coincidido temporalmente con la emergencia de nuevas geografías de organización de la producción y con novedosos dispositivos de regulación política, económica y social, por lo cual se le han atribuido características distintivas y especiales como “regiones flexibles” o “regiones inteligentes”.

La región como categoría analítica de gran interés político y económico en los países desarrollados está asociada a tres variables, a saber:

- Existen casos exitosos de economía de base regional, de gran dinamismo relativo, a partir de lo cual el mundo académico, político y de funcionarios técnicos comienzan a considerarlas como una unidad de análisis de gran pertinencia para el diseño de políticas. Dentro de estos casos podemos mencionar los Distritos Industriales de la Tercera Italia; Baden-Wurttemberg y Bavaria en Alemania; el País Vasco y Cataluña en España; el Silicon Valley en California y la Ruta 128 en Boston EE. UU. Estos casos han sido vistos como sistemas de producción flexible, basados en el aprendizaje, que desde el punto de vista institucional y tecnológico y en sus rasgos diferenciales de localización, parecerían poseer los elementos competitivos fundamentales por los cuales se asocia a estas regiones con el capitalismo del cambio de siglo.

- Este “redescubrimiento” también se vio favorecido por la emergencia de nuevos y estimulantes desarrollos en el plano teórico que han fortalecido la idea de territorio y región en sus diferentes dimensiones, cuyos enfoques coinciden en que la proximidad geográfica o geocultural es una importante fuente de ventajas competitivas para las redes de empresas y de reducción de costos de transacción, entre otros.

- El proceso de globalización del orden económico mundial, más allá del esquema conceptual con el que se analice y del grado de importancia que se le asigne al mismo, visto desde las economías nacionales, está teniendo efectos significativos, directos e indirectos, sobre las economías en sus diversas escalas territoriales.

El análisis conjunto de las variables mencionadas permite establecer la dimensión de la formación de políticas a nivel regional en el marco de la economía de la globalidad, en la cual los Estados Nacionales se están reconfigurando.

### **3. Justificación y alcances de la visión regional**

En el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social “Conpes”, número 3256 de diciembre 15 de 2003, sobre Políticas, Estrategias y Mecanismos para la Gestión Concertada del Desarrollo Económico y Social de la Región Bogotá-Cundinamarca, se contemplan muy serios argumentos que justifican desde el punto de vista económico, territorial, de competitividad, ambiental etc., la creación de una ciudad-región, como instrumento para el desarrollo de sus habitantes, en los siguientes términos:

*“El nuevo orden económico mundial y las condiciones de desarrollo actual del país, exigen a los diferentes niveles de gobierno, al sector privado y comunitario, replantear sus formas de actuación y de relación, con miras a alcanzar un posicionamiento estratégico y competitivo de la región a nivel nacional e internacional y un mayor equilibrio en el desarrollo territorial.”*

*Los territorios relevantes en la economía global se caracterizan por integrar sus zonas urbanas más desarrolladas y los entornos suburbanos y rurales, dando lugar a formaciones regionales con capacidad para interactuar competitivamente con las redes mundiales de ciudades-región. La integración entre zonas urbanas y rurales busca establecer acuerdos y alianzas en torno a los siguientes aspectos centrales para la competitividad y gobernabilidad territorial: a) La creación de condiciones favorables a la inversión y al empleo productivo, en un marco de desarrollo endógeno sostenible; b) La generación de un ambiente propicio a la innovación y al desarrollo*

*tecnológico; c) La apertura de la ciudad-región en materia de comercio exterior y en la definición de política exterior con el fin de integrarla a los circuitos internacionales de negocios y oportunidades; d) La integración de las políticas y las acciones en materia de infraestructura y conectividad regional, nacional e internacional y e) la generación de capacidad de planificación y gestión de los asuntos de interés supramunicipal y la ampliación de oportunidades para fortalecer la inclusión y cohesión social.”*

*La competitividad y gobernabilidad del territorio implican un patrón de desarrollo territorial caracterizado por la ocupación eficiente y equilibrada del territorio que permita, a su vez, garantizar el control estatal, la seguridad de sus habitantes y la armonía entre la estructura territorial y las demandas económicas y sociales.*

*Con el fin de avanzar en este sentido, las autoridades locales, departamentales y ambientales de Bogotá y Cundinamarca han logrado promover acuerdos institucionales y procesos de planificación y desarrollo que sirven de base para la formulación de políticas de largo plazo concertadas con la Nación (ministerios y entidades nacionales), las cuales deben apuntar a generar desarrollo y un ordenamiento territorial flexible.*

*Avanzar en el diseño concertado de políticas para la región Bogotá-Cundinamarca, dentro de un marco normativo e institucional apropiado, constituye una experiencia pionera en Colombia.*

*La construcción compartida de un nuevo modelo de desarrollo que logre la convergencia de intereses y la asociación de las ventajas competitivas del Departamento, sus municipios y el Distrito Capital, en el marco de un desarrollo humano sostenible, permitirá repensar la organización territorial y en particular establecer los ajustes político-administrativos más apropiados en cada nivel de gobierno, que garanticen la consolidación de la descentralización, una mayor autonomía de los territorios y la conformación de una región flexible y dinámica más gobernable y apta para interactuar exitosamente en el nuevo orden económico mundial”.*

Por lo anterior, podríamos decir que las siguientes razones condensan la justificación de una Ciudad-Región, como la que se propone en el presente proyecto de Acto Legislativo:

- La redefinición de las competencias de los Estados Nacionales y de los Gobiernos territoriales, es una tendencia mundial que responde a un nuevo orden político y económico, que tiene expresiones diferentes de un país a otro que ha mostrado resultados altamente positivos en aquellos países que lo han implementado.

- La población mundial tiende a vivir mayoritariamente en ciudades y asentamientos circunvecinos a las grandes ciudades, como tendencia predominantemente irreversible. Los estudios realizados en Colombia sobre el particular, confirman esta tendencia mundial, así se consigna en el documento denominado “Metropolización y Descentralización: Antagonismos y Complementariedades” del autor Oscar A. Alfonso R.

- En la economía global, las ciudades son unidades económicas estratégicas y son ellas y no solamente las naciones las que compiten como plataformas que deben construir ventajas para atraer población e inversión y para integrarse al mercado mundial.

- Así como los municipios, las regiones necesitan de una institucionalidad que facilite la gobernabilidad para la integración económica y social del territorio conformado por la ciudad-región.

- Los cuatro factores de la productividad se articulan en el territorio regional: a) Acceso a la red de interacción económica global; b) La inversión en recurso humano y en generación de capacidad tecnológica; c) El conjunto de empresas de servicios y de recursos, y d) Las condiciones institucionales con reglas del juego claras que den seguridad y estabilidad.

Con fundamento en lo anterior, podemos decir que los siguientes son algunos de los elementos fundamentales dentro del diagnóstico que justifican plenamente la creación de la Ciudad-Región que se propone en la presente reforma constitucional:

### 3.1 Población

La región Bogotá-Cundinamarca presenta una primacía demográfica en el país. Para el año 2003 la población de la región asciende a 9.132.803 habitantes, cifra que representa el 20.5% de la población nacional y esta es la región que históricamente viene mostrando el mayor índice de crecimiento, razón por la cual hacia el futuro, cada año representará un porcentaje mayor de la población nacional.

Por la circunstancia descrita, esta región muestra una tendencia a ocupar considerables sectores por fuera de las cabeceras municipales, de manera no planificada.

De otra parte esta región enfrenta un creciente reto en materia de su mercado laboral.

### 3.2 Economía y seguridad alimentaria

La Región Bogotá-Cundinamarca participa, en su conjunto, con el 27.1% del PIB de la Nación. Durante la última década el Distrito Capital se consolidó como nodo articulador de la actividad económica colombiana y de esta con el mercado internacional.

Dentro del PIB de Cundinamarca, las actividades agrícolas y pecuarias generan el mayor valor agregado –en promedio 28.9% entre 1995-1999–, mientras que el sector manufacturero de la región se localiza en su mayoría en Bogotá y en algunos de los municipio circunvecinos.

La estructura industrial de la región es la más diversificada y con mayores índices de productividad en el país, presentándose como una buena base empresarial para la incorporación de conocimientos y valor agregado en sus cadenas productivas.

No obstante lo anterior, frente al tema de seguridad alimentaria, la población de la región es vulnerable debido a dificultades en la oferta de alimentos para el mercado interno, problemas de desplazamiento de la población campesina, por razones de seguridad o económicas y por el alto crecimiento poblacional, entre otros.

### 3.3 Comercio Exterior

En la década de los años 90, las importaciones de la región Bogotá-Cundinamarca crecieron de manera dinámica. En el 2002 representaron cerca del 55% de las totales del país. Estas importaciones han contribuido a mejorar la competitividad de las empresas de la región y reflejan el destacado papel de la región en el país, en cuanto a distribución de bienes al por mayor.

Durante 1998 y el año 2002 la región se consolidó, en términos absolutos, como la principal exportadora del país de bienes diferentes a petróleo y café y su derivados, con un 26% del total. Las exportaciones de la región Bogotá-Cundinamarca tienen como principal destino el mercado de los Estados Unidos, con una participación cercana al 30%, representada básicamente por las flores, los textiles, las confecciones, el cuero y maquinaria y equipos.

Es importante señalar que la diversificación y el aumento del valor agregado de los productos de la región con destino a este mercado constituyen un importante factor de aprendizaje en la perspectiva de una zona de Libre Comercio de las Américas.

En el tema del comercio exterior juegan papel importante temas como el ATPA, el ALCA y todos los acuerdos y convenios de libre comercio.

### 3.4 Infraestructura regional

Esta región presenta ventajas en términos de su articulación al país a la economía global, pues moviliza el 67% de pasajeros nacionales e internacionales del país, a través de su terminal aéreo, en donde además se concentra el 40% del movimiento de carga nacional y el 80% de la carga internacional. Además, Bogotá concentra una gran parte del sistema financiero y de las empresas de telecomunicaciones.

Sin embargo, existen debilidades de la infraestructura regional en materia de transporte y de conexión con los puertos marítimos, así como limitaciones respecto a las nuevas tecnologías en telecomunicaciones.

### 3.5 Capital humano y desarrollo tecnológico

Esta región ocupa el primer puesto a nivel nacional en materia de desarrollo de capital humano y este es un factor que desempeña un papel importante en la competitividad de la región.

Bogotá y Cundinamarca presentan bajas tasas de analfabetismo y altas tasas de cobertura en Educación primaria y secundaria y buena cobertura en educación superior, pero desde luego que aun falta mucho por hacer para llegar a un punto de satisfacción ya que se trata de uno de los elementos más importantes para el desarrollo y el progreso de un país y de sus habitantes.

Esta región posee la mayor infraestructura institucional del país para el desarrollo de la ciencia y la tecnología; de los 36 centros de desarrollo tecnológico del país, 19 se encuentran en Bogotá.

### 4. El sentido de la ciudad-región

Aun cuando las razones, argumentos y elementos expuestos con anterioridad justifican, de manera suficiente la creación de la ciudad-región, a continuación me permito consolidar y presentar las circunstancias y consideraciones particulares que fundamentan aun más la necesidad y conveniencia, no solo para esta región, sino para todo el país, de esta reforma constitucional que contiene este proyecto:

- El Departamento de Cundinamarca, el Distrito Capital de Bogotá en su doble condición de capital de la República de Colombia y Capital del Departamento y los Departamentos vecinos de Tolima, Boyacá, Caldas y Meta y sus Municipios, comparten, sobre un mismo espacio físico y temporal, una alta densidad de factores ambientales, económicos y sociales comunes que interactúan entre sí, y que se manifiestan mediante rasgos predominantes que le imprimen un diseño y una fisonomía propios a esta fracción particular de la realidad territorial del país.
- Por su réplica inmediata en la esfera nacional, el interés público que envuelve la dinámica social, económica y ambiental de la región descrita, representa un valor social que desborda el ámbito de los intereses puramente locales y seccionales.
- Resulta estratégico para el desarrollo económico, social y ambiental del país el que las autoridades nacionales, seccionales y locales pertinentes asuman una visión integral, concertada y prospectiva sobre el territorio de esta región, y que sus diferentes niveles territoriales y los sectoriales de gobierno, actúen de manera coordinada, concurrente y subsidiaria, en la búsqueda de sus objetivos de desarrollo.
- El interés público que representa e implica la racionalidad de una visión integral, concertada y prospectiva del territorio, no encuentra correspondencia ni replica en las instancias y niveles formales definidos en los Sistemas Nacionales de Planeación y Presupuesto, ni en los Sistemas Sectoriales del Estado, ninguno de los cuales comprende como tal el status regional.
- Como efectos adicionales de la inexistencia del orden regional, no existen condiciones ni autoridades ni instancias para decidir el modelo de desarrollo y poblamiento que requiere el territorio regional, y como consecuencia de ello, las múltiples iniciativas municipales, departamentales y sectoriales de inversión, que obedecen a planes y concepciones de alcance local y seccional, apuntan de forma simultánea e indiscriminada a consolidar modelos de ocupación del territorio regional, en ocasiones contradictorios o inconvenientes.

• Es preciso evitar, contener, mitigar y compensar el excesivo nivel de aglomeración de población y actividades dentro del perímetro urbano del Distrito Capital de Bogotá con respecto al territorio nacional y regional, el que ha llevado a saturar y revertir las economías de escala que supone tal concentración de población, y que coloca a la capital del país en situaciones de altísima vulnerabilidad que compromete la seguridad, la viabilidad, la sustentabilidad y la gobernabilidad de la región.

• El desequilibrio ocasionado por la excesiva e indiscriminada aglomeración de población y actividades en el Distrito Capital, coloca a las subregiones que integran el área de influencia inmediata de esta

región en situación de marginación, cuando sus posibilidades de desarrollo dependen de la efectiva articulación y estructuración a la dinámica económica, social y ambiental de la región.

- Pese a los múltiples intentos legislativos, el país no dispone a la fecha de un estatuto orgánico de ordenamiento territorial que acomode y flexibilice la organización político administrativa del Estado para promover procesos de asociación y co-inversión entre entidades territoriales que faciliten, orienten e impulsen, con criterio regional, el desarrollo económico, social y ambiental.

- Resulta indispensable para la consecución de los propósitos del desarrollo regional disponer de mecanismos y escenarios formales, ágiles, flexibles y efectivos de concertación y asociación, que favorezcan la conjunción de los recursos y esfuerzos del sector público y privado.

- El artículo 325 de la Constitución establece:

*“Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental”.*

Es importante señalar que el Gobierno Nacional, las administraciones distrital y departamental, los municipios del departamento de Cundinamarca, los empresarios, la CAR, las ONG y las diferentes organizaciones cívicas y comunales de la región vienen trabajando desde años atrás en un mesa de planificación regional, desde la cual se han elaborado diagnósticos y proyectos de desarrollo económico, social, agropecuario, etc.; todos sobre la base de la conformación de la Ciudad Región.

Sobre el particular, conviene señalar que además de lo anterior, el interés del Gobierno Nacional en el tema se ve reflejado en el reciente Consejo Nacional de Política Económica y Social tal como consta en el documento Conpes 3256 del 15 de diciembre de 2003, en el cual se aprobaron unas políticas y estrategias para la Ciudad Región Bogotá-Cundinamarca en los temas de poblamiento y población, política de hábitat, instrumentos de ordenamiento territorial, capital humano, social productivo y redes de asociatividad, mejoramiento de la educación, política de ordenamiento ambiental, cadenas productivas territoriales, programas de inversión para la interconectividad, ciencia y tecnología, salud pública, entre otras.

### 5. Tratamiento del tema ciudad-región en los planes de desarrollo

Revisando los textos de los Planes de Desarrollo Nacional, del Departamento de Cundinamarca y del Distrito Capital de Bogotá, encontramos que en ellos han dedicado atención y especial referencia al tema de la ciudad- región.

En términos generales encontramos que la unión y la concertación regional se ha visto como una herramienta útil a mediano y a largo plazo que permitirá el desarrollo social, educativo, ambiental, cultural y económico, sobre la base de la construcción concertada entre las diferentes entidades territoriales de políticas, planes y proyectos de interés común. Lo anterior, amén del tratamiento que sobre el particular existe en los demás departamentos del centro del país, que igualmente son potenciales socios de esta propuesta.

Lo anterior coloca en evidencia que tanto las autoridades del nivel Nacional, el Presidente y el Congreso de la República, como del ámbito departamental, esto es el Gobernador y la Asamblea y del orden distrital, representados por el Alcalde Mayor y el Concejo Distrital, tienen claramente la voluntad política de armonizar su gestión, dando un apoyo fundamental a la necesaria organización de la ciudad región como un polo de progreso, de interés nacional y en lo que respecta al nivel territorial, han atado la ejecución de algunos de sus programas al trabajo regional, en equipo y unión con los otros entes territoriales vecinos y con necesidades, intereses, soluciones y sueños que les son comunes.

Pero lo anterior, no obedece a una coyuntura del momento, responde al entendimiento de que frente a la globalización de las economías, que se viene gestando de tiempo atrás a nivel mundial, la construcción de una ciudad región de los entes territoriales del centro del país es además, una necesidad apremiante para enfrentar la problemática y los retos de un futuro que ameritó la unión de esfuerzos entorno a una causa común.

#### 5.1 Ciudad región en el Plan Nacional de Desarrollo

El señor Presidente de la República y el Congreso, con un claro sentido de la importancia del tema, han mostrado una voluntad política real de apoyar la creación de la ciudad-región a que se concreta este proyecto de acto legislativo.

En efecto, esa voluntad política se hace evidente y clara en el Plan de Desarrollo de conformidad con lo expresado en el literal D del artículo 8º, Capítulo II, Descripción de los Principales Programas de Inversión en el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado Comunitario, aprobado mediante la Ley 812 del 26 de junio de 2003, que de manera textual señaló:

“(…)

#### “ CAPITULO II

##### **Descripción de los principales programas de inversión**

*Artículo 8º. Descripción de los principales programas de inversión. La descripción de los principales programas de inversión que el Gobierno Nacional espera ejecutar durante la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, es la siguiente:*

“(…)

##### **D. La renovación de la Administración Pública**

*– El Gobierno Nacional estimulará los programas ciudad región tales como Bucaramanga, Medellín-Valle de Aburrá y Bogotá-Cundinamarca. En este último el Gobierno Nacional continuará apoyando el proceso de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, iniciado por el departamento de Cundinamarca, el Distrito Capital, la CAR y la Nación, mediante el diseño e implementación de una política regional concertada, el desarrollo de proyectos de inversión e instrumentos e incentivos de desarrollo regional”. (Negrillas fuera del texto).*

La norma anterior, está respaldando y brindando un apoyo fundamental del orden nacional, a los esfuerzos y avances que Bogotá y Cundinamarca, con la participación de la Nación, vienen adelantando desde hace ya varios años.

Lo anterior, constituye una razón muy importante para institucionalizar en la Constitución Política, la herramienta que permita concretar, canalizar, orientar y llevar a buen término este necesario y anhelado sueño de la ciudad-región.

#### 5.2 Ciudad-región en el Plan de Desarrollo del Departamento de Cundinamarca 2004- 2007

En el plan de Desarrollo aprobado por la Asamblea del Departamento, el gobierno departamental incluyó dentro de sus estrategias de desarrollo económico y social, varias que se fundamentan en la ejecución de algunos planes y proyectos conjuntamente con Bogotá y con los departamentos vecinos.

En efecto, con la convicción de que varias de las necesidades encontrarán solución en el trabajo conjunto y en equipo con el Distrito Capital y los departamentos vecinos, aprovechando los avances de la mesa de concertación Bogotá-Cundinamarca, se plantean dentro de las estrategias, temas como el de la competitividad, el desarrollo vial y de infraestructura y los temas de contenido comercial.

Así, el artículo sexto del mencionado plan de desarrollo estableció:

##### **“Artículo 6º. Estrategias del desarrollo económico y social:**

“(…)

*6.5 El mejoramiento de la competitividad se impulsará mediante el fortalecimiento de los procesos de capacitación técnica y tecnológica en líneas de mercadeo, comercialización, exportación, calidad,*

posicionamiento de productos y atracción de las inversiones, con acciones que armonicen los esfuerzos de especialización en el sector agropecuario bajo esquemas asociativos con el sector industrial y potencien los avances institucionales de integración regional, en espacios como la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, el Consejo Regional de Competitividad, el Comité Asesor de Comercio Exterior, CARCE, y el Consejo Regional de Ciencia y Tecnología.

6.6 La consolidación de la producción del departamento en el mercado doméstico e internacional se fomentará a través de tres frentes principales: (i) Apoyo a las redes de productores para que apliquen procesos de sanidad animal y vegetal y cuenten con las certificaciones de calidad exigidas en los mercados internacionales; (ii) Integración de las vías terrestres, fluviales y aéreas con centros de acopio, cague y descargue para la producción del departamento destinada al mercado local y extranjero; (iii) Aplicación de las ventajas contenidas en los tratados comerciales vigentes en asocio con el Distrito Capital y otros departamentos y participación activa en la discusión de los proyectos de tratados comerciales en los espacios generados por el Gobierno Nacional.

(...)

6.8 En asocio con la Nación, los departamentos vecinos, el Distrito Capital y los municipios, se desarrollará un programa de inversiones en infraestructura que asegure el mejoramiento de la oferta de transporte aéreo, carretero, ferroviario y fluvial, acorde con la proyección nacional e internacional de la región, teniendo en cuenta la importancia estratégica de la infraestructura de los diferentes modos de transporte de pasajeros y carga existentes en el territorio. (negrilla fuera del texto).

Así mismo, se observa la trascendencia que este Plan de Desarrollo quiere dar a la integración regional, como herramienta de gestión, al dedicar en el título de las estrategias de gestión un capítulo que denominaron: "Integración regional como plataforma del desarrollo", en el cual en primer lugar se resalta la importancia de dicha integración para que el crecimiento de la población sea organizado y tenga acceso a los servicios, empleo y otros.

Igualmente, se contemplan varias acciones que permitan la integración regional y que el Departamento participará en forma activa en los espacios interinstitucionales para gestionar tal mecanismo, con el objetivo de mejorar la competitividad de los bienes y servicios producidos en él.

De manera textual, en el plan de desarrollo se prevé:

“TITULO III  
ESTRATEGIAS DE GESTIÓN  
CAPITULO 1. INTEGRACION REGIONAL  
COMO PLATAFORMA DEL DESARROLLO”

**Artículo 14. Modelo desconcentrado de integración regional.** El modelo de integración regional debe permitir que el desarrollo y el crecimiento poblacional se desconcentre y distribuya en varios puntos estratégicos del departamento, a través de una red de ciudades articuladas por lazos estrechos de comunicación que les permitan compartir servicios, oportunidades de empleo, actividades productivas complementarias y apoyar el desarrollo rural. El modelo debe reconocer la importancia de integración con el Distrito Capital y trascender en acciones integradoras con otros puntos estratégicos del departamento y con territorios vecinos. Especial importancia dentro de este modelo de integración regional tendrá la articulación sostenible entre los asentamientos y la malla ambiental, en particular, las cuencas hidrográficas existentes. (Negrillas fuera del Texto).

**Artículo 15. Acciones estratégicas de integración regional.** Las acciones estarán encaminadas, en el contexto del modelo desconcentrado, a fortalecer lo local con un pensamiento colectivo de integración, generador de los procesos necesarios de cooperación y confianza que permitan construir una región más integrada,

equilibrada, equitativa, competitiva, sustentable ambientalmente, consolidada en términos institucionales y cohesionada en lo social dentro de un contexto global. Las siguientes serán acciones para la integración regional:

- Identificación de estrategias de ordenamiento territorial que incorporen los macroproyectos y proyectos a escala regional, las diferentes propuestas y estudios de regionalización existentes, con el fin de plasmar de manera estratégica una visión conjunta y concertada para la integración y el equilibrio del territorio.

- Planificación interinstitucional y multidisciplinaria que permita recoger los diferentes criterios y acciones orientadoras del ordenamiento territorial a nivel local, regional y nacional, con el fin de lograr una gestión territorial conjunta.

- Impulsar nuevas opciones de desarrollo, en función de una visión con perspectiva de largo plazo que aproveche las ventajas comparativas y competitivas de la región, lo cual permitirá caracterizar territorios y asignarles un rol protagónico, especializado y de interrelación.

**Artículo 16. Aprovechamiento de los espacios interinstitucionales para la promoción de la integración regional.** El departamento participará en forma activa en los espacios interinstitucionales para gestionar la integración regional, con el objetivo de mejorar la competitividad de los bienes y servicios producidos en Cundinamarca y lograr una inserción permanente en los mercados nacionales e internacionales. Algunas acciones en este sentido serán las siguientes:

- Continuación del proceso adelantado por la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, el Consejo Regional de Competitividad, el Comité Asesor Regional de Comercio Exterior, CARCE, y todas aquellas instancias que tengan como objetivo la construcción de capacidad técnica e institucional para la gestión integrada de la región, en la cual se incluya los municipios que conforman el departamento.

- Gestión del proceso de integración con otros departamentos que permita explotar las potencialidades productivas de los municipios de Cundinamarca.

- Establecimiento de una estrategia de difusión y sensibilización de los procesos de integración regional al interior de la administración departamental, hacia las comunidades del departamento y del país”. (Negrillas fuera del texto).

**5.3 Ciudad-región en el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2004-2008, Bogotá sin Indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión**

El Concejo de Bogotá, mediante el Acuerdo número 119 del 3 de junio de 2004 adoptó el Plan de Desarrollo, que orientará la gestión de la actual administración Distrital y en él también se incluye o se trata el tema de la integración regional, señalando que el logro de resultados del Plan depende de la acción coordinada y concertada de las entidades del Distrito con las autoridades de los diferentes niveles de gobierno y que la Administración Distrital, deberá fortalecer los mecanismos de concertación existentes y promover la creación de aquellos que considere necesarios para garantizar la armonía y articulación con la Nación, con el Departamento de Cundinamarca y con los demás departamentos de la región central, entre otros.

En efecto, el artículo 27 del citado Plan de Desarrollo señala que:

**“Artículo 27. Mecanismos de coordinación con otros niveles de gobierno. El logro de resultados del plan depende de la acción coordinada y concertada de las entidades del Distrito entre sí y de estas con las autoridades de los diferentes niveles de gobierno y con otros actores sociales presentes en el territorio y de otros territorios del mundo, y con las entidades multilaterales en el marco de los acuerdos de aplicación universal.”**

Así, la Administración Distrital, asumiendo una actitud proactiva, fortalecerá los mecanismos de concertación existentes y promoverá la creación de aquellos que en ejercicio de su deber considere

*necesarios, con el fin de garantizar la armonía y articulación entre las acciones estratégicas que tanto el Gobierno Nacional, el Departamento de Cundinamarca, los departamentos de la región central y sus municipios, las Corporaciones Autónomas Regionales, como el Distrito Capital realizan en la región. De igual manera lo hará con otros actores frente a la necesidad de desarrollar esquemas de solidaridad y corresponsabilidad en lo que se refiere al desarrollo integral de la región y del país”* (negrillas fuera de texto).

En conclusión, como se observa, podemos decir que el tema de concertación regional, coordinación organizada entre las diferentes entidades territoriales o ciudad-región, constituye un elemento de trascendental importancia dentro de los Planes de Desarrollo que orientarán la gestión de las entidades territoriales y que de otra parte, contarán con el apoyo activo y decidido del Gobierno Nacional.

#### 6. Justificación del proyecto

Por todo lo anteriormente expuesto, la iniciativa para la creación de la ciudad-región, se constituye en un instrumento que consideramos fundamental para que las Entidades Territoriales del centro del país se asocien, se unan y aprovechen las ventajas competitivas de cada una para buscar el crecimiento económico y social, el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, la solución a la prestación de los servicios públicos y en general de todas aquellas necesidades que en conjunto les permitan soluciones más benéficas, económicas y rentables.

Con el presente Proyecto de Acto Legislativo, que adiciona un inciso al artículo 306 de la Constitución Política, se le está dando vida constitucional a un mecanismo de planificación regional que le permita a la capital de la República, al Departamento de Cundinamarca y a los Departamentos de Tolima, Boyacá, Caldas y Meta, contiguos a este, asociarse en una Región Administrativa y de Planificación Especial con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región.

#### 7. Proposición final

Con base en los planteamientos anteriores, nos permitimos proponer a la honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del honorable Senado de la República: **Dese primer debate** al Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2004 Senado, por el cual se adiciona el artículo 306 de la Constitución Política.

De los honorables Senadores,

*Andrés González Díaz, Antonio Navarro Wolff,*  
Senadores de la República.

\* \* \*

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 17 DE 2004 SENADO

*por medio de la cual se expide un estatuto que contiene  
medidas administrativas contra la trata de personas.*

Honorable Senador

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Honorable Senador:

En cumplimiento del honroso encargo que nos fue encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley referido, en los siguientes términos:

#### 1. INTRODUCCION

El proyecto de ley que nos ha correspondido estudiar busca la adopción de medidas que permiten prevenir, atender, fortalecer y coordinar la acciones del Estado en contra del delito de la trata de personas, complementando y actualizando la legislación penal vigente sobre la materia y planteando una plataforma legal que facilite la

puesta en práctica de acciones integrales de prevención, atención y protección a víctimas de ese flagelo.

La trata de personas es una violación a los derechos humanos que se ha extendido silenciosamente en Colombia, y que exige una decidida intervención del Estado para informar y prevenir a la comunidad nacional, así como para sancionar debidamente estos hechos cuando se presenten. La trata de personas constituye la forma de esclavitud de los tiempos modernos, ya que en virtud de ella se convierte al ser humano en un objeto mercantil, que es trasladado dentro o fuera del país, para ser sometido a explotaciones de diversa índole. Según diversas informaciones, también afecta a extranjeros, para quienes Colombia es un punto de tránsito en la cadena de explotación. Sus impulsores son generalmente redes de tratantes nacionales e internacionales que buscan obtener beneficios económicos y utilizan el engaño, la fuerza, la coacción o el abuso para lograr sus objetivos.

Los ponentes consideramos que la iniciativa propone un marco normativo que le da al tema de la acción estatal contra la trata de personas jerarquía política de primer nivel y establece un mínimo de acciones necesarias para avanzar en la erradicación de la trata de personas que afecta a un número significativo de colombianos.

#### 2. SOBRE LA TRATA DE PERSONAS

##### 2.1 Definición, causas, efectos

De acuerdo con el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, adoptado en Colombia mediante la Ley 800 de 2003, se entiende por trata de personas:

*“Para los fines del presente Protocolo:*

*a) Por ‘trata de personas’ se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esta explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;*

*b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;*

*c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará ‘trata de personas’ incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;*

*d) Por ‘niño’ se entenderá toda persona menor de 18 años”.*

La trata de personas se manifiesta en muy diversas formas: la trata de mujeres y hombres para la explotación sexual, de personas para llevar mano de obra a bajo precio a regiones o países donde podría ser más costosa, o para realizar labores peligrosas o de elevado esfuerzo físico que ya no quiere realizar la población local, la utilización de niños y otras personas para ventas callejeras y mendicidad, la venta de menores, los matrimonios con la finalidad de establecer relaciones serviles, y la trata de personas para comercializar sus órganos o tejidos, entre otras.

Las causas de la trata de personas son de diverso tipo y pueden clasificarse en dos grandes campos:

– Por el lado de la oferta, existen numerosos factores que inciden en la existencia de potenciales víctimas, tales como, la pobreza, la falta de oportunidades de trabajo, los bajos niveles de educación, la violencia familiar, el abandono o la falta de atención de los padres, la discriminación contra la mujer, el conflicto armado y el desplazamiento

forzado que se deriva de este, la debilidad en estructuras sociales y familiares, costumbres sociales en virtud de las cuales algunos creen conveniente y legítimo enviar niños del campo a la ciudad para que trabajen en servidumbre doméstica a cambio de lo que consideran un mejor futuro para ellos, la atracción por lo que se consideran modelos de vida más "elevados" o "cómodos" en otros lugares, la debilidad del Estado frente a la delincuencia organizada, entre otros aspectos.

– En cuanto a la demanda, deben mencionarse: la "industria" de la pornografía, el turismo sexual y la explotación sexual de personas, la demanda de mano de obra más barata e ilegal en países que explotan a las personas en servicios domésticos y actividades rurales, la demanda de niños y ancianos para la mendicidad, los matrimonios serviles que se han extendido en países donde se demandan mujeres jóvenes para concubinato o convivencia obligada.

La trata de personas tiene múltiples y graves efectos para las personas, sociedad y países. Entre ellos se pueden destacar:

– Los daños físicos y psicológicos, que incluyen enfermedades y retrasos en el desarrollo individual, que dejan en muchos casos efectos permanentes en las personas.

– La violación a la autonomía personal, a los derechos fundamentales a la libertad y a todos los que de ella se derivan, al libre desarrollo de la personalidad, y a la garantía y seguridad de no ser sometido a esclavitud, servidumbre o a forma alguna de trata de seres humanos.

– Los efectos de deterioro en las estructuras sociales de las comunidades más vulnerables al fenómeno y en aquellas en las que operan las redes de tratantes.

– El debilitamiento de las relaciones familiares, la interrupción de los vínculos y procesos de aprendizaje de menores, y la estigmatización y marginación social sobre muchas de sus víctimas.

– La pérdida de recursos y capital humano al ser sus víctimas usualmente adultos en plena edad productiva o niños a quienes se niega la oportunidad para su educación.

– El enriquecimiento de organizaciones criminales, que cada vez con mayor frecuencia aparece vinculado a otras manifestaciones ilegales. La Organización de Naciones Unidas estima que la trata de personas hacen es una de las tres fuentes principales de ingresos para las organizaciones criminales, después del tráfico de narcóticos y de armas, y el gobierno de los Estados Unidos ha estimado que es una actividad delictiva que produce ingresos de alrededor de 9.500 millones de dólares anuales.

Debe anotarse que países como Colombia son especialmente vulnerables a la trata de personas. Además de los problemas económicos que viven determinados sectores sociales, el conflicto armado, los desastres naturales y otras causas del desplazamiento que viven numerosos colombianos genera un espacio de personas vulnerables a ser víctimas del negocio de trata.

## 2.2 Algunas cifras

En cuanto a las cifras sobre la trata de personas en el mundo y en el país debe anotarse que estas varían significativamente dependiendo de las fuentes y los métodos de estimación empleados.

Según cifras del Departamento de Estado de los Estados Unidos se estima que, cada año, entre 600.000 y 800.000 hombres, mujeres y niños son víctimas de trata de personas a través de fronteras internacionales en el mundo, y a ese número debe agregarse un número indeterminado –y presumiblemente mayor– de personas que son víctimas internamente en sus propios países. Ese gobierno calcula que más de la mitad de estas personas son víctimas de explotación sexual.

Según el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, entre 45.000 y 50.000 mujeres colombianas, víctimas de la trata por fines de explotación sexual, se encuentran en el extranjero.

De acuerdo con algunas estimaciones recopiladas por el Ministerio del Interior y de Justicia se indica que cada día entre 6 y 10 mujeres colombianas son víctimas de trata internacional y abandonan el país.

Las zonas de alto riesgo de donde proviene la mayoría de ellas son Valle del Cauca, Eje Cafetero y Antioquia, seguidos por Bolívar, Atlántico, Cundinamarca, Norte de Santander, Tolima, Huila y Santander.

Los principales países de destino de las víctimas colombianas son: Japón con un 40%, España con un 30% y Holanda con un 20%. El 10% restante está conformado por Alemania, Italia, Estados Unidos, Ecuador, Panamá entre otros.

En cuanto a la judicialización del delito, la Fiscalía General de la Nación reportó que a esa entidad ingresaron procesos por delito de trata de personas así: 130 casos en 2000, 165 en 2001, 111 entre enero y octubre de 2002. Según informaciones de la Oficina de Interpol, los casos que se han logrado llevar hasta su culminación durante los años 1998 hasta el 2003, han permitido rescatar en el exterior a 240 mujeres víctimas de la Trata de Personas y la captura de 97 delincuentes integrantes de los grupos criminales y redes dedicados a cometer este delito. Y según informes de la Dirección Central de Policía Judicial, desde el año 2000 al 2002, se han desvertido 12 organizaciones dedicadas a la Trata de Personas en el país capturando a 66 personas en las ciudades de Pereira, Cali, Medellín, Armenia, Barranquilla y Bogotá.

## 2.3 Las acciones del Estado colombiano

Para enfrentar el fenómeno de la trata de personas se hace necesaria la existencia de estrategias integrales que ataquen el delito tanto por el lado de la oferta, como de la demanda, y que enfrenten directamente a las organizaciones de tratantes. Es claro que en el lado de la oferta resulta fundamental mejorar las oportunidades de vida –educación, trabajo, integración social– de las poblaciones vulnerables, pero también es importante enfatizar en las actividades de prevención y alerta frente a la trata de personas y sus riesgos, así como definir medidas de protección, asistencia y recuperación de víctimas. Por el lado de la demanda y frente a las redes de tratantes, el Estado debe elevar su capacidad de investigación e inteligencia para identificar rutas y responsables, enjuiciarlos y sancionarlos.

Para entender la magnitud del flagelo de la trata de personas y sus efectos, y poder avanzar en la lucha contra ellas, se tiene que realizar investigación académica y social sobre el problema, para conocer a sus víctimas, cuáles son las causas que las hicieron vulnerables o por las que fueron engañadas, y cuáles medidas se requieren para su recuperación, reparación y reintegración social.

También es importante que en la actividad del Estado en este campo se asegure un trabajo coordinado entre las distintas instituciones del Estado, y entre ellas y las organizaciones de la sociedad civil, tales como organismos no gubernamentales, instituciones religiosas, entes educativos, medios de comunicación, etc., para lograr mejores resultados en esta lucha.

La legislación colombiana es reconocida nacional e internacionalmente por sus fortalezas en el campo penal respecto a este tema. Esto debido a la aprobación de la Ley 747 de 2002, modificatoria del Código Penal. Además, en el ámbito internacional también hay importantes instrumentos, como la Ley 800 de 2003, a través de la cual el Congreso de la República aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de dos mil (2000).

El Estado colombiano desarrolla a través de diversas instituciones acciones en el campo de trata de personas.

La Cancillería ofrece apoyo internacional, distribución de información sobre prevención y atención de víctimas para colombianos en el exterior, realiza seguimiento al tema de la trata de personas en el marco de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, apoya de acuerdo con los recursos presupuestales el mayor número posible de actividades de los consulados de Colombia tendientes a garantizar

la asistencia a los connacionales en el exterior y la promoción y defensa de sus intereses y derechos fundamentales, y ha participado en actividades de capacitación de sus funcionarios sobre el manejo del tema.

El DAS adelanta operativos de rescate con apoyo de autoridades extranjeras y participa en labores de investigación. Esta entidad tiene conjuntamente con INTERPOL dos líneas de atención gratuita (153 y 01 8000 919622) y trabaja coordinadamente con los oficiales de migración para la detección de potenciales víctimas. También participa en la realización de seminarios de prevención en conjunto con la Procuraduría, Fiscalía, Policía y la OIM.

La Defensoría del Pueblo atiende a las víctimas y les informa de la oferta institucional del Estado, presta asesoría a través de las casas de justicia y asistencia jurídica y en derechos humanos a quien la solicite. Además ha participado en actividades de capacitación y sensibilización a funcionarios.

La Fiscalía trabaja en la judicialización de casos de trata denunciados, ayuda en la reinserción social de víctimas y tiene un programa de protección de víctimas y testigos. También ha realizado actividades de capacitación y seminarios de información, sensibilización.

La Policía Nacional ha desmantelado varias organizaciones, cuenta con agregados en diferentes países que colaboran con la consecución de información y el grupo Humánitas ha realizado también importantes operaciones de captura de delincuentes. Interpol reporta la consolidación de redes de apoyo a nivel policial para adelantar investigaciones, su participación en la tramitación de la información recibida a través de canales internacionales propios y su participación en investigaciones y operaciones internacionales.

El Ministerio del Interior y de Justicia ha buscado dinamizar y poner en funcionamiento el Comité Interinstitucional contra la trata de personas para elaborar e implementar una estrategia integral nacional contra la trata de personas y dictar el reglamento del propio comité. El comité también se ha reunido para estudiar el proyecto de ley que nos ocupa, y ha enviado varias observaciones al respecto.

La Procuraduría cuenta con un convenio marco con la Organización Internacional para las Migraciones OIM con el objeto de aunar esfuerzos en la lucha contra la trata de personas. Además, la Delegada para la defensa del menor y la familia, brinda orientación a las víctimas. También realiza el seguimiento posterior a las instituciones con responsabilidad frente al caso recibido y ha establecido la vigilancia especial a los programas de atención, prevención y protección a víctimas de trata de personas. Con apoyo de UNODC y de la OIM se ha capacitado a los procuradores judiciales en familia a nivel nacional.

Sin embargo, estos esfuerzos no son suficientes. Las cifras indican que el fenómeno de trata de personas crece en el país y la acción estatal se ha quedado corta frente a ese delito y en materia de protección a víctimas. Por ello, es importante dotar al Estado de más eficaces medios judiciales y de mejores instrumentos administrativos de atención a las víctimas, de coordinación institucional, de prevención y divulgación, de recursos específicamente destinados a cumplir estos fines, factores que son esenciales para el control y la erradicación de este fenómeno y para la adecuada ayuda a quienes lo sufren. Y sobre todo, es importante dar mayor jerarquía política al ente encargado de coordinar las políticas en el Estado y otorgarle las herramientas necesarias, para que su labor tenga mayor impacto, continuidad y alcance y para que el tema se trate como un asunto de Estado, de la mayor prioridad, y deje de depender de una agenda de gobierno determinada.

Se trata entonces, con este proyecto, de dar énfasis al tema de la prevención y de la asistencia a las víctimas, y complementar así los desarrollos legales relativos a la sanción y el control punitivo frente a los cuales el país tuvo un gran avance con la Ley 747 de 2002. Aspectos todos estos que, por supuesto, se complementan, se colaboran y crean en conjunto un manejo realmente integral del problema. No se trata,

por supuesto, de agotar el tema, sino, por el contrario, de establecer los mecanismos y las herramientas que permitan adecuar con agilidad el manejo de la problemática a las necesidades de su propia evolución, en todo caso desde la óptica de un asunto de Estado, que debe ser así manejado a través de una política coherente y permanente.

De la misma forma, el proyecto busca complementar los acuerdos y convenios suscritos por Colombia con organismos internacionales y con otros Estados sobre la materia y en todo caso no ser un obstáculo para el desarrollo de esas necesarias iniciativas. Consideramos los ponentes que con un marco legal serio y útil podrán fortalecerse los vínculos de cooperación internacional de lucha contra la trata de personas.

Tenemos que anotar, que actualmente, el Comité Interinstitucional de lucha contra la trata de personas creado mediante Decreto 1974 del 31 de octubre de 1996 y presidido por el Ministerio del Interior y de Justicia, está elaborando una Estrategia Integral Nacional, la cual estará lista en el mes de diciembre y se comenzará a implementar a principios del año 2005. Esta estrategia se elabora dentro del marco de un convenio suscrito entre la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Ministerio del Interior y de Justicia.

El Ministerio del Interior y de Justicia sugirió incluso a los ponentes que se aplazara la discusión frente a la presente propuesta legal para esperar los resultados de ese trabajo y armonizar los contenidos legales con la Estrategia. Sin embargo, después de analizar los distintos documentos aportados y a partir de opiniones de entidades que trabajan en este campo, los ponentes hemos considerado procedente seguir adelante con el trámite, y más bien incluir en el proyecto el tema de la Estrategia Nacional como un medio articulador de los distintos contenidos de la iniciativa. De este modo, una vez se expida la estrategia, el proyecto de ley no tendría por qué ir en contradicción a ella, y servirá mejor de apoyo normativo para la ejecución y asignación de un poder vinculante a los contenidos de ese instrumento de acción que será fundamental para los avances del país en este campo.

### 3. SOBRE LA NATURALEZA DE LA LEY

En este punto, los ponentes queremos advertir que en la legislatura pasada, cuando se estudió un proyecto de ley sobre esta materia que fue finalmente retirado por sus autores, recibimos un concepto del Ministerio de Hacienda en el que se indicaba su opinión frente a la naturaleza estatutaria del proyecto de ley que se refiera a la regulación de mecanismos de protección y asistencia a víctimas de trata de personas, por referirse al tema definido en el artículo 17 de la Constitución que dice: "*Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas*". En aquella ocasión, la iniciativa objeto de estudio se tramitaba en su segunda legislatura, y de ser esa la naturaleza de la ley, estaría viciada en su formación.

Sin embargo, al interior de la Comisión Primera del Senado se había discutido el tema y se había acordado que el tema del proyecto no tenía por qué ser ley estatutaria ya que no tocaba el núcleo de algún derecho fundamental y se limitaba a definir una serie de medidas administrativas relacionadas con la trata de personas.

Al respecto, consideramos conveniente revisar algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional:

*"De conformidad con el artículo 152 de la Constitución, el Congreso de la República debe regular por medio de ley estatutaria, los siguientes asuntos:*

*a) Los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;*

...

*Con esta clase de leyes quiso el constituyente 'dar cabida al establecimiento de conjuntos normativos armónicos e integrales, caracterizados por una mayor estabilidad que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de estas, por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad'.*

...

*En cuanto a la regulación de los derechos fundamentales y de los recursos y procedimientos para su protección, la Corte ha señalado que mediante ley estatutaria no se ‘supone que toda norma atinente a ellos deba necesariamente ser objeto del exigente proceso aludido, pues una tesis extrema al respecto vaciaría la competencia del legislador ordinario’. La ley estatutaria si bien debe “desarrollar los textos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales, ellas no fueron creadas dentro del ordenamiento con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística cualquier evento ligado a ellos, pues, de algún modo, toda la legislación, de manera más o menos lejana, se ve precisada a tocar aspectos que con ese tema se relacionan (...) los derechos fundamentales pueden verse afectados directa o indirectamente, de una u otra forma, por cualquier regla jurídica, ya en el campo de las relaciones entre particulares, o en el de las muy diversas actividades del Estado. En últimas, en el contenido de todo precepto se encuentra, por su misma naturaleza, una orden, una autorización, una prohibición, una restricción, una regla general o una excepción, cuyos efectos pueden entrar en la órbita de los derechos esenciales de una persona natural o jurídica.”*

*En consecuencia, ha considerado la Corte que la exigencia de ley estatutaria ‘no podría conducir al extremo contrario del que, por exagerado, se ha venido desechar -el de que pueda el legislador afectar el sustrato mismo de los derechos fundamentales mediante ley ordinaria-, en cuanto ello representaría la nulidad de los artículos 152 y 153 de la Constitución y, lo que es más grave, la pérdida del especialísimo sentido de protección y garantía que caracteriza a nuestro sistema constitucional cuando de tales derechos se trata. La regulación de aspectos inherentes al ejercicio mismo de los derechos y primordialmente la que signifique consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de los mismos, únicamente procede, en términos constitucionales, mediante el trámite de ley estatutaria’.*

*El núcleo esencial de un derecho fundamental ha sido entendido como ‘la naturaleza jurídica de cada derecho, esto es, el modo de concebirlo o configurarlo (...) Desde esta óptica, constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito, sin las cuales el derecho se desnaturalizaría’. Igualmente, se ha dicho que el núcleo esencial se refiere a ‘los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula del derecho. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho, para hacer referencia a aquella parte del contenido del mismo que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De ese modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección’.*

*No obstante lo anterior, la Corte también ha aceptado la tesis de ‘que cuando el legislador asume de manera integral, estructural o completa la regulación de un tema de aquellos que menciona el artículo 152 superior, debe hacerlo mediante ley estatutaria, aunque dentro de esta regulación general haya disposiciones particulares que por su contenido material no tengan el significado de comprometer el núcleo esencial de derechos cuya regulación se defiere a este especial proceso de expedición legal. Es decir, conforme con el aforismo latino que indica que quien puede lo más puede lo menos, una ley estatutaria que de manera integral pretende regular un asunto de los que enumera la precitada norma constitucional, puede contener normas cuya expedición no estaba reservada a este trámite, pero en cambio, a la inversa, una ley ordinaria no puede contener normas particulares reservadas por la Constitución a las leyes estatutarias’.* (Sentencia C-620/01).

El presente proyecto de ley contiene medidas administrativas encaminadas a prevenir la ocurrencia de la trata de personas, a proteger

y asistir a las víctimas de ese delito, a organizar la gestión del Estado en este campo. En este informe, además, los ponentes hemos incluido una propuesta de modificación al tipo penal de trata de personas para hacerlo acorde con el Protocolo mencionado, aprobado mediante Ley 800 de 2003. En estos diversos temas, sí puede en la estructura actual del proyecto llegar a entenderse que se esté regulando de manera integral un tema relativo a un derecho fundamental de las personas, cual sería el de no ser sometido a trata de seres humanos en forma alguna. Por esta razón, y para evitar interpretaciones diversas futuras que pudieran frustrar el trámite de la norma, los ponentes hemos considerado prudente recomendar a la Comisión tramitar este proyecto como ley estatutaria, para lo cual será necesario que exista la votación requerida y que sus debates en Senado y Cámara se produzcan durante una sola Legislatura. No cerramos las puertas, sin embargo, a que la Comisión discuta este asunto de la naturaleza de la ley si así lo considera pertinente, y adopte la decisión que sea del caso tomar.

#### 4. PLIEGO DE MODIFICACIONES Y CONTENIDO DEL PROYECTO QUE SE PRESENTA A DISCUSIÓN

Para este primer debate, los ponentes hemos introducido varias modificaciones, que han surgido a partir de recomendaciones que recibimos de entidades como el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de la Protección Social, la Procuraduría General de la Nación y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC.

Estas entidades expresaron diverso tipo de conceptos. Algunos más críticos, otros más favorables, pero en todo caso coincidentes en relación con la necesidad de abordar desde una perspectiva integral la lucha contra la trata de personas.

Explicamos a continuación las modificaciones introducidas al proyecto:

#### CAPÍTULO I Definiciones

– En el artículo 1º, ajustamos la definición del objeto de la ley para hacerla más general, y abarcar no solo a los colombianos sino a las personas extranjeras que están siendo víctimas hoy de trata de personas por redes que utilizan a Colombia como punto de paso en la comisión de su delito. También se introduce el propósito de fortalecer la acción del Estado frente a este delito, porque se introducen algunas menciones al tema del fortalecimiento de la acción de persecución criminal del delito y se propone una reforma al Código Penal en la definición del tipo penal de trata de personas.

– Introducimos como artículo 2º un artículo nuevo que define unos principios generales de interpretación y aplicación de esta ley y que incluyen la obligación del Estado en materia de lucha contra la trata de personas, el respeto de los derechos humanos como eje de la acción contra ese delito, el trabajo armónico que debe existir entre el Estado y la sociedad civil en esta materia, y la interpretación coherente que debe existir entre esta ley y la Ley 800 de 2003 por la cual se aprobó la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” y el “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”.

– En el artículo 3º modificamos la definición de trata de personas que traía el proyecto. Aquí, acogimos una inquietud planteada por el Ministerio del Interior, la Procuraduría General de la Nación y la UNODC, frente a la necesidad de actualizar y armonizar la definición de trata de personas que existe hoy en el Código Penal para hacerla concordante con la establecida en la Ley 800 de 2003. Para el efecto los ponentes hemos preparado una definición que sirva de base de discusión. Allí, incluimos los nuevos elementos incluidos en la Ley 800 y mantuvimos los aspectos adicionales que ya contemplaba nuestra legislación. De la definición de la Ley 800 se excluyó el verbo rector “raptar” porque consideramos que esa conducta debe quedar

incluida en el tipo penal de secuestro. En cuanto a la pena, definimos un rango de prisión similar al que resulta del cálculo del aumento general establecido en la Ley 890 de 2004, aproximando los límites al valor entero de año inmediatamente inferior en el caso de la pena mínima y al valor entero de año inmediatamente superior en la pena máxima<sup>1</sup>.

## CAPITULO II

### **De la estrategia nacional contra la trata de personas**

– Ante la advertencia tanto del Ministerio del Interior como de la UNODC relativa al proceso actual que se viene realizando en relación con la formulación de una Estrategia Nacional contra la Trata de Personas, y la necesidad de que tal trabajo no vaya a contraponerse con el espíritu de la ley, hemos considerado importante acoger recomendaciones en el sentido de incluir un aparte en la ley que defina la existencia de tal estrategia y establezca sus objetivos generales, de manera amplia, de tal forma que el trabajo resultante se enmarque sin problemas en las disposiciones de la ley. Por eso se propone un artículo 4º que define la Estrategia, ordena su expedición por parte del Ministerio del Interior y establece sus grandes objetivos que se refieren, entre otros temas, a aspectos que regulaba ya el proyecto original y que se mantienen en la presente ponencia.

## CAPITULO III

### **De la prevención de la trata de personas**

– El artículo 5º de la ponencia que define el marco general de las acciones de prevención reproduce el artículo 3º del proyecto original sin modificaciones.

– En el artículo 6º del proyecto proponemos reunir en un solo artículo incluyéndolas como numerales, todas las acciones de prevención que el proyecto de ley original establecía en los artículos 4º (medidas de sensibilización), 5º (campañas educativas), 6º (programas comunitarios de prevención), 7º (capacitación a funcionarios), 8º (espacios en terminales de transporte) y 10 (información preventiva de la Procuraduría y la Defensoría), con algunas modificaciones en su redacción. Incluimos una función de asesoría del Ministerio a las entidades territoriales en materia de prevención del delito y de atención a víctimas. Además vinculamos estas acciones de prevención a la Estrategia Nacional y las contemplamos como un mínimo de acciones que el Estado deba realizar, previendo que en la formulación de la política y de la estrategia pueden aparecer nuevas acciones igualmente importantes.

## CAPITULO IV

### **De la protección y asistencia a víctimas de la trata de personas**

– En el artículo 7º se incluye el contenido del artículo 12 del proyecto original, con modificaciones en su título, redacción y estructura para darle más claridad (por medio de numerales) a las acciones de protección inmediata y mediata a víctimas que contemplaba la iniciativa. Se incluyen en este artículo la protección a la intimidad y la identidad de las víctimas, las acciones para facilitar el retorno de las víctimas si estas lo solicitan, y se modifica la obligación de los consulados de tener un funcionario especializado en el tema para definir mejor las funciones que cumplirán tales consulados en este campo. Y, en general, se vinculan todas estas acciones a la Estrategia Nacional sobre la materia.

– En el artículo 8º se deja la propuesta del artículo 11 del proyecto original relativa a los programas de protección de la Fiscalía, y se le hacen algunos ajustes en el título del artículo y en su introducción.

– El artículo 9º reproduce el artículo 13 del proyecto original sobre asistencia a menores de edad y se hace una referencia a la legislación existente sobre la materia que también debe aplicarse en estos casos, entendiendo que el Código del Menor tiene normas relativas y aplicables a las situaciones de menor víctima de trata de personas.

## CAPITULO V

### **Fortalecimiento de acciones contra la trata de personas**

– El artículos 10 recoge el texto del artículo 14 sobre fortalecimiento de la investigación judicial y la acción policial (con una modificación puntual de redacción).

– El artículo 11, trae el contenido del artículo 15 del proyecto original relativo al fortalecimiento de la cooperación internacional. Aquí se incluye el objetivo de fortalecer la cooperación internacional a los países para los que Colombia representa un lugar de tránsito de sus nacionales.

## CAPITULO VI

### **Comité interinstitucional**

– El artículo 12 reproduce el artículo 16 del proyecto original, que indica que el Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños, creado por el Decreto 1974 de 1996, se denominará en adelante Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas.

– El artículo 13 se refiere al artículo 17 del proyecto original (objeto del Comité) pero se modifica su redacción, para reconocer que el Comité como tal no es el ente vinculante que diseñe las acciones contra la trata de personas, sino un ente consultivo, asesor y de coordinación para ese efecto. La formulación formal de la política como es natural a su función constitucional corresponderá al Gobierno Nacional.

– El artículo 14 desarrolla la integración del Comité (artículo 18 del proyecto original). Aquí proponemos varias modificaciones. Dada la dimensión del comité definido en el proyecto original hemos optado por reducirlo suprimiendo al “delegado del presidente de la República”, que puede resultar innecesario si consideramos que tres ministros hacen parte del Comité. También excluimos a los ministros de Educación, Transporte y Comunicaciones como miembros permanentes pero proponemos que ellos sean invitados al comité, con voz y voto, cuando se traten los temas relacionados con sus funciones legales. Finalmente, proponemos incluir al Registrador Nacional del Estado Civil que hace parte actualmente del Comité y que no aparecía en el proyecto original, y cuya labor es importante allí, según informa el Ministerio del Interior y de Justicia. El resto del artículo se traslada a párrafos del mismo. Se incluye la obligación de que cuando existan comités regionales, estos trabajen de acuerdo con las directrices de la estrategia nacional.

– El artículo 15 trata el tema de las funciones del comité (artículo 19 del proyecto original). En este artículo hemos realizado una síntesis de las funciones allí enumeradas que resultaban en algunos casos repetitivas y en otros demasiado específicas. La propuesta trae una redacción más general de los grandes campos de recomendación, asesoría, coordinación y seguimiento en los que trabajará el comité interinstitucional, y en ellas quedan recogidas las funciones originales del proyecto y las que desempeña actualmente esa instancia. Recalcamos que al haber introducido el tema de la estrategia nacional como un elemento integrador de los distintos contenidos del proyecto, todas las funciones de recomendación en el campo de la prevención, atención a víctimas y diseño de acciones quedan incluidas en la primera función de elaboración y recomendación de la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas. Se incluyó una función en el campo de recomendación de normas o regulaciones que deban adoptarse en las entidades del Estado en el campo de trata de personas. También se incluyó un parágrafo 2º que recoge las disposiciones que el proyecto original traía en las funciones 10 y 11 del Comité y que se referían más a una coordinación con otros comités antes que a funciones propiamente dichas.

<sup>1</sup> Actualmente la pena del delito sería de 13 años 4 meses de prisión a 22 años 6 meses de prisión (resultantes del aumento de la mínima de 10 años y máxima de 15 años definidas en la Ley 599 de 2000). Nuestra propuesta establece las penas en prisión de 13 a 23 años.

– En el artículo 16 se define lo relativo a la secretaría técnica del Comité (artículo 20 del original). Aquí hemos considerado pertinente definir desde la ley la entidad que desarrollará tal secretaría, la cual queda en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia, para ser ejercida a través de la dependencia que se defina en el Reglamento, sin que ello implique aumentos en la planta de personal.

## CAPITULO VII

### Sistema Nacional de Información sobre la trata de personas

– En los artículos 17 y 18 se introduce el tema del sistema estadístico definido en el artículo 23 del proyecto original, pero se modifica su planteamiento para definirlo como un Sistema Nacional de Información sobre Trata de Personas. El artículo original se divide en dos artículos: uno que define el sistema y el responsable de su operación, y otro que establece el suministro de información por parte de las distintas entidades que trabajan en este campo, labor en la que se respetará en todo caso la identidad e intimidad de las personas y que no incluirá datos personales de las víctimas.

– En el artículo 19 se traslada el artículo 9º del proyecto que se refiere a las investigaciones sociales, académicas, criminológicas, etc. que deben desarrollarse en el campo de la trata de personas. Se propone que estas investigaciones puedan realizarse por el Estado por sí mismo y no solo en asocio con otras entidades.

## CAPITULO VIII

### Disposiciones finales

– En el artículo 20 se trata el tema de los recursos (artículo 21 del proyecto original). Introducimos algunas modificaciones. Dado que aún no se cuenta con un concepto del Ministerio de Hacienda frente a la viabilidad de la creación de una cuenta especial de manejo para recursos destinados a las acciones contra la trata de personas, consideramos necesario dejar esta creación de la cuenta para reglamentación posterior de acuerdo con la evaluación de conveniencia que al respecto realice el Gobierno, y como una posibilidad con que contará el Ministerio del Interior y de Justicia. Se elimina en este artículo el numeral 5º del proyecto original que se refería a unas multas definidas en esta ley que finalmente no fueron establecidas en su contenido. El parágrafo 2º del proyecto original se dividió en dos parágrafos (2º y 3º) ajustándose la redacción del tema de los presupuestos de otras entidades, ya que en la versión original se decía que estas incluirían rubros si los recursos de la cuenta no eran suficientes, pero consideramos que independientemente de que exista la cuenta o no, cada entidad debe prever los recursos para cumplir sus funciones de acuerdo con sus disponibilidades presupuestales.

– El artículo 21 reproduce el artículo 22 del proyecto original y contiene las medidas de control fiscal frente al manejo de recursos a los que se refiere el artículo 20.

– El artículo 22 es el artículo de vigencia.

– Advertimos que también se propone una modificación al título para hacerlo más concordante con el contenido de la propuesta de ley.

### 5. Proposición

De acuerdo con las anteriores consideraciones y explicaciones, los ponentes proponemos a los miembros de la Comisión Primera del Senado:

Dese primer debate al Proyecto de ley número 17 de 2004 Senado, *por medio de la cual se expide un estatuto que contiene medidas administrativas contra la trata de personas*, de acuerdo con el pliego de modificaciones adjunto.

Los ponentes,

*Rafael Pardo Rueda, Claudia Blum de Barberi, Andrés González Díaz*, Senadores de la República.

## PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 17 DE 2004 SENADO

*por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma.*

### CAPITULO I

#### Definiciones

Artículo 1. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto adoptar medidas de prevención, protección y asistencia necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas, tanto las residentes o trasladadas en el territorio nacional, como los colombianos en el exterior, y para fortalecer la acción del Estado frente a este delito.

Artículo 2º. *Principios.* La interpretación y aplicación de la presente ley se orientará por los siguientes principios:

1. El Estado tiene la obligación de actuar con la diligencia debida para prevenir la trata de personas, investigar y procesar a quienes la cometen, y ayudar y proteger a las víctimas de la misma.

2. La acción estatal en este campo tiene como propósito impedir la vulneración de los derechos humanos por razón de la trata de personas.

3. Las medidas contra la trata de personas no redundarán en desmedro de los derechos fundamentales ni de la dignidad de las víctimas.

4. La presente ley será interpretada de manera coherente con la Ley 800 de 2003.

5. La acción estatal contra la trata de personas propenderá, dentro del marco jurídico vigente, por el trabajo conjunto y armónico con organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en general.

Artículo 3. *Trata de personas.* El artículo 188A de la ley 599 de 2000, adicionado por la Ley 747 de 2002 y modificado por la Ley 890 de 2004 quedará así:

“Artículo 188A. *Trata de personas.* El que con el propósito de obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, capte, transporte, traslade, acoja o reciba a una persona con fines de explotación dentro del territorio nacional o al exterior del país, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otra forma de coacción, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, incurirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En igual pena incurrirá quien induzca, constriña, facilite, financie o colabore en la realización de cualquiera de estas conductas.

“Se entiende por explotación cualquiera de las siguientes prácticas: la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la mendicidad, el matrimonio servil o la extracción de órganos.

“El consentimiento dado por la víctima no será causal de exoneración de responsabilidad penal.

“La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un menor de edad con fines de explotación, se considerará trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el primer inciso.”

### CAPITULO II

#### De la estrategia nacional contra la trata de personas

Artículo 4º. *De la estrategia nacional.* El Gobierno Nacional adoptará mediante decreto la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas que será el eje de la política estatal en este campo. En la formulación de dicha estrategia intervendrá el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas al que se refiere el Capítulo VI en esta ley. Las acciones de la estrategia que competan a autoridades

de otras ramas del poder público u órganos autónomos, y que por su naturaleza no puedan ser dictadas por decreto, serán adoptadas por la dirección de la respectiva entidad por medio del acto administrativo correspondiente.

Para la elaboración de la Estrategia Nacional se tendrán en cuenta los siguientes objetivos:

1. Desarrollar marcos de información relativa a las causas, modalidades, particularidades regionales y consecuencias de la trata de personas.

2. Prevenir la trata de personas a través de medidas sociales, económicas, políticas y jurídicas.

3. Fortalecer las acciones de persecución a organizaciones criminales y, en general, la investigación, judicialización y sanción del delito de trata de personas.

4. Proteger y asistir a las víctimas de la trata de personas, en los campos físico y psicológico, social, económico y jurídico.

5. Promover el trabajo interinstitucional y la cooperación internacional en la lucha contra la trata de personas.

6. Los demás que el Comité Interinstitucional considere necesarios.

Parágrafo. La Estrategia Nacional incluirá metas e indicadores de gestión que permitan medir periódicamente la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos aquí definidos.

### CAPITULO III

#### De la prevención de la trata de personas

Artículo 5°. De la prevención. El Estado colombiano, a través del Gobierno Nacional, de sus instituciones judiciales y de policía, y de las autoridades nacionales y territoriales, tomará medidas y adelantará campañas y programas de prevención de la trata de personas, fundamentados en la protección de los derechos humanos, los cuales tendrán en cuenta que la demanda es una de sus causas fundamentales, considerarán los factores que aumentan la vulnerabilidad de la trata, entre ellos la desigualdad, la pobreza y la discriminación en todas sus formas, y atenderán la diversidad cultural y étnica de las posibles víctimas.

Artículo 6°. De las acciones en materia de prevención de la trata de personas. En el marco de la estrategia nacional de lucha contra la trata de personas, corresponderá a las instituciones del Estado definidas en esta ley realizar, como mínimo, las siguientes acciones en materia de prevención de la trata de personas:

1. Bajo la coordinación del Ministerio del Interior y de Justicia, y en colaboración con las instituciones relacionadas con el tema definidas por el Comité Interinstitucional, establecer programas de prevención, dirigidos a comunidades vulnerables a la trata de personas.

2. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación y en colaboración con las instituciones relacionadas con el tema, diseñará y aplicará programas para que se impartan obligatoriamente actividades de prevención de la trata de personas en los niveles de educación básica, media y superior.

3. Organizar y desarrollar, en forma permanente, actividades de capacitación, con el fin de informar y actualizar a los servidores públicos de las entidades que el Comité Interinstitucional considere pertinentes, sobre todos los aspectos relacionados con esta materia, en especial la identificación de las posibles víctimas, la legislación vigente, los instrumentos existentes para la protección de los derechos humanos de las víctimas, la forma como opera el crimen organizado nacional y transnacional relacionado con la trata, y las herramientas de investigación y judicialización existentes.

4. Implementar programas de sensibilización pública para dar a conocer la problemática de la trata de personas que se produce tanto dentro del territorio nacional como hacia el exterior, y promover la información relacionada con los peligros de la migración internacional realizada bajo condiciones de vulnerabilidad, riesgo, irregularidad o ilegalidad. Serán responsables por estas acciones el Ministerio de

Comunicaciones, la Comisión Nacional de Televisión, las autoridades de policía y judiciales, en el marco de sus competencias, y las demás entidades que determine el Comité Interinstitucional. El Ministerio de Comunicaciones promocionará las líneas telefónicas de las entidades pertinentes y pondrá en funcionamiento un sitio en Internet, que se utilicen para recibir denuncias y ofrecer orientación sobre prevención, riesgos y asistencia en materia de trata de personas.

5. Corresponde al Ministerio del Interior y de Justicia asesorar a las autoridades departamentales y municipales para que incluyan, en sus planes de desarrollo, programas de prevención de la trata de personas y de atención a las víctimas de la misma.

6. Implementar programas de prevención y atención en los terminales de transporte aéreo y terrestre, en las oficinas de expedición de pasaportes, agencias de viajes y demás lugares de circulación de viajeros que determine el Comité Interinstitucional, mediante la utilización de espacios publicitarios ubicados en tales instalaciones. Serán responsables de estas acciones el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Comunicaciones, las autoridades de migración y las demás entidades que se definan en la Estrategia Nacional.

7. La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, a través de sus oficinas en todo el país, capacitarán a sus funcionarios para que presten especial atención a la información y a las quejas que les suministren los ciudadanos en torno a posibles hechos de trata de personas, y los pondrán en conocimiento inmediato de las autoridades y entidades que puedan intervenir en la solución del caso. Esta disposición se cumplirá sin perjuicio de que otras autoridades, en ejercicio de sus competencias legales y constitucionales, cumplan la misma función.

### CAPITULO IV

#### De la protección y asistencia a las víctimas de la trata de personas

Artículo 7°. Medidas de protección y asistencia a víctimas. Con el objeto de proteger y asistir a las víctimas del delito de trata de personas, la Estrategia Nacional incluirá el diseño y ejecución de programas de asistencia encaminados a su recuperación física, sicológica y social, y fundamentados en la protección a sus derechos humanos. Estas acciones deberán garantizar la protección a la intimidad y la identidad de las víctimas, e incluirán, como mínimo:

1. Programas de asistencia inmediata que deberán satisfacer, por lo menos, las siguientes necesidades: retorno de las víctimas a su lugar de origen si estas lo solicitan, seguridad, alojamiento adecuado, asistencia médica, psicológica y material, e información y asesoría jurídica respecto a los derechos y procedimientos legales a seguir. Estas prestaciones serán objeto de la debida reglamentación.

2. Programas de asistencia mediata que incluyan, entre otros aspectos: capacitación y ayuda en la búsqueda de oportunidades de empleo; y acompañamiento jurídico durante todo el proceso legal, en especial en el ejercicio de las acciones judiciales para exigir la reparación de los daños que han sufrido las víctimas.

3. En cada consulado de Colombia en el exterior se deberá ofrecer la debida información y tomar medidas temporales para garantizar la seguridad de la víctima, salvaguardar su dignidad e integridad personal y apoyarla en las gestiones que deba adelantar ante las autoridades del país extranjero. Esta disposición no implicará el incremento de funcionarios en la planta de personal. Los consulados propenderán, además, por incentivar el análisis del tema y sensibilizar a los medios de comunicación y a las autoridades extranjeras frente a la situación de sus víctimas.

Parágrafo 1º. La prestación de la asistencia mediata estará sujeta a que la víctima haya denunciado el delito ante las autoridades competentes. Esta condición no podrá exigirse para la prestación de la asistencia inmediata.

**Parágrafo 2º.** El Gobierno coordinará con las entidades pertinentes la organización de un programa de repatriación para las víctimas de trata de personas que se encuentren en el exterior.

**Artículo 8º.** *Vinculación a los programas de protección de la Fiscalía.* En los casos que lo ameriten, previa evaluación del riesgo por parte del Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación, de conformidad con sus disposiciones propias, y por intermedio del mismo programa, se brindará protección integral a testigos y víctimas de la trata de personas y a sus familiares hasta el primer grado de consanguinidad, primero de afinidad, primero civil y al cónyuge, compañera o compañero permanente, durante todo el proceso penal o mientras subsisten los factores de riesgo que lo justifiquen.

**Artículo 9º.** *Asistencia a personas menores de edad.* En caso de que las víctimas sean personas menores de edad, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar será la entidad encargada de suministrar la atención y asistencia requeridas, para lo cual deberá tener en cuenta su vulnerabilidad, sus derechos y sus necesidades especiales.

En estos casos se les deberá garantizar, sin menoscabo de las demás previsiones que establezca la legislación sobre la materia, como mínimo, asistencia médica y psicológica prestada por personas especializadas, alojamiento temporal en lugares adecuados, reincorporación al sistema educativo, asesoramiento jurídico durante todo el proceso legal al menor y a sus familiares, y reintegración del menor a su entorno familiar, previa verificación de que los tratantes no pertenezcan a su núcleo familiar y que se garanticen las condiciones de seguridad y atención.

## CAPITULO V

### Fortalecimiento de acciones contra la trata de personas

**Artículo 10.** *Fortalecimiento de la investigación judicial y la acción policial.* La Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y el DAS capacitarán en forma especializada a miembros de sus instituciones en la investigación y persecución de los delitos relacionados directa o indirectamente con el fenómeno de trata de personas, y propenderán por una eficaz cooperación internacional en los ámbitos judicial y de policía, en relación con estas conductas. Esta medida no significará un aumento de sus plantas de personal. Cada año estas entidades elaborarán informes de sus acciones en este campo los cuales serán tenidos en cuenta por el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas en el cumplimiento de sus funciones.

**Artículo 11.** *Fortalecimiento de la cooperación internacional.* El Gobierno Nacional identificará los países involucrados en actividades relacionadas con la trata de colombianos, aquellos para los que Colombia representa un lugar de tránsito o destino de actividades transnacionales de trata y los que trabajan activamente en la lucha contra este delito, para darles prioridad en el tema de la cooperación internacional en este campo.

## CAPITULO VI

### Comité interinstitucional

**Artículo 12.** *Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas.* El Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños, creado por el Decreto 1974 de 1996, se denominará en adelante Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas y su integración y funciones se regirán por lo dispuesto en la presente ley.

**Artículo 13.** *Objeto.* El Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas será el órgano asesor, consultivo y de coordinación en el diseño y la ejecución de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas.

**Artículo 14.** *Integración del Comité.* El Comité estará integrado por los siguientes miembros:

1. El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado, quien lo presidirá.

2. El Ministro de Relaciones Exteriores o el director de Asuntos Consulares y de Comunidades Colombianas en el Exterior, o quien ellos deleguen.

3. El Ministro de Protección Social o su delegado.

4. El Director General del Departamento Administrativo de Seguridad o su delegado.

5. El Director General de la Policía Nacional o su delegado.

6. El Registrador Nacional del Estado Civil o su delegado.

7. El Fiscal General de la Nación o su delegado.

8. El Procurador General de la Nación o su delegado.

9. El Defensor del Pueblo o su delegado.

10. El Director General de la oficina de Interpol en Colombia o su delegado.

11. El Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado.

12. El Consejero (a) Presidencial para la Equidad de la Mujer o su delegado (a).

13. El Director (a) de FondoLibertad o su delegado.

**Parágrafo 1º.** El Comité podrá invitar a sus sesiones a cualquier otra entidad del Estado, personas jurídicas de derecho privado y organizaciones internacionales que tengan por objeto la lucha contra la trata de personas, o la protección de los derechos humanos de las víctimas del mismo, organizaciones que tengan por objeto la promoción y defensa de los derechos humanos, y a particulares cuya presencia sea conveniente para el cumplimiento de las funciones propias del Comité.

Los ministros de Educación, Comunicaciones y Transporte serán invitados al Comité con voz y voto cuando se decidan los asuntos relativos a las funciones que les han sido asignadas en esta ley, las que cumplirán de acuerdo con las recomendaciones del Comité.

**Parágrafo 2º.** En el marco de la Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas, el Comité promoverá la creación de comités regionales y locales contra la trata de personas, los cuales estarán presididos por los correspondientes gobernadores y alcaldes, y en los que podrán participar organizaciones de la sociedad civil del ámbito local, y trabajará en forma coordinada con ellos. Al formular recomendaciones para la acción local en este campo, estos comités tendrán como base las directrices de la Estrategia Nacional.

**Artículo 15.** *Funciones.* El Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas ejercerá las siguientes funciones:

1. Elaborar y recomendar al Gobierno Nacional la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas que será el eje de la política estatal en esta materia, y realizar seguimiento a su ejecución.

2. Coordinar procesos de revisión de los acuerdos y convenios internacionales que haya suscrito Colombia en materia de derechos humanos y los relacionados con la trata de personas para hacer seguimiento a su adecuado cumplimiento y recomendar la suscripción de acuerdos, convenios o tratados y otras gestiones que se requieran para fortalecer la cooperación internacional contra la trata de personas.

3. Servir de órgano asesor y recomendar la realización de acciones a las distintas dependencias o entidades del Estado en la lucha contra la trata de personas.

4. Ser instancia de coordinación de las entidades del Estado y de los organismos privados que participen en la ejecución de la Estrategia Nacional, en relación con las acciones interinstitucionales que deban emprender.

5. Formular recomendaciones en materia de persecución criminal del delito de trata de personas y del fortalecimiento de la capacidad del Estado en este campo.

6. Recomendar la expedición de normas o regulaciones a las distintas entidades del Estado en materia de lucha contra la trata de personas.

7. Realizar seguimiento y estudiar los efectos de las normas, programas y actividades de lucha contra la trata de personas en los derechos humanos, y recomendar medidas y acciones para su adecuación y mejoramiento.

8. Coordinar el diseño e implementación del Sistema Nacional de Información sobre la Trata de Personas definido en esta ley.

9. Proponer las investigaciones a las que se refiere el artículo 20 de esta ley.

10. Diseñar su propio plan de acción y dictar su reglamento interno.

Parágrafo 1º. Para el eficaz cumplimiento de sus funciones el Comité podrá integrar grupos especializados en las distintas áreas.

Parágrafo 2º. El Comité asegurará que en la formulación de sus recomendaciones exista coordinación y concordancia frente a las acciones y recomendaciones de los entes del Estado encargados de la promoción y protección de derechos humanos, y frente a las funciones que desarrolla el Comité de Asistencia a Connacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Parágrafo 3º. Los ministerios y demás integrantes del Comité obligados constitucional o legalmente a rendir informes de gestión al Congreso de la República incluirán en estos un balance de las acciones realizadas en el campo de lucha contra la trata de personas. En el caso de la Fiscalía General de la Nación, su balance hará parte del informe anual que presenta el Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 16. *Funcionamiento.* Para facilitar el cumplimiento de sus funciones, el Comité contará con una secretaría técnica de carácter permanente que velará por la debida ejecución de las funciones indicadas en el artículo anterior, a cargo del Ministro del Interior y de Justicia, quien podrá delegarla en la dependencia que para el efecto este designe, sin que ello implique el incremento de funcionarios en su planta de personal.

El comité se reunirá en forma ordinaria por lo menos una vez cada dos meses, por convocatoria de la secretaría técnica. También se podrá reunir extraordinariamente cuando el presidente del Comité lo considere pertinente.

La secretaría técnica rendirá informes bimestrales a los integrantes del Comité sobre su funcionamiento y las acciones adelantadas para dar cumplimiento a la presente ley. También rendirá informes anuales al Presidente de la República en el mismo sentido.

## CAPITULO VII

### Sistema Nacional de Información sobre la Trata de Personas

Artículo 17. *Definición y funcionamiento.* El Sistema Nacional de Información sobre la Trata de Personas será un instrumento de recolección, procesamiento y análisis de la información estadística y académica relativa a las causas, características y dimensiones de la trata interna y externa en Colombia, que servirá de base para la formulación de políticas, planes estratégicos y programas, y para la medición del cumplimiento de los objetivos trazados en la Estrategia Nacional.

La secretaría técnica del Comité desarrollará, coordinará y mantendrá la operación del sistema de información. Para ello recogerá y sistematizará la información estadística que suministren las distintas entidades que integran el Comité, los resultados de las investigaciones académicas, sociales y criminológicas a las que se refiere el artículo 19 de esta ley, datos que serán actualizados permanentemente.

Artículo 18. *Suministro de información.* La secretaría técnica diseñará un formulario dirigido a las instituciones que integran el Comité, con el fin de facilitar la recolección de datos.

Las entidades y organismos del Estado que manejen información relacionada con la trata de personas deberán colaborar con la secretaría técnica, suministrándole los datos que esta requiera para el desarrollo

del sistema de información a las que se refiere la presente disposición, que en ningún caso podrán referirse a asuntos de reserva legal.

Los datos suministrados a la secretaría técnica se podrán dar a conocer al público en resúmenes numéricos y estadísticos, que no incluyan datos personales de las víctimas y que no hagan posible deducir de ellos información alguna de carácter individual que pudiera utilizarse con fines discriminatorios o que pudiera amenazar los derechos a la vida y a la intimidad de las víctimas.

Artículo 19. *Investigaciones acerca de la trata de personas.* El Gobierno Nacional, y las entidades que integran el Comité Interinstitucional, realizarán por sí mismas o en asociación con instituciones de educación superior y centros de investigación, investigaciones sobre aspectos relacionados con la trata de personas, tales como las causas que la propician, las consecuencias para menores y adultos, la efectividad de la legislación existente, las características de sus víctimas y de la criminalidad nacional e internacional relacionada con estos hechos, y las particularidades regionales del fenómeno al interior del país. El resultado de estas investigaciones servirá para orientar las políticas públicas del Estado sobre trata de personas.

## CAPITULO VIII

### Disposiciones finales

Artículo 20. *Recursos.* El Ministerio del Interior y de Justicia queda autorizado para administrar por medio de la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas una cuenta especial, sin personería jurídica, como un sistema separado de cuenta que canalizará recursos para la lucha contra la trata de personas, los cuales se ejecutarán según los lineamientos y programas que se definen en la Estrategia Nacional.

Las fuentes específicas de la cuenta especial de que trata este artículo podrán incluir los siguientes recursos:

1. Las partidas que se le asignen en el Presupuesto Nacional.
2. Los bienes que pertenezcan al “Fondo para la Rehabilitación, Inversión, Social y lucha contra el Crimen Organizado” que provengan directamente del delito de trata de personas, o hayan sido utilizados como medio o instrumentos del mismo, así como el producto de los bienes incautados a las personas que adquieran, resguarden, inviertan, transformen, custodien o administren bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades de trata de personas, los cuales deberán ser asignados a la cuenta especial de que trata este artículo por el Consejo Nacional de Estupefacientes para los fines señalados en la presente ley.
3. Las donaciones que reciba.
4. Los recursos provenientes de la cooperación nacional e internacional.
5. Las multas que se fijen en el proceso disciplinario, de acuerdo con la ley 734 de 2002, a los servidores públicos o a las personas naturales que ejercen funciones públicas, por hechos sancionados como falta y que faciliten la realización de la trata de personas.
6. Los demás que obtenga a cualquier título.

Parágrafo 1º. La forma de recibir y administrar los recursos provenientes de donaciones y de cooperación internacional a los que hace referencia el presente artículo serán objeto de reglamentación para asegurar su destinación exclusiva a los fines propios de la cuenta especial, de conformidad con las disposiciones legales vigentes que regulan la cooperación económica internacional.

Parágrafo 2º. El Gobierno Nacional reglamentará lo necesario para la creación, adecuada administración y gestión de esta cuenta especial.

Parágrafo 3º. La creación de esta cuenta especial no obsta para que las instituciones que hacen parte del Comité Interinstitucional para la Lucha Contra la Trata de Personas, puedan incluir en sus presupuestos los rubros destinados a acciones contra la trata de personas definidas en la Estrategia Nacional.

**Artículo 21. Medidas de control.** La Contraloría General de la República ejercerá, dentro del marco de sus funciones, control expedito sobre la utilización de los recursos que integren esta cuenta especial.

Las entidades que ejecuten recursos provenientes de esta cuenta especial rendirán un informe detallado de las actividades desarrolladas con cargo a ellos, el cual será rendido ante el Comité Interinstitucional del que trata la presente ley y ante la Contraloría General de la República.

El control de que trata este artículo se ejercerá sin perjuicio de los demás controles que de manera general establezca la ley a este tipo de cuentas.

**Artículo 22. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

*Rafael Pardo Rueda, Claudia Blum de Barberi, Andrés González Díaz, Senadores de la República.*

\* \* \*

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 20 DE 2004 SENADO

*por medio de la cual se adoptan medidas de protección  
a las víctimas del secuestro y sus familias,  
y se dictan otras disposiciones.*

Honorable Senador

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Presidente

Comisión Primera del Senado

Ciudad

En cumplimiento del honroso encargo encomendado a nosotros, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de la referencia, en los siguientes términos:

### 1. INTRODUCCION

El proyecto que se ha presentado a la consideración del Congreso busca definir unos instrumentos de protección patrimonial y social para las personas que son víctimas del secuestro y sus familias.

*El proyecto presentado por los senadores Jairo Clopatofsky, José Renán Trujillo, Hernán Andrade y Claudia Blum, recoge en buena medida las propuestas de una iniciativa presentada el año pasado por el senador Clopatofsky, que fue sometida al estudio de un grupo intersectorial<sup>1</sup> que formuló recomendaciones para desarrollar mejor los beneficios que allí se contemplaban y, sobre todo, para definir una serie de controles que permitieran evitar que la norma se convirtiera en fuente de abusos o usos indebidos.*

El proyecto plantea una serie de medidas que pretenden evitar en el futuro situaciones injustas que afectan hoy a los colombianos secuestrados y sus familias, agravando su padecimiento, tales como el cobro de obligaciones a cargo del secuestrado, la desprotección en materia de seguridad social de las familias, la falta de claridad frente al pago de salarios, la pérdida de derechos por el vencimiento de términos procesales judiciales o administrativos que no pudo cumplir la persona retenida, entre otros. Se trata de problemas que surgen por vacíos legales que para casos específicos han tenido que ser resueltos por vía judicial, y que por el impacto que generan deben ser previstos por la ley de manera general.

### 2. ANTECEDENTES

#### 2.1 El impacto del secuestro en Colombia

*Las cifras de ocurrencia del delito de secuestro en Colombia han sido en los últimos años las más elevadas del mundo, si bien en el año 2003 los casos presentados registraron una significativa disminución. De acuerdo con un estudio de análisis y procesamiento de la información sobre secuestro en Colombia elaborado por la Dirección de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación –el cual fue anexado al proyecto original que estudiamos–, entre los años 1996 y 2003 se reportaron 21.078 secuestros, esto es, un promedio de 2.634 casos anuales. Las cifras globales para esos años fueron:*

Año	Número de casos
1996	1.092
1997	1.672
1998	3.023
1999	3.349
2000	3.706
2001	3.050
2002	2.986
2003	2.200

Fuente: Fondelibertad – DNP.

De acuerdo con información del Ministerio de Defensa suministrada durante la citación de información desarrollada en la Comisión Primera del Senado el número de secuestros ha seguido disminuyendo este año en el país. Así lo indican las cifras de ocurrencia de este delito: mientras en el período enero-agosto de 2003 se registraron 1.592 casos, en el mismo período en 2004 se han presentado 901, lo que significa una disminución del 43% en este año. También de acuerdo con información del Ministerio de Defensa consultada en la página electrónica de ese ente, los casos de secuestro extorsivo disminuyeron en 52,7% al pasar de 1.120 casos, entre enero y agosto de 2003, a 530 casos en el 2004; y el número de víctimas de secuestros en rehenes ilegales pasaron de 251 a 75, un 70,1% menos.

En cuanto a la ocupación de los secuestrados, en el período 1996–2003, se tiene que el 25,4% de los casos corresponden a la categoría de empleados (dependientes); el 29,2% a la categoría de independientes; el 13,7% son personas a las que no aplica la categoría de ocupación –entre ellas se incluye a menores de edad, estudiantes y amas de casa; y el 31,7% son casos sin información laboral, aunque los autores del estudio de Planeación sugieren que buena parte de estas personas podrían corresponder a la categoría de independientes.

Estas personas trabajaban principalmente para el sector privado (el 41,7%) y el resto en el sector público (12,7%). Los otros casos son, como se mencionó arriba, las personas sin ocupación reportada (31,8%) o los que no aplican a la clasificación (13,7%). Es importante anotar que de la población que se identificó como perteneciente al sector privado (41,7%), el 70% trabajaban en condición de independientes y el 29,9% como empleados.

Otra clasificación del DNP identifica más precisamente el impacto del secuestro en determinados sectores de la población. Allí se encuentra que el 12,5% de los secuestrados han sido comerciantes, el 13,1% se han definido como profesionales, el 9,9% menores de edad, el 5,3% servidores públicos, el 4,9% políticos, el 4,6% miembros de la fuerza pública.

Los autores de este delito entre 1996 y 2003 han sido principalmente las FARC (29,2% de los casos), el ELN (24,3%), la delincuencia común (13,9%), las autodefensas (5,5%) y el resto corresponden a casos sin establecer o con otros responsables.

Según los lugares de ocurrencia, los departamentos más afectados por el flagelo del secuestro en este período fueron, en su orden: Antioquia (18,8%), Cesar (9,3%), Valle (6,4%), Santander (6,1%) y Cundinamarca (5,0%). Estos cinco departamentos concentran el 45,6% del total de casos.

De acuerdo con el mismo estudio, el mayor porcentaje de la población secuestrada estuvo entre los 25 y 55 años (19,6%), seguidos por los menores de 18 años (9,9%), las personas mayores de 56 años (5,5%) y las de 18 a 24 años (4,2%). Del resto de casos no se tuvo información. El 81,2% de las víctimas fueron hombres, y el 18,8%

<sup>1</sup> En la Mesa intersectorial que se conformó para estudiar el proyecto participaron representantes de la Vicepresidencia de la República —Programa Presidencial contra la Extorsión y el Secuestro—, el Departamento Nacional de Planeación, los ministerios de Hacienda, Protección Social, Educación y Defensa —Fondelibertad, la DIAN, Red de Solidaridad Social, Fundación País Libre, Fundación Nueva Esperanza y los congresistas autores de la iniciativa, entre otros.

mujeres. Por estado civil, la mayoría fueron personas casadas (58,8%), solteros fueron el 25,9%, y en unión libre el 8,7%.

En cuanto al tiempo de cautiverio, la mayoría de casos (57,1%) permanecieron retenidos menos de un mes. De uno a 12 meses estuvo el 17,4% de los casos. Entre 1 y 5 años estuvo el 20,6% de los casos. Y más de 5 años el 4,9%.

## 2.2 El proyecto de ley frente a sus antecedentes legales y jurisprudenciales

Debido a los enormes daños que el secuestro ha ocasionado a los colombianos desde la década pasada, el Estado se ha visto en la necesidad de combatir el fenómeno en diversos frentes, y ha logrado importantes avances en materia de persecución criminal del delito. Sin embargo, en lo que tiene que ver con los desarrollos legales y jurisprudenciales, se ha entendido que estos deben trascender la esfera represiva e incursionar en el área de protección a las víctimas y sus familias. Dada la escasa legislación que existe sobre esta materia, los más significativos avances en el campo de la protección a secuestrados y familias han resultado de decisiones judiciales sobre demandas individuales y de esfuerzos de interpretación para armonizar normas legales que no se refieren ni general, ni explícitamente, al secuestro.

En este sentido, en la actualidad la protección de los secuestrados y de sus familiares se activa –casi exclusivamente– a través de instancias judiciales o vías como las de la tutela, por lo que los desarrollos jurídicos de más alcance son producto de la jurisprudencia constitucional. También se activa por el acompañamiento que prestan algunas entidades del Estado como Fondel libertad y el Programa Presidencial contra la Extorsión y el Secuestro, así como organizaciones no gubernamentales, gracias al cual otras instituciones públicas y privadas aceptan conceder algunos beneficios o medidas de protección a víctimas y a sus familias.

Finalmente, debe mencionarse que en virtud de la Ley 418 de 1997 modificada por la Ley 782 de 2002 actualmente la Red de Solidaridad Social ofrece algunas posibilidades de protección a las personas que han sido víctimas de secuestro en el marco del conflicto armado interno que vive Colombia. Estas personas pueden acceder a la ayuda humanitaria de emergencia, a la asistencia humanitaria para familias de personas fallecidas o incapacitadas permanentemente en virtud de un secuestro relacionado con el conflicto, y a programas de crédito a víctimas de la violencia. Sin embargo, de acuerdo con el Director General de la Red, este apoyo sólo cubre a quienes son víctimas de secuestros motivados por móviles ideológicos o políticos.

En este contexto, el proyecto de ley que se toma en consideración adquiere una triple importancia:

- En primer lugar, reúne de manera armónica el grueso de la normatividad dispersa en materia de protección a las víctimas del secuestro.
- En segundo lugar, toma como punto de partida para su contenido los desarrollos de la jurisprudencia constitucional existente.
- Y en tercer lugar, supera el tratamiento individual de casos, dándole un carácter general y explícito al deber estatal y de la sociedad de proteger y socorrer a las víctimas del secuestro.

Para los efectos de esta ponencia es relevante mencionar algunos antecedentes en la materia relacionados directamente con el contenido de la iniciativa que nos correspondió estudiar, los cuales están descritos de forma más detallada en la exposición de motivos del proyecto original.

### 2.2.1 Los mecanismos de protección en materia laboral

En la práctica, el principal problema en materia laboral que han enfrentado las víctimas del secuestro, tiene que ver con la interrupción del pago de los salarios de los secuestrados durante el cautiverio.

Sobre el pago de salarios hay varios antecedentes de importancia que incluyen sentencias de la Corte Constitucional, decretos legislativos que tuvieron corta vigencia y algunas normas legales, que han coincidido en plantear una regla jurídica clara, que de manera general establece

que los empleadores deben continuar con el pago de salarios u honorarios del trabajador secuestrado, hasta que se produzca la liberación o se compruebe la muerte. Entre los antecedentes de los cuales se puede derivar la mencionada regla, se pueden destacar la Ley 282 de 1996, su decreto reglamentario (1923 de 1996), y las sentencias T-015 de 1995 y C-400 de 2003.

Los principales argumentos que sustentan dicha posición los encontramos en las dos sentencias arriba citadas. En estos fallos –como en aquellos relativos a las obligaciones financieras de los secuestrados– la Corte Constitucional remite su construcción jurídica a la realización del principio de solidaridad social, que sumado al deber estatal de proteger la vida y la dignidad, no solo permite mantener el vínculo laboral del trabajador secuestrado con su empleador, sino que lo hacen necesario. Según el alto tribunal, la interrupción del pago de salarios u honorarios, además de desconocer los deberes respecto del secuestrado y su situación profundamente injusta, representa un riesgo para los derechos de sus familiares, cuya subsistencia se puede ver menoscabada al no garantizarse el derecho al mínimo vital para estas personas. Debido a lo cual, frente a delitos como el secuestro que comprometen la integridad de instituciones sociales tan importantes como la familia, la labor del Estado no se puede circunscribir exclusivamente al ámbito represivo en relación con la situación específica de la persona en cautiverio; sino que debe extenderse hacia la protección de las personas afectadas indirectamente por la comisión del delito.

Otra noción que hay que tener en cuenta como argumento en favor de la continuidad en el pago del salario del trabajador secuestrado –que encontramos también en la jurisprudencia reseñada– se relaciona con la causa por la que el trabajador incumple con sus obligaciones laborales: el secuestro. Lo cual no constituye bajo ninguna óptica un verdadero incumplimiento atribuible al empleado. El secuestro lo ha forzado a interrumpir la prestación de sus servicios, que no ha abandonado voluntariamente. Circunstancia de la cual no se puede concluir que no tenga derecho a percibir el salario.

Resumidas así las reflexiones más trascendentales sobre este tema y señalada la regla general recogida en los mencionados antecedentes jurídicos, podemos anotar que el contenido del proyecto de ley se propone garantizar la realización de los derechos involucrados en la continuidad del pago de salarios, precisando en todo caso su alcance y su ámbito de aplicación en determinadas situaciones concretas.

### 2.2.2 Los mecanismos de protección en materia financiera

Uno de los problemas más graves que enfrentan las víctimas del secuestro y sus familias, es la imposibilidad física que tiene el deudor secuestrado de cumplir con obligaciones financieras adquiridas con anterioridad a la ocurrencia del delito. Sobre el caso, ni el ordenamiento civil ni el comercial consagran normas que sean claramente aplicables.

Por eso, la jurisprudencia y la interpretación de diversas preceptivas legales han tenido que utilizarse para llenar el vacío normativo. Por medio de la interpretación de normas como los artículos 1604 y 1616 del Código Civil, el artículo 65 de la Ley 45 de 1990, y partiendo de la concepción jurisprudencial del secuestro como caso fortuito o fuerza mayor, se logró construir una argumentación jurídica para que las entidades financieras aceptaran, en algunos casos, la ocurrencia del secuestro como causal eximente de responsabilidad civil contractual, con la consiguiente exoneración de pago de intereses moratorios y suspensión de cobros judiciales.

De esta postura –que hizo carrera y se consolidó por medio de decisiones de la Corte Constitucional– las siguientes consideraciones jurídicas serían aplicables a los casos en que al secuestro probado lo preceden obligaciones financieras<sup>2</sup>:

- Primero, que la persona secuestrada se encuentra sujeta a una circunstancia constitutiva de fuerza mayor que le impide cumplir sus obligaciones.

<sup>2</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, T-520 de 2003.

- Segundo, que la obligación de pagar las cuotas vencidas durante el tiempo del secuestro, no es exigible.
- Tercero, que no siendo exigibles las cuotas vencidas durante el tiempo del secuestro, no hay lugar a mora, por lo que sería improcedente el cobro de intereses moratorios.
- Y por último, que el pago de las cuotas vencidas tampoco resulta exigible durante cierto término posterior a la liberación, requerido para la recuperación integral del secuestrado y su readaptación a la vida social.

Sobre las tres primeras consideraciones se dirá que la razón para que la Corte las adoptase es simple y subyace tanto a la lógica jurídica como al más común de los sentidos: no se puede obligar a alguien a lo imposible. Es en efecto un despropósito pretender que el secuestrado cumpla desde su cautiverio con sus obligaciones financieras.

Por otra parte, para la Corte la concesión de un plazo de cumplimiento posterior al momento en que el secuestrado recobra su libertad, tiene por fundamento el hecho de que la víctima se encuentra en una situación de desprotección relativa y debilidad manifiesta. Con base en estudios de la Universidad Nacional y la Fundación País Libre, nuestro tribunal constitucional consideró que la naturaleza traumática del cautiverio afecta la integridad física y mental del secuestrado a tal punto que, una vez libre, necesitará cierto período de tiempo para su recuperación y readaptación a la vida personal, familiar, económica y social<sup>3</sup>. Así que enfrentarle al cumplimiento inmediato de sus deberes financieros representa una carga adicional y un riesgo para la reanudación de sus actividades en sociedad.

En este punto –tanto como en los anteriores– no podríamos estar más de acuerdo con las interpretaciones de la Corte. No solo porque otorgar un plazo de cumplimiento posterior al momento en que el secuestrado recobra su libertad resulta consecuente con su necesidad de recuperación, sino también porque la solidaridad frente a esa necesidad es un deber constitucionalmente exigible al Estado y a la sociedad colombiana en general.

#### *2.2.3 Antecedentes en otras materias*

En relación con otros temas del proyecto, como los términos en procesos en que interviene el secuestrado, las obligaciones tributarias y la figura del curador de bienes, existen algunos antecedentes que deben mencionarse:

- En relación los términos procesales que afectan a un secuestrado, la Ley 282 de 1996 consagra su suspensión únicamente en la etapa de juzgamiento de procesos penales en los que el secuestrado sea el sindicado. En la ley civil no se contempla que la condición de secuestrado constituya causal de interrupción o suspensión de términos en los procesos, aunque en algunos pronunciamientos sobre casos particulares la Corte Constitucional (sentencia T-1012/99) y la Corte Suprema de Justicia (Sala de Casación Civil, enero 23 de 2003) han considerado procedente que, para proteger el derecho a la defensa, se pueda solicitar al juez una aplicación analógica al artículo 172 del Código de Procedimiento Civil que permite suspender el proceso por el término de tres años.

- En materia tributaria, aunque no existe legislación ni jurisprudencia específica para el caso de secuestro, es pertinente hacer mención de algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional que podrían aplicarse a favor de los secuestrados: dos sentencias que ordenan a las autoridades tributarias considerar la fuerza mayor o caso fortuito como causal que justifica la presentación de declaraciones extemporáneas, o en otros lugares, o por medio de representantes (sentencias C-690 de 1996 y C-637 de 2000); y aquellos en virtud de los cuales, de manera general, el secuestro es considerado una circunstancia de fuerza mayor (tales como las sentencias T-015 de 1995, T-1634 de 2000, T-1337 de 2001, T-520 de 2003). En el mismo sentido, también es oportuno referirse al pronunciamiento de la División de Normativa y Doctrina Tributaria de la DIAN con fecha del 13 de septiembre de 2000, en el cual se recogieron las consideraciones de la Corte al conceptuar que

antes de imponer las sanciones por extemporaneidad, que establece el artículo 641 del Estatuto Tributario, se debe dar oportunidad al contribuyente para demostrar la ocurrencia de los hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, que impidieron la presentación de sus declaraciones dentro del plazo legal.

De otra parte, a nivel territorial, no se puede pasar por alto el reciente acuerdo expedido por el Concejo de Bogotá (124 de 2004), mediante el cual se concedieron algunas exenciones –con un término máximo de 10 años– a las personas víctimas de secuestro y desaparición forzada, por concepto del pago de impuestos como el predial unificado, el impuesto sobre vehículos automotores y el impuesto de industria y comercio del régimen simplificado. En relación con la presentación de declaraciones de impuestos distritales por parte del secuestrado o desaparecido, el acuerdo determinó que estas solo tendrán que presentarse a partir del período gravable siguiente a aquel en que la persona recobre la libertad.

- Finalmente, en cuanto a la administración de los bienes del secuestrado, se aplica de manera general el régimen de curaduría consagrado en la legislación civil, y de forma especial las reglas definidas para la curaduría en el caso particular del secuestro en la Ley 282 de 1996.

### 3. EL PROYECTO DE LEY

#### 3.1 Consideraciones generales sobre la conveniencia

El ordenamiento jurídico colombiano contempla diversos sistemas de beneficios y protección a poblaciones vulnerables y afectadas en su mínimo vital, en casos como la ocurrencia de desastres naturales, las situaciones derivadas del conflicto armado o la comisión de hechos punibles. Existen, por ejemplo, mecanismos de protección en el caso de muerte de una persona o de incapacidad permanente, entre ellos, las obligaciones del sistema de seguridad social (pago de pensiones), de las compañías aseguradoras (pago de seguros de vida o contra accidentes), la Red de Solidaridad Social (ayuda humanitaria para víctimas de la violencia), las que definen responsabilidades del victimario (pago de indemnizaciones cuando se trata de delito), del empleador (pago de prestaciones sociales), según el caso, que pueden permitir atender la situación de desprotección en que quedaría la familia de la víctima. Existe legislación especial con algunas medidas de protección para población víctima del desplazamiento forzado (Ley 387 de 1997), regulaciones que incluyen a las víctimas del conflicto armado (Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999 y 782 de 2002), y a las víctimas de desaparición forzada (Ley 589 de 2000), entre otras. Para poder acceder a este tipo de beneficios, dependiendo de la clase y responsable de los mismos, se han establecido distintas vías, tales como: la judicial para los casos de reclamación de perjuicios al victimario o al Estado; la petición directa a la entidad que otorga el beneficio como el caso de la Red de Solidaridad Social, el sistema de seguridad social, las ARP, el empleador o por la aplicación del contrato de seguro.

En contraste, para el caso del secuestro en el que no se pueden activar las medidas correspondientes a los eventos de muerte o los de incapacidad –hasta tanto esas situaciones no se produzcan–, existen vacíos legales en materia de protección patrimonial y social para las víctimas y sus familias, que hoy deben acudir casi exclusivamente a instancias judiciales cada vez que sus derechos se ven vulnerados. El objetivo principal de este proyecto es el de llenar esos vacíos, frente a los problemas más frecuentes que padecen las víctimas del secuestro y sus familias.

<sup>3</sup> Cfr. Ibídem. Según se menciona en la sentencia de la Corte el Departamento de Psicología de la Universidad Nacional, conceptualizó que la fase de «elaboración y adaptación» puede durar entre uno y seis meses. Según la Fundación País Libre esta fase se inicia después del segundo mes, aun cuando entre los 5 y 8 meses aparecen cuadros psicológicos aludidos en el estudio. En todo caso, según la Corte, los dos estudios consideraron que la readaptación ya se habría surtido al cabo de un año, y ese fue el período adicional de suspensión de cobro de obligaciones, que ordenó respetar en el caso concreto que analizó en una sentencia de tutela.

Al rendir un informe favorable al presente proyecto de ley consideramos necesario ratificar los que creemos deben ser tres presupuestos básicos de una ley que defina mecanismos de protección a víctimas:

• Debe tratarse de una ley que defina mecanismos viables y eficaces que protejan en lo patrimonial y social a las personas víctimas de secuestro. No tendría sentido incluir medidas irrealizables por sus costos, como de hecho ha ocurrido con algunas normas especiales para poblaciones vulnerables que se han quedado sin aplicación. Y en este sentido, encontramos que el enfoque del proyecto de ley es realista, se circunscribe a unos asuntos prioritarios, y reparte adecuadamente el costo económico que pueden tener los distintos instrumentos de protección entre los sectores involucrados (instituciones educativas, sector financiero, productivo-empleadores y Estado, entre otros). Vale la pena resaltar que el DNP ha realizado diversos estudios que estiman los costos de estos instrumentos, algunos de ellos incluidos en el proyecto original. Infortunadamente habrá casos específicos que a pesar de todo no serán cubiertos por esta ley. En ellos la vía judicial seguirá siendo el medio idóneo para resolver el conflicto de que se trate.

• También debe tratarse de una norma que cuente con reglas claras de control que aseguren que quienes accedan a tales beneficios sean realmente las personas secuestradas y sus familias. Al respecto, consideramos que el proyecto contiene importantes herramientas que permiten bloquear a quienes fraudulentamente pretendan obtener los beneficios que aquí se contemplan –por la vía de autosecuestros, por ejemplo–.

• Y debe ser una ley que se enmarque en la Política Nacional de Lucha contra el Secuestro definida por la Presidencia de la República, de tal forma que no sea una norma que estimule la ocurrencia del secuestro en el país o que facilite a los criminales lograr el propósito perseguido por medio de esa execrable conducta.

Considerado lo anterior, debemos reiterar el valor de la iniciativa de la cual somos ponentes, y que aporta significados jurídicos expresos y explícitos al deber genérico que tienen el Estado y la sociedad de atender y proteger a los secuestrados y sus familias. Pasamos ahora a describir brevemente los distintos temas que contiene el proyecto de ley, a analizar su alcance en función de los presupuestos mencionados y a plantear unas modificaciones puntuales.

### 3.2 Contenido y análisis del articulado

#### 3.2.1 Título I: Sistema de protección a las víctimas del secuestro

Este título consta de dos capítulos:

**El Capítulo I** define en dos artículos el objeto de la ley y los destinatarios de los instrumentos de protección previstos en el proyecto.

– **El artículo 1º** enmarca el objeto de esta ley en el principio de solidaridad social contemplado en la Constitución, lo que recoge el espíritu de la amplia jurisprudencia que ha expedido la Corte Constitucional en relación con las normas legales y derechos que deben protegerse de manera especial para los secuestrados y sus familias. El principio fundamental de solidaridad es uno de los pilares sobre los cuales se cimienta el Estado social de derecho. Consagrado por el artículo primero de nuestra Constitución Política, su función es la de equilibrar las relaciones sociales, allí en donde existan personas o grupos de personas en circunstancias de debilidad manifiesta, que no puedan ser corregidas por el normal funcionamiento de las estructuras sociales y económicas, tal como están planteadas. Es en el deber de solidaridad así definido, donde encontramos el mayor sustento no solo para el sentido de los citados desarrollos jurisprudenciales, sino también para el proyecto de ley del cual somos ponentes.

– **El artículo 2º** define los destinatarios de los instrumentos de protección. Vale la pena destacar que se incluyen no solo a las familias sino en general a las personas que dependan económicamente del secuestrado. Además, se establece que algunos de los beneficios podrán extenderse a las personas jurídicas constituidas como empresas

unipersonales de las cuales el secuestrado es único empresario. Esta medida se justifica plenamente, toda vez que es claro que el secuestro del único titular de la empresa es circunstancia de fuerza mayor que repercute directamente sobre el desempeño económico de la misma.

**El Capítulo II** define en los artículos 3 al 9 los mecanismos de acceso al sistema de protección y las medidas de control. El propósito de estos seis artículos es el de establecer unos requisitos que garanticen que el sistema cubra realmente a las personas secuestradas y a sus familias y que impida que se presenten conductas fraudulentas de personas que quieran acceder a los beneficios. En este sentido, consideramos que las distintas exigencias y pasos que se enumeran resultan apropiados frente a uno de los propósitos mencionados atrás: el de evitar abusos o usos ilegales.

– **El artículo 3º** enumera los pasos que debe seguir una persona para acceder a los beneficios. En primer lugar se exige una certificación expedida por la autoridad judicial, definida más en detalle en el artículo 5º del proyecto.

Como segundo paso se requiere que una persona sea nombrada en calidad de curador (provisional o definitivo) de los bienes del secuestrado. Los requisitos para el nombramiento provisional aparecen definidos en el artículo 27 del proyecto.

En principio, la figura del curador es conveniente porque ofrece seguridad jurídica al sistema y unidad de procedimientos en el acceso a los beneficios. A la luz de la legislación y jurisprudencia vigentes existen ya casos en que se requiere acreditar la condición de curador de bienes para representar a un secuestrado, o administrar sus bienes o percibir el pago de pensiones, por ejemplo. En otros casos, –v.g. cuando se trata de recibir salarios– no se exige tal condición. Esta duplicidad de requisitos tiene varias implicaciones: en algunas situaciones la persona que actúa en nombre del secuestrado debe tomar decisiones según el criterio que se considera tendría el secuestrado en caso de tomarlas él mismo (figura del curador), pero en otros, como el de los salarios, podría tomar decisiones según su propia iniciativa, lo que no es conveniente por varias razones.

En el caso del pago de salarios, es importante que exista una decisión judicial (preliminar o definitiva) sobre la persona que debe actuar en nombre del secuestrado al reclamar un salario y administrarlo. Debe ser claro que esa persona tiene que administrar el dinero de una manera acorde con las decisiones que hubiera tomado el secuestrado y que va a tratar de cubrir los gastos para la subsistencia de todas las personas económicamente dependientes del retenido, lo que es finalmente el objeto que tiene la continuidad en el pago de salarios.

Hoy es frecuente tanto en casos de reclamaciones por secuestro, como en el acceso a beneficios definidos en otros sistemas de protección a poblaciones vulnerables (como el de víctimas de la violencia administrado por la Red de Solidaridad Social) que se generen conflictos entre varias personas que se consideran con derecho a obtener determinado beneficio o protección. Este podría ser el caso, por ejemplo, de una persona separada que es secuestrada, y en el que reclaman su salario un cónyuge con sociedad conyugal vigente –no disuelta– y un compañero (a) que ha convivido en los últimos tiempos como pareja del retenido; o el de una persona con sociedad conyugal disuelta en la que existen hijos y reclamen el (la) ex cónyuge por la manutención de sus hijos, y la nueva pareja del secuestrado. En estas situaciones, un empleador o el funcionario responsable podría ordenar que se pague el salario a unos o a otros considerando los vínculos legales, la condición del solicitante, etc., pero ¿podría ordenarles que utilicen el dinero de uno u otro modo para que respondan económicamente por todas las personas a cargo del secuestrado? Seguramente no. Y más allá de esto, ¿cómo tomaría la decisión un empleador si aparecen simultáneamente personas con posibles derechos a reclamar un salario? Tendría que tomar decisiones que significarían una extralimitación de funciones y exponerse a demandas judiciales,

o simplemente negar la petición hasta que alguna autoridad judicial decida quién es la persona que puede acceder a ese derecho, lo que retarda la concesión de beneficios a la espera de que resuelva el conflicto de intereses.

Por lo anterior, la figura del curador aparece como una fórmula adecuada. Tal como está definida en la ley, esta institución jurídica garantiza el cumplimiento de la finalidad que debe tener la continuidad en el pago del salario debido a que está acompañada de un régimen estricto de responsabilidad y su desarrollo se enmarca dentro de un procedimiento definido en la legislación, y les garantiza a los otorgantes del amparo que este llega efectivamente a quienes son los legitimarios del secuestrado. Además, dada la naturaleza de las funciones del curador se entiende que deberá administrar los bienes del secuestrado de forma que se atiendan las necesidades de sus familiares y demás personas económicamente dependientes.

De otra parte, la figura de la curaduría proporciona un beneficio adicional, que es brindar otra herramienta de control frente a los posibles casos de abuso o fraudes que puedan intentarse frente al sistema de protección que define esta ley. De cualquier manera, en la actualidad la figura de la curaduría ya es utilizada en muchos casos y como se verá en el artículo 27, para evitar que esta se convierta en un paso engorroso y costoso para las familias, en este proyecto de ley se disponen medidas que agilizarían y harían más económico el proceso respectivo.

El tercer paso para acceder al sistema de protección es la inscripción en un registro de beneficiarios que llevará la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás atentados contra la Libertad Personal CONASE—hoy asignada a Fondenlibertad—. Este registro es importante para que exista un sistema centralizado de información relativo al uso de la ley. Y se ha incluido como requisito, conjuntamente con la renovación periódica de la certificación judicial sobre el secuestro, como un mecanismo que permita asegurar que el acceso a los beneficios no se prolongue en el tiempo más allá de lo debido. Actualmente, uno de los problemas que tienen las autoridades judiciales y administrativas es que a estas no se les reportan los cambios en la condición del secuestrado, tales como la liberación, la muerte, o informaciones que permitan concluir que la persona no ha sido secuestrada. Ante esa realidad, es importante que la ley cuente con este sistema de información que en la práctica obligue a los beneficiarios a reportar cualquier novedad para mantener el acceso al sistema, y a la autoridad judicial a notificar los cambios en el proceso que puedan tener efecto sobre la continuidad de los beneficios.

En el parágrafo 1º, el artículo establece que la figura del curador ya no se requerirá cuando el secuestrado recupere su libertad, pues los beneficios posteriores al secuestro que incluye el proyecto se otorgarán solo con la certificación judicial del delito y el registro del liberado como beneficiario.

El parágrafo 2º establece, específicamente, que las normas contenidas en los Capítulos I y IV del Título II del proyecto, serán las aplicables a las personas jurídicas constituidas como empresa unipersonal, cuyo titular sea el secuestrado. El parágrafo dispone, además, que para estos casos el curador de bienes del secuestrado deberá cumplir —como requisito adicional— con la presentación del certificado de existencia de la empresa unipersonal en cuestión, expedido por la Cámara de Comercio respectiva.

En el Parágrafo 3º incluye el deber de colaboración con la justicia como un elemento que sustenta la existencia del requisito de obtener la certificación judicial, incluido en este artículo.

Y el Parágrafo 4º ordena que, aunque el Registro de beneficiarios empezará a funcionar a partir de la entrada en vigencia de la ley bajo la dirección de la Secretaría Técnica del Conase, el Gobierno deberá reglamentar los aspectos relativos a la inscripción en el registro de beneficiarios, estableciendo unos procedimientos descentralizados territorialmente. Esta medida se entiende por la necesidad de facilitar

la inscripción a las personas que no pueden desplazarse a Bogotá o a las oficinas de las que disponga la Secretaría Técnica del Conase. Con la propuesta, se podría permitir que tal inscripción se realice en una localidad cercana a su domicilio a través de autoridades locales, judiciales o con funciones de policía judicial.

– **El artículo 4º** define el orden en que deben desarrollarse las distintas acciones encaminadas a cumplir los requisitos para activar el sistema de beneficios.

– **El artículo 5º** define el alcance y naturaleza de la certificación judicial. Frente a la legislación actual se modificó la atribución exclusiva del fiscal para expedirla, dejándola en forma general en cabeza de la autoridad judicial que conozca del caso, ya que podría ser expedida por un fiscal o por un juez de conocimiento, según el estado del proceso. Como requisito para la expedición de la certificación se incluye el de que los elementos materiales probatorios recogidos y asegurados legalmente o la información obtenida permita a la autoridad judicial inferir razonablemente que la conducta delictiva que se investiga o juzga es la de un presunto delito de secuestro.

La certificación la podrían solicitar los legitimados para adquirir la condición de curador provisional o definitivo que se definen en el artículo 27 del proyecto. Como se mencionó atrás, esta certificación judicial es temporal y se ha propuesto en el proyecto un período de tres meses de vigencia, lapso que tiene el propósito mencionado de que cualquier novedad en el proceso que pueda modificar el derecho de acceder a los beneficios pueda ser detectada oportunamente por la autoridad o entidad respectiva. Se incluye una norma específica que exige que en todo caso, se informe debidamente la liberación de la víctima ante la secretaría técnica del Conase. En caso de producirse esta liberación ya no se exige la renovación periódica de la certificación judicial.

– **El artículo 6º** define el registro único de beneficiarios, que formará parte del Centro Nacional de Datos sobre el Secuestro, Extorsión y demás Atentados contra la Libertad Personal creado por la Ley 282 de 1996.

– **El artículo 7º** establece un importante mecanismo de control consistente en la posibilidad de que periódicamente la Secretaría Técnica del Conase pueda realizar cruces de información con otras entidades públicas o privadas que permitan detectar nuevas situaciones sobre la condición de las personas secuestradas.

– **El artículo 8º** amplía la competencia de reporte de casos de secuestro que hoy se atribuye al fiscal delegado de los Gaula en el artículo 6º de la Ley 282 de 1996, para que la tengan cualquiera de las autoridades judiciales competentes para conocer del delito de secuestro.

– **El artículo 9º** incluye la obligación de reporte de cualquier uso indebido de los mecanismos de protección contemplados en el proyecto, ante la Secretaría Técnica del CONASE, sin perjuicio de la información que deba suministrarse a las autoridades judiciales.

### 3.2.2 *Título II: Instrumentos de protección a las víctimas del secuestro y sus familias.*

Consta de cuatro capítulos, así:

– **El Capítulo I** contiene cinco artículos con disposiciones que tienen diversas implicaciones en el campo de las obligaciones.

– **El artículo 10** define al secuestro como fuerza mayor o caso fortuito, consideración que permite instituirlo como causal eximente de responsabilidad civil. De esta forma se recoge en la legislación una definición que por la vía judicial ha realizado la Corte Constitucional en diversas sentencias.

– Como consecuencia de lo anterior, **el artículo 11** establece la interrupción de plazos y términos de vencimiento de las obligaciones dinerarias. Desde el momento del secuestro quedarán interrumpidos para el secuestrado los plazos de vencimiento de sus obligaciones dinerarias civiles y comerciales que no estén en mora. Propone el proyecto que exista un tiempo adicional de interrupción posterior a la liberación que se extenderá por un lapso igual al de duración del

secuestro, que en todo caso no supere un año contado a partir del momento en que se recobre la libertad. La definición de este período tiene en cuenta que se requiere un tiempo adicional para que la persona que fue víctima de ese delito se reincorpore a su vida social y económica en condiciones que le permitan reanudar el pago de sus obligaciones. Si bien por la vía de la tutela –como se explicó antes– las autoridades judiciales han autorizado este tipo de congelaciones de pagos durante el secuestro y durante un período posterior a él, se ha considerado necesario establecer en la regulación legal una norma general que las disponga.

En cuanto al período adicional de suspensión de obligaciones, aunque en una tutela la Corte Constitucional ordenó el plazo de un año para una persona que estuvo secuestrada por siete meses, consideramos que la propuesta del proyecto de establecer un período adicional variable es acertada, ya que un límite universal de un año podría generar situaciones desproporcionadas. Aquí, al regular de manera general el tema, debe tenerse en cuenta que la gran mayoría de secuestros (el 57.1% de los casos) tiene duraciones inferiores a un mes, por lo que el período de un año podría resultar excesivo para congelar una obligación si se tiene en cuenta el tiempo real de retención. Durante la preparación del proyecto, la mesa de trabajo intersectorial concluyó que no resultaría justificable desde una óptica económica, la congelación de la obligación por un año, en virtud de un secuestro que hubiera durado una semana, 15 días o un mes, por ejemplo. Además, se consideró que al existir una norma general de este tipo tendríamos un método que impediría que aquí, la ley termine convirtiéndose en un incentivo al autosecuestro o al fraude.

Adicionalmente, se establece que tampoco pueda iniciarse un cobro prejudicial o judicial de las obligaciones interrumpidas, ni contra el deudor principal secuestrado ni contra sus garantes o codeudores no beneficiarios del crédito que tengan la calidad de garantes. La extensión del beneficio a estas personas se justifica en que el secuestro es considerado causal eximiente de responsabilidad civil, y en consecuencia, las obligaciones contraídas por el secuestrado no pueden entenderse como incumplidas. Al no darse este incumplimiento, no existe una causa que justifique perseguir a sus garantes, incluidos los codeudores que en la práctica tengan tal calidad de garantes –como lo enumera el proyecto–.

En el parágrafo 1º de este artículo se dispone que durante el período de interrupción de obligaciones descrito, los acreedores no podrán aplicar las cláusulas aceleratorias por la mora de dichas obligaciones.

En el parágrafo 2º establece que una vez el deudor recupere la libertad, se deberán reestructurar las obligaciones en condiciones que le sean financieramente viables.

Y en el parágrafo 3º se determina que el beneficio de interrupción de términos y plazos sólo se podrá hacer se extensivo a las obligaciones que se encuentren en mora al momento del secuestro, si se ponen al día a la fecha en que el deudor fue secuestrado, lo que podría hacer, por ejemplo, el curador de bienes del secuestrado.

– **El artículo 12** establece dos caminos para manejar la situación del secuestrado cuando este ha contraído obligaciones de hacer, o de dar distintas a las de contenido dinerario. En estos casos, también se propone una interrupción de plazos que tendrá una duración de 3 meses. Con posterioridad a este período, pueden ocurrir dos cosas: que el acreedor desista del contrato que dio origen a la obligación, o que decida mantenerlo de acuerdo con su interés, caso en el cual opera la interrupción de la obligación a cargo del secuestrado manteniéndose por un período adicional igual al del secuestro que no superará el de un año después de la liberación. En ninguno de estos dos casos habrá lugar a indemnización por perjuicios.

La definición de un plazo de 3 meses, se justifica en el hecho de que el incumplimiento de las obligaciones de hacer o dar puede tener en muchos casos un impacto significativo sobre la actividad comercial que en el caso de las obligaciones dinerarias. Así, se define un período

de congelación inicial de más corta duración que en todo caso, protege a la víctima a la vez que ampara los intereses del acreedor. Desde el punto de vista del secuestrado, si este es liberado dentro del plazo establecido podrá continuar con el contrato y cumplir con sus obligaciones, y además en ningún caso su secuestro podrá motivar que sea objeto de demandas por incumplimiento o exigencias de indemnización. Desde la óptica del acreedor, se le protege de quedar atado a un contrato en el que ya pudo haber comprometido recursos y cuya ejecución se puede prolongar indeterminadamente, a no ser que por su propia decisión decida mantenerlo.

En caso de que el acreedor desista del contrato proceden las restituciones mutuas en los términos del Código Civil, y aquí también será entonces importante la figura del curador para intervenir en los procedimientos a los que hubiere lugar.

Se propone que tampoco en estas obligaciones se permita que los acreedores inicien el cobro judicial de las obligaciones contra el deudor principal secuestrado, ni contra los garantes o codeudores que tengan la calidad de garantes.

– **El artículo 13** establece de forma general la interrupción de términos y plazos de toda clase, a favor o en contra del secuestrado, que pudieran vencerse durante el tiempo del cautiverio, y que sean determinantes para que esta persona pueda ejercer un derecho.

– **El artículo 14** establece la suspensión de procesos ejecutivos en contra del secuestrado, que se encuentren en curso al entrar en vigencia esta ley, por un período igual al del cautiverio que no sea superior en todo caso a un año contado a partir de la fecha en que se recobre la libertad.

– **El artículo 15** define cuándo se entiende que termina la violencia en los eventos en que el secuestro se constituye en fuerza que vicia el consentimiento de acuerdo con las disposiciones del Código Civil. Esta definición es necesaria para precisar el término para el ejercicio de la acción rescisoria de los contratos viciados por dicha fuerza.

**El Capítulo II** contiene en dos artículos las disposiciones sobre el pago de salarios, honorarios y prestaciones sociales de los secuestrados. Este tema ha sido regulado en forma imprecisa e incompleta por la ley y es importante que una norma del mismo nivel asuma una regulación más integral, que permita superar la necesidad de que los jueces constitucionales deban estar determinando en cada caso específico el alcance de esta posibilidad.

– **En el artículo 16**, en materia laboral, el proyecto propone que

Se continúe el pago de salarios y prestaciones sociales del secuestrado con los ajustes o aumentos a que tenga derecho el trabajador. También se continuará el pago cuando se trata de servidores públicos que devenguen honorarios y no salario. Este pago se rige por las siguientes reglas:

1. En el caso de trabajadores con contrato a término indefinido o servidores públicos, los pagos deben continuar hasta la liberación o muerte del secuestrado.

2. En el caso de empleados con contrato a término fijo, hasta el vencimiento del contrato, la liberación o muerte.

3. Para los servidores públicos hasta que se produzca la libertad, muerte, el cumplimiento de la edad de retiro forzoso o el cumplimiento del período constitucional o legal del cargo.

4. Para todos los trabajadores en general, hasta el cumplimiento de la edad y los requisitos para obtener la pensión, cuyo pago deberá ser tramitado por el curador.

Además, el artículo establece un tope al monto del salario, honorarios o ingresos que deban reconocerse, el cual no puede ser superior a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Como es apenas lógico, esta disposición no se aplicaría retroactivamente con respecto a derechos adquiridos. Por lo demás, consideramos aceptable este tope, ya que si la justificación de que el salario se continúe pagando es cubrir un mínimo vital de la familia, es claro que el cumplimiento de tal

objetivo puede lograrse sin necesidad de crear una carga excesiva para el Estado como empleador o para los empleadores particulares, que deben en virtud de una circunstancia excepcional verse abocados a pagar dobles remuneraciones por un mismo cargo, con el costo social de oportunidad que ello significa en términos de inversión de recursos. Este límite superior de 25 smlmv significa un valor aceptable, que permite cubrir las necesidades básicas de una familia en condiciones muy favorables en un país como Colombia.

Se dispone, asimismo, que el empleador continúe realizando los aportes al sistema de seguridad social integral, con lo que no quedan desamparados los beneficiarios del secuestrado en términos de salud, no se suspenden sus antigüedades en la vinculación al sistema y se permite mantener el ahorro respectivo del sistema de pensiones.

El parágrafo 1º propone que se garantice un período de estabilidad laboral mínimo de seis (6) meses a los secuestrados que tengan un contrato laboral vigente al momento de la liberación. Sólo se podrá terminar en este período un contrato por motivos que signifiquen justa causa legal, o incumplimiento de regímenes disciplinarios, fiscales o penales. El beneficio entonces consistiría en que no podrá darse durante este lapso la desvinculación sin justa causa (así conlleve una indemnización debida). En este punto, aunque la intención de los autores del proyecto fue excluir de este beneficio a los servidores públicos que hayan cumplido la edad de retiro forzoso o el período constitucional o legal del cargo, esta situación no se entiende claramente de la lectura del artículo debido a un error tipográfico que remite a los numerales equivocados. Al respecto nos permitiremos proponer la modificación pertinente.

El parágrafo 2º define que el curador deberá destinar el salario del secuestrado para atender las necesidades de las personas económicamente dependientes de este.

El parágrafo 3º consagra una disposición especial que permite en los casos de secuestro de servidores públicos en los que se pueda establecer un vínculo inescindible entre el desempeño de sus funciones y las causas del secuestro, que la autoridad judicial que conoce el caso, determine la continuidad en el pago de salarios y honorarios más allá del vencimiento del contrato o del período constitucional o legal del cargo.

– **El artículo 17** busca llenar otro vacío legal existente frente al pago de pensiones. Se hace necesaria esta propuesta porque se han presentado casos en que las pensiones a favor de una persona secuestrada no se pagan en primera instancia porque la entidad responsable alega que solo puede autorizar la realización del pago a otras personas si existiera una sustitución pensional que aquí no se ha dado por no haberse producido la muerte del pensionado. Para evitar que sea únicamente por la vía de tutela que se extiendan los beneficios de pagos salariales al caso de las mesadas pensionales, es importante que la ley prevea qué hacer en estos casos de manera general, y este artículo dispone que el curador pueda recibir y administrar los dineros correspondientes. Asimismo, se autoriza a que si durante el secuestro se adquiere el derecho a pensión, el curador pueda adelantar los trámites para lograr su reconocimiento y pago.

**El Capítulo III** del proyecto original define en tres artículos algunos instrumentos de protección en materia de salud y educación:.

– **El artículo 18** define la protección en materia de salud para el secuestrado y su núcleo familiar. Para los secuestrados que al momento del secuestro tengan vigente un contrato laboral a término indefinido, se establece que el empleador deberá continuar con los aportes al régimen contributivo en salud, durante el cautiverio y hasta por seis meses más. Si se trata de secuestrados con contrato a término fijo que se venza durante el cautiverio, o de trabajadores independientes, se autoriza la afiliación del secuestrado y de sus beneficiarios con un ingreso base de cotización igual al mínimo autorizado para los trabajadores independientes. Adicionalmente, el artículo encarga al Gobierno Nacional la reglamentación de procedimientos que permitan el acceso al régimen subsidiado a los secuestrados y respectivos

beneficiarios, que no puedan mantener su afiliación al régimen contributivo.

En el parágrafo 1º se establece que corresponde al curador hacer los aportes en los casos de secuestrados con contrato a término fijo, trabajadores independientes y aquellos que deban acceder al régimen subsidiado.

En el parágrafo 2º se define lo que se entiende por núcleo familiar.

– **El artículo 19** establece que el Gobierno podrá promover el desarrollo de programas de asistencia psicológica y psiquiátrica para el secuestrado y su núcleo familiar, y de manera especial para los menores que sean víctimas de ese delito. También se dispone que las instituciones armadas establezcan programas de asistencia psicológica y psiquiátrica para sus miembros que sean víctimas del secuestro, los cuales se mantendrán por el tiempo que sea necesario. Lo anterior sin perjuicio de la asistencia psicológica y psiquiátrica a la que tengan derecho los beneficiarios de este artículo, por medio del sistema de seguridad en salud.

– **El artículo 20** establece diversos instrumentos de protección en materia de educación. En primer lugar dispone que las instituciones educativas, públicas o privadas, deben permitir que los hijos de un secuestrado terminen el año o semestre académico que se encuentren cursando y deberán ofrecer facilidades de pago a la familia del estudiante, sin que ese pago condicione la culminación del período correspondiente. Se incluye la posibilidad de que incluso se pueda eximir al estudiante del pago de los costos educativos, beneficio que se contempla de forma similar en la ley de atención a desplazados.

También se dispone que las entidades territoriales deben gestionar la asignación de cupos en instituciones oficiales, en los distintos niveles de educación, para ser asignados a hijos de secuestrados, siempre que estos cumplan las demás exigencias generales de permanencia en ellas (requisitos académicos, por ejemplo). Con esta norma, se permitiría que en los casos en que las familias no puedan seguir pagando los costos de alguna entidad educativa, puedan solicitar un cupo en centro oficial de acuerdo con la disponibilidad que surja de la aplicación de esta norma.

Y se define que el Icetex deberá dar prelación y facilitar la asignación de créditos educativos a los hijos de un secuestrado.

**El Capítulo IV** contempla dos artículos que establecen los que podrían llamarse beneficios tributarios.

**El artículo 21** se refiere a la suspensión de términos para las declaraciones tributarias y el pago de los impuestos correspondientes al secuestrado, para los eventos en los que dichos trámites no se realicen mediante agencia oficial. Dicha suspensión operaría durante el cautiverio y por un período de tiempo equivalente, que en cualquier caso no supere el año. Además, se haría extensiva –tanto para el contribuyente como para la administración– a todos los demás procedimientos administrativos derivados de la obligación de presentar declaraciones. En virtud de este artículo tampoco se permitiría a las autoridades tributarias iniciar cobros coactivos ni juicios ejecutivos contra un contribuyente secuestrado, durante el período definido.

– **El artículo 22** propone que se incluya entre las deducciones legalmente permitidas sobre la renta, el valor del 100% de los salarios pagados en el respectivo año para personas secuestradas. Sobre este tema el Ministerio de Hacienda conceptuó en el marco del proyecto de ley No. 137 de 2003, retirado en la legislatura pasada, que como con respecto de los pagos de salarios “no se configurarían los presupuestos de necesidad y causalidad con las rentas en desarrollo de la actividad productora de renta del empleador que los paga, sí se requiere la existencia de una preceptiva que así lo consagre a efecto de su procedencia en la determinación de los impuestos en cabeza de quien paga los sueldos del secuestrado. Es por esto que bastaría con la disposición contenida en el artículo 24 (numeración del anterior proyecto) de este proyecto, para lograr los efectos que el proyecto de ley pretende”.

Frente al tema impositivo y presupuestal del proyecto, el Ministerio de Hacienda en sus respuestas a la citación que hiciera la Comisión Primera el martes 7 de septiembre de 2004 (sesión en la que se excusó, pero envió respuestas escritas) apoyó integralmente las normas de la iniciativa. A la presente ponencia se anexa la comunicación del Ministro.

### 3.2.3 Título III: Sanciones

Este título está integrado por cuatro artículos:

**El artículo 23** establece la pérdida inmediata del derecho a acceder a los beneficios para quien ingrese al sistema de protección a las víctimas del secuestro o se mantenga en él, de forma fraudulenta. Esto sin perjuicio de las sanciones penales que correspondan.

**El artículo 24** establece las sanciones administrativas que podrá imponer la Superintendencia Bancaria a las entidades que están bajo su vigilancia y que incumplan con las obligaciones legales definidas en este proyecto de ley.

**El artículo 25** establece que los empleadores que incumplan las obligaciones definidas en esta ley se harán acreedores a las sanciones previstas en el Código Sustantivo Laboral.

**El artículo 26** define la aplicación de sanciones disciplinarias a servidores públicos que no acaten las disposiciones de esta ley estableciéndose que esa actuación se considerará causal de mala conducta.

### 3.2.4 Título IV: Otras disposiciones.

Los cuatro artículos finales del proyecto se refieren a los siguientes temas:

– **El artículo 27** incluye normas sobre el proceso de declaración de ausencia y la designación del curador de bienes del secuestrado. Se trata de una reforma al artículo 23 de la Ley 282 de 1996.

La mayoría de su contenido reproduce el mencionado artículo legal, frente al cual los cambios pueden resumirse así:

Se elimina el segundo inciso del dispositivo, ya que la norma actual establece que la declaratoria de ausencia solo se hará después de cinco años de haberse verificado el secuestro, lo que creó una excepción no justificada para los términos definidos de manera general en la legislación civil para la declaración de ausencia de una persona, los cuales son relativamente cortos. Al haberse condicionado tal declaración de ausencia en el caso del secuestro a 5 años, se ha creado también un condicionante a la declaración de muerte presunta de una persona, que hoy procede en forma general a los dos años de haberse recibido las últimas noticias de la persona. El proyecto elimina la norma del término de cinco años para la declaración de ausencia y establece que el proceso para su declaración se puede iniciar en cualquier momento después del secuestro y hasta antes de la declaración de muerte presunta. Y aunque no se refiere a esa materia, se entiende que se aplica al secuestro la norma general del artículo 97 del Código Civil, según la cual la declaración de muerte presunta que se producirá aquí, al igual que en los demás casos, cuando hayan transcurrido dos años a partir de las últimas noticias del ausente.

Frente a la curaduría de bienes, se mantiene la disposición que autoriza su ejercicio en cabeza del cónyuge o compañero(a) permanente de la víctima, los descendientes, los ascendientes o los hermanos, en su orden. Pero adicionalmente se faculta al juez para que decida quién ejerce la curaduría cuando haya varias personas con la misma prelación, teniendo en cuenta su aptitud, y pueda incluso dividir las funciones entre varias de ellas.

Se mantiene también la norma actual que permite que la curaduría será encargada en forma provisional en el mismo auto admisorio de la demanda a alguna de las personas mencionadas, o incluso a una sociedad fiduciaria si así los solicitan de común acuerdo las personas que pudieran ejercerla, o si no se presenta ninguna de ellas.

Y se adiciona la Ley 282 para permitir que la demanda pueda ser presentada sin necesidad de constituir apoderado judicial, medida que facilitará a las familias el trámite, y que se incluyó ante la exigencia

general que plantea este proyecto de ley en cuanto al nombramiento de un curador.

– **El artículo 28** dispone la aplicación de los instrumentos de protección previstos en la ley hacia el futuro y también para beneficio de las personas que se encuentren secuestradas en la actualidad. Además, se incluye entre los beneficiarios de esta ley a las personas que al entrar en vigencia la norma ya hubieren recobrado la libertad, pero que se encuentren dentro de los términos contemplados para acceder a alguno de los beneficios posteriores al secuestro definidos en la misma.

– **Y el artículo 29** establece la vigencia de la ley.

### 4. CITACION DE FUNCIONARIOS ALA COMISION PRIMERA

En el marco del estudio de este proyecto, los ponentes y autores del mismo citamos a la Comisión Primera a los Ministros de Defensa y de Hacienda y al Director de la Red de Solidaridad Social, e invitamos al Vicepresidente de la República o a su delegado, en su calidad de Supervisor del Programa Presidencial contra la Extorsión y el Secuestro, para una sesión de información en relación con las actividades que viene desarrollando el Estado en materia de protección y atención a víctimas del secuestro, y para conocer su opinión frente al proyecto que nos ocupa.

En su intervención, el Ministro de Defensa, Jorge Alberto Uribe, hizo un recuento de los resultados de la política de seguridad del Gobierno frente a la disminución del delito de secuestro en el país. Asimismo informó que a través de Fondeliberdadt provee asistencia sicológica y legal a las familias de los secuestrados que así lo solicitan. Se ofrece asistencia con psicoterapia, se capacita a los integrantes de los Gaua y se informa a las familias sobre los efectos del secuestro y el manejo de crisis derivadas del mismo. También se instruye a la población acerca de medidas de seguridad para reducir el riesgo del secuestro y prevenir su ocurrencia.

Este Ministerio se refirió a los problemas más usuales de las familias de secuestrados y de las víctimas de este delito frente a los cuales solicitan apoyo a Fondeliberdadt, e incluyó en su lista:

- Compromisos crediticios con el sector financiero del país.
- Compromisos crediticios con personas naturales.
- Obligaciones tributarias con la DIAN.
- Obligaciones tributarias con autoridades territoriales (impuestos prediales, contribuciones, valorización, impuestos de rodamiento, etc.).
- Expensas emanadas del uso de bienes comunes en propiedad horizontal (cuotas de administración).
- Obligaciones emanadas del contrato de condiciones uniformes (servicios públicos domiciliarios).
- Obligaciones con operadores de telefonía móvil celular.
- Pago de salarios y prestaciones sociales a los trabajadores del sector privado.
- Pago de salarios y prestaciones sociales a los trabajadores oficiales y empleados públicos del sector estatal.
- Pago de emolumentos u honorarios a los miembros de las corporaciones públicas.
- Pago de honorarios a contratistas del sector privado.
- Pago de honorarios a contratistas del sector público.
- Pago de mesada pensional a pensionados del ISS.
- Pago de mesada pensional a pensionado por Fondos Especiales (Flota Mercante Grancolombiana, Superintendencia de Notariado y Registro, Fondo de Previsión Social del Congreso, etc.).
- Pago de sueldo de retiro a oficiales retirados del Ejército.
- Utilización de la figura de la Agencia Oficiosa en aquellos eventos en que la ley la autoriza.
- Asesoría legal para el proceso de Declaración de Ausencia, a través del cual se solicita la Curaduría de Bienes.

El Ministro en sus respuestas añadió que: “*El Estado colombiano hasta el momento solo contempla la suspensión de términos legales en los procesos penales contra los secuestrados, de acuerdo con la Ley 282 de 1996 (artículo 21). Sin embargo, no existen normas para detener o suspender los términos en los procesos civiles y laborales en contra de secuestrados. Por lo anterior, los familiares del secuestrado deben atender estos procesos, ya que los mecanismos legales que garantizan el derecho de defensa para personas ausentes (la agencia oficiosa procesal y el emplazamiento) no tienen aplicación en los casos de secuestro. Esta situación vulnera el derecho de defensa en los procesos civiles y laborales contra secuestrados. Los que deben conciliar sus derechos con todos aquellos que los demanden, acudiendo a una Sentencia de la Corte Suprema en la que se hizo una analogía con los procesos civiles, en relación con la suspensión de términos del proceso que por tres años consagra el artículo 172 del Código de Procedimiento Civil (Sentencia de Casación Civil. Enero 23 de 2003).*”

Frente a las Fuerzas Militares, el Ministro informó que de acuerdo con las normas de la carrera militar, se presta apoyo socioeconómico y Psicológico a las familias y se ofrece además:

- Atención médica.
- Vivienda fiscal para el personal casado.
- Educación preescolar, primaria y secundaria en los liceos militares.
- Derecho a recibir mensualmente el 75% de los haberes del secuestrado, el cual es depositado en una cuenta de ahorros a nombre del militar ausente.
- Derecho a disfrutar de los lugares de recreación de las Fuerzas.
- Y los militares secuestrados siguen aportando el valor correspondiente para la adquisición de vivienda por intermedio de la Caja Promotora de Vivienda Militar.

En la Policía Nacional existe un trabajo de ayuda humanitaria y administrativa a familiares similar al enunciado para la Fuerzas Militares.

Finalmente, el Ministro se refirió a la importancia de asegurar una acción integral del Estado frente al secuestro. Respaldó el proyecto, destacó que esta iniciativa fue ampliamente estudiada por la Mesa de Trabajo intersectorial y que se trata de un tema maduro que debe ser aprobado para beneficio de esta población vulnerable.

El coordinador ponente Rafael Pardo intervino en este punto para solicitar al Ministro de Defensa información adicional sobre la situación que se vive en la Fuerza Pública cuando uno de sus miembros es secuestrado. Se refirió al tema salarial y preguntó acerca de los criterios con que se pagan los ingresos a los soldados y policías secuestrados, y si en dichos pagos se incluyen las primas que venían devengando los secuestrados. También preguntó acerca de los descuentos que se les hace regularmente, y cómo operan cuando la persona es secuestrada. Se refirió a la situación de los hijos que deben acceder a la educación superior y la política en relación con los ascensos de personas secuestradas. Finalmente preguntó si el tratamiento es diferencial entre miembros de la Policía y de las fuerzas militares. El Ministro se comprometió a complementar su información en estos temas, para dar más claridad frente al tratamiento que debe adoptar este proyecto en estos casos.

Los ponentes advertimos que una vez analizada la información que envíe el Ministerio de Defensa, y en caso de ser necesario, presentaremos durante el primer debate propuestas de ajuste que permitan corregir las eventuales fallas que existan en materia de protección y atención a las víctimas de secuestro cuando estas sean miembros de la Fuerza Pública.

El director de la Red de Solidaridad Social, Luis Alfonso Hoyos, se refirió a los programas definidos por la Ley 418 de 1997 modificada y prorrogada por las leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, a los que pueden acceder los secuestrados a partir de la última prórroga de esa iniciativa.

Se trata de instrumentos limitados a los secuestrados en el marco del conflicto armado, y en particular aquellos secuestrados por móviles ideológicos y políticos, de acuerdo con el director. Se mencionó la asistencia humanitaria de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) que ha sido solicitada ya por algunas familias de secuestrados. También existen instrumentos como la asistencia humanitaria de 40 smlmv a las familias de personas fallecidas o incapacitadas, al cual podrían acceder las familias en casos de muerte o incapacidad resultantes de secuestro en conflicto armado. Además, existe la posibilidad de que estas personas accedan a los programas de crédito dirigidos a las víctimas de actos violentos, en los que el Gobierno tiene algunos recursos disponibles para destinarse a la modalidad de redescuento a través de intermediarios financieros. Estos créditos tienen un tope de 500 smlmv. Si se destinan a capital de trabajo, se contempla una duración de tres años y hasta un año de gracia. Si son para compra, reposición de equipo, maquinaria y equipamiento, el plazo es de hasta 5 años con dos años de gracia. Y para reparaciones locativas, hasta 10 años con tres años de gracia. La tasa de redescuento es de 2.17% E.A., y la tasa de interés para el usuario final hasta del 6.17% E.A. El Director de la Red destacó la conveniencia del proyecto de ley y anotó que en todo caso los beneficios establecidos por la Ley 418 de 1997 dejan por fuera a todos los casos de secuestro que no estén relacionados con el conflicto armado.

Por parte de la Vicepresidencia, asistió a la comisión el asesor del Programa Presidencial contra la Extorsión y el Secuestro, Sergio Restrepo, quien se refirió a la participación y coordinación del Programa Presidencial contra la Extorsión y el Secuestro en el proceso de concertación para la elaboración del proyecto de ley inicial que sobre el tema fue radicado el año pasado. Afirmó que: “*A través de esta Mesa, que se conformó en julio de 2003, se congregaron los esfuerzos del Gobierno Nacional, del Congreso de la República y de la sociedad civil, para la búsqueda de mecanismos de protección a las víctimas del delito de secuestro y sus familias*”. El doctor Restrepo destacó las fases del estudio previo a la elaboración del proyecto, que incluyeron: una revisión técnica de los instrumentos de protección existentes en la actualidad tanto para casos de secuestro como para otras poblaciones vulnerables como los desplazados y las víctimas de la violencia; y un estudio de la caracterización de la población encomendado al Departamento Nacional de Planeación.

Para el Programa Presidencial, el proyecto estructura un sistema de protección viable en los campos financiero, laboral, tributario, educativo y de protección social, que logra materializar el principio de solidaridad social con personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta como consecuencia del delito de secuestro y evitar la doble victimización representada en el dolor por la ausencia de un ser querido y en la situación económica y sicológica crítica que resulta del cautiverio del familiar.

El Ministro de Hacienda, quien se excusó de asistir por estar citado en la misma fecha en otra Comisión del Congreso –por proposición anterior–, envió respuesta escrita al cuestionario, que se anexa al presente informe de ponencia, por considerar que ella lleva implícito el aval de esa cartera al proyecto desde el punto de vista presupuestal e impositivo. En general, el Ministerio respalda la propuesta y encuentra que ella recoge las observaciones que en comunicación anterior se habían formulado frente al proyecto de ley 137 de 2003 que sirvió de base para el nuevo proyecto. En efecto, a raíz de las observaciones y reparos que en esa ocasión el Ministerio formuló frente al proyecto, se hicieron algunos ajustes que en la nueva versión presentada al Congreso en la presente legislatura. Por considerarlo pertinente también anexamos la comunicación recibida entonces por los ponentes.

## 5. MODIFICACIONES PROPUESTAS

En primer lugar, advertimos que aunque el senador Hernán Andrade Serrano comparte y suscribe la ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 20 de 2004 Senado, se reserva el derecho de plantear algunas modificaciones y adiciones en el transcurso del debate, en temas relacionados con la obligatoriedad de la figura del curador, el pago de

salarios, la protección de secuestrados cuya actividad económica es independiente y la posibilidad de estudiar medidas de protección a personas jurídicas cuando es secuestrado un socio del que depende significativamente el desempeño de la empresa.

Hecha la anterior salvedad, para el primer debate los ponentes nos permitimos proponer en este informe solo dos modificaciones en relación con el parágrafo 1 del artículo 16 del proyecto, que se refiere a las condiciones bajo las cuales se debe garantizar un período de estabilidad laboral de mínimo seis meses a los secuestrados con contrato vigente al momento de recobrar su libertad:

– Se propone corregir un error tipográfico que impide entender que se excluyen de ese beneficio a los servidores públicos que hayan cumplido la edad de retiro forzoso o el período constitucional o legal del cargo, tal y como fue la intención de los autores al redactar el proyecto. Esto en consideración a que en dichos eventos, como resulta obvio, el término legal de la vinculación laboral con el Estado se entiende cumplido.

– En el mismo sentido, se cree conveniente extender la excepción a aquellos trabajadores secuestrados que han cumplido la edad y los requisitos para obtener la pensión. Ya que en este caso lo procedente no sería garantizarles un período de estabilidad posterior, sino el pago de los derechos pensionales correspondientes, en los términos establecidos en este mismo proyecto, bien sea a través del curador o en nombre propio una vez recobren la libertad.

De esta manera el texto que se propone para dicho párrafo es el siguiente:

**Parágrafo 1º.** *Al secuestrado con contrato laboral vigente al momento que recobre su libertad, se le deberá garantizar un período de estabilidad laboral mínimo de seis meses, contados a partir del momento que se produzca su libertad. Igual tratamiento tendrán los servidores públicos, salvo que el secuestrado cumpla la edad de retiro forzoso, o que se cumpla el período constitucional o legal del cargo. También se exceptúan de este beneficio a las demás personas que cumplan con la edad y requisitos para obtener pensión, tal como lo dispone el numeral 4 de este artículo.* Lo anterior no obsta para que, si llegare a ser necesario, durante el período de estabilidad laboral se dé aplicación a las causales legales de terminación del vínculo laboral por justa causa o tenga lugar la remoción del cargo con ocasión del incumplimiento de los regímenes disciplinario, fiscal o penal según el caso.

## 6. Proposición

Los suscritos ponentes incluimos a continuación el texto del articulado que, como hemos mencionado, reproduce el proyecto original con la modificación propuesta para el parágrafo 1º del artículo 16. De acuerdo con esto nos permitimos proponer a los miembros de la Comisión Primera:

Dese primer debate al Proyecto de ley número 20 de 2004 Senado, “*por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones*”, de acuerdo con el pliego de modificaciones adjunto.

Rafael Pardo Rueda, Claudia Blum de Barberi, Hernán Andrade Serrano, Senadores de la República.

## PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 20 DE 2004

*por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

SISTEMA DE PROTECCION A LAS VICTIMAS  
DEL SECUESTRO

CAPITULO I

### Objeto y definiciones

Artículo 1º. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto establecer, en virtud del principio de solidaridad social consagrado en

la Constitución Política, un sistema de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, los requisitos y procedimientos para su aplicación, sus instrumentos jurídicos, sus destinatarios, y los agentes encargados de su ejecución y control.

Artículo 2º. *Destinatarios de los instrumentos de protección.* Los instrumentos que esta ley consagra tienen por objeto proteger a la víctima del secuestro, a su familia y a las personas que dependan económicamente del secuestrado. Asimismo, los instrumentos de protección definidos en los capítulos I y IV del título II de esta ley tendrán aplicación para el caso de la empresa unipersonal cuyo titular sea una persona secuestrada.

Para los efectos de esta ley, cuando se utilicen las expresiones “secuestrado” y “víctima de secuestro”, se entenderá que se hace referencia a la víctima de un delito de secuestro, según se desprenda del proceso judicial adelantado por la autoridad judicial competente.

## CAPITULO II

### Mecanismos de acceso al sistema de protección y medidas de control

Artículo 3º. *Acceso al sistema.* Para acceder a los instrumentos de protección previstos en la presente ley, se requerirá:

1. La certificación expedida por la autoridad judicial competente prevista en el artículo 5º de la presente ley.

2. Acreditar la condición de curador provisional o definitivo de los bienes del secuestrado, en los términos de los artículos 5º y 27 de la presente ley.

3. Inscripción en el registro de los beneficiarios que para el efecto llevará la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás atentados contra la Libertad Personal, Conase, o quien haga sus veces.

4. Acreditar ante la Secretaría Técnica del Conase, cuando resulte pertinente, la renovación de la primera certificación expedida por la autoridad judicial competente.

Parágrafo 1º. En el evento que la víctima del secuestro recobre su libertad, podrá solicitar en nombre propio los instrumentos de protección consagrados en la presente ley a los que haya lugar, previo el cumplimiento de lo dispuesto en los numerales 1º y 3º de este artículo.

Parágrafo 2º. Cuando la víctima de secuestro sea empresario(a) de una empresa unipersonal, a la respectiva persona jurídica le serán aplicables las normas definidas en los capítulos I y IV del título II de esta ley. Para el efecto, el curador de bienes del secuestrado, además de los requisitos definidos en este artículo, deberá presentar el certificado de la Cámara de Comercio en el que conste la existencia de la empresa unipersonal y que el secuestrado sea el titular de la misma.

Parágrafo 3º. En todo caso, el acceso a los instrumentos de protección supone el cumplimiento del deber constitucional y legal de los interesados de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia.

Parágrafo 4º. El registro de beneficiarios empezará a funcionar a partir de la entrada en vigencia de esta ley bajo la dirección y control de la Secretaría Técnica del Conase. Sin embargo, el Gobierno Nacional reglamentará procedimientos adicionales para permitir la inscripción en el registro bajo un esquema de descentralización territorial, en el que podrán intervenir las autoridades locales, judiciales o con funciones de policía judicial, sin que ello signifique la creación de nuevos cargos o erogaciones para tales entidades, y sin perjuicio de las competencias de la Secretaría Técnica del CONASE definidas en esta ley.

Artículo 4º. *Operatividad del sistema.* Para efectos de activar el sistema al que hace referencia la presente ley, el interesado deberá obtener la certificación judicial a que hace referencia el artículo 5º siguiente.

Una vez obtenida esta certificación se deberá iniciar el proceso de declaración de ausencia, con el fin de obtener el nombramiento de un curador provisional o definitivo de los bienes del secuestrado.

Adquirida la condición de curador provisional o definitivo de los bienes de la víctima de secuestro, dicho curador solicitará a la Secretaría Técnica del Conase, o quien haga sus veces, su inscripción en el registro único de beneficiarios del sistema de protección a que hace referencia la presente ley. Al momento de la inscripción, el curador deberá informar los instrumentos de esta ley a los cuales está interesado en acceder para su inclusión en el registro único de beneficiarios.

En caso de que la víctima recobre su libertad, podrá solicitar directamente su inscripción en el registro para acceder a los instrumentos de protección aplicables posteriores al secuestro.

Realizado el registro, la Secretaría Técnica del CONASE o quien haga sus veces expedirá las constancias que sean necesarias con el propósito de que el curador –provisional o definitivo– o la víctima misma del secuestro puedan iniciar los trámites necesarios ante las entidades competentes para que le sean otorgados los beneficios respectivos.

**Artículo 5º. Certificación judicial.** Para acceder a los instrumentos de protección previstos en la presente ley, la autoridad judicial competente que investiga o que tiene el conocimiento del caso, deberá expedir, a solicitud del interesado, una certificación por escrito en la que conste que se encuentra en curso una investigación o un proceso judicial por el delito de secuestro.

Esta certificación solo podrá ser expedida si de los elementos materiales probatorios recogidos y asegurados legalmente o de la información obtenida, la autoridad judicial competente pueda inferir razonablemente que la conducta delictiva que se investiga o juzga es la de un presunto delito de secuestro.

Esta certificación solo se expedirá a solicitud de cualquiera de los legitimados para adquirir la condición de curador provisional o definitivo de bienes contemplados en el artículo 27 de la presente ley.

La certificación judicial tendrá una vigencia de tres (3) meses. El interesado deberá solicitar su renovación periódica a efectos de mantener el derecho a acceder a los instrumentos de protección previstos en la presente ley.

Una vez la víctima del secuestro recobre la libertad, estará en la obligación de informar esta novedad a las autoridades judiciales competentes. Dicha obligación recae también en el curador provisional o definitivo de bienes. En todo caso, si llegare a conocimiento de la autoridad judicial competente la liberación de la víctima, esta deberá informar inmediatamente a la Secretaría Técnica del Conase, o quien haga sus veces, para que se haga la anotación respectiva en el registro único de beneficiarios.

Para el acceso a los instrumentos de protección aplicables una vez el secuestrado recobre su libertad, se expedirá una nueva certificación que tendrá validez durante el período contemplado por la ley para la vigencia de los beneficios a los que haya lugar.

**Artículo 6º. Registro único de beneficiarios.** Corresponde a la Secretaría Técnica del CONASE, o quien haga sus veces, llevar el registro único de beneficiarios de los instrumentos de protección previstos en la presente ley. Para el ingreso y permanencia en el registro, el interesado deberá dar cumplimiento a los requisitos exigidos en el artículo 3º y 5º de la presente ley.

El registro único de beneficiarios hará parte del Centro Nacional de Datos sobre Secuestro, Extorsión y demás Atentados contra la Libertad Personal, creado por la Ley 282 de 1996.

**Artículo 7º. Medidas de control.** La Secretaría Técnica del Conase, o quien haga sus veces, tendrá a su cargo el control y seguimiento del acceso, permanencia y cancelación del registro único beneficiarios. Para el efecto, podrá realizar cruces de información periódicos con otras entidades públicas o privadas.

**Artículo 8º. Obligación de reportar.** La obligación de los fiscales delegados ante los Gaula de comunicar de manera inmediata la iniciación de las investigaciones previas e informar sobre el desarrollo

de las mismas, prevista en el literal (c) del artículo 6º de la Ley 282 de 1996, se hará extensiva a todas las autoridades judiciales competentes que asuman la indagación, investigación o conocimiento del delito de secuestro.

**Artículo 9º. Obligación de reporte en caso del uso indebido de los instrumentos de protección consagrados en esta ley.** Cualquier persona natural o jurídica, o autoridad que tenga conocimiento del uso indebido de los mecanismos consagrados en la presente ley, deberá informar de esta situación a la Secretaría Técnica del Conase o quien haga sus veces, sin perjuicio de la información que deba suministrarse ante la autoridad judicial competente.

## TITULO II INSTRUMENTOS DE PROTECCION A LAS VICTIMAS DEL SECUESTRO Y SUS FAMILIAS

### CAPITULO I

#### **El secuestro como causal eximente de responsabilidad civil**

**Artículo 10. Secuestro como fuerza mayor o caso fortuito.** Todo secuestro se tendrá como causal constitutiva de fuerza mayor o caso fortuito. Se presumirá sin necesidad de declaratoria judicial que la privación de libertad en tal circunstancia reviste las características de imprevisibilidad y de irresistibilidad.

Parágrafo. Para los efectos aquí previstos se entiende que el deudor secuestrado no se hace responsable del caso fortuito. Cualquier estipulación en contrario se tendrá por no escrita.

**Artículo 11. Interrupción de plazos y términos de vencimiento de obligaciones dinerarias.** Se interrumpirán para el deudor secuestrado, de pleno derecho y retroactivamente a la fecha en que ocurrió el delito de secuestro, los plazos de vencimiento de todas sus obligaciones dinerarias, tanto civiles como comerciales, que no estén en mora al momento de la ocurrencia del secuestro. Las respectivas interrupciones tendrán efecto durante el tiempo de cautiverio y se mantendrán durante un período adicional igual a este, que no podrá ser en ningún caso superior a un año contado a partir de la fecha en que el deudor recupere su libertad. También cesarán los efectos de las interrupciones desde la fecha en que se establezca la ocurrencia de la muerte real o se declare la muerte presunta del deudor secuestrado.

En consecuencia, los respectivos acreedores no podrán iniciar el cobro prejudicial o judicial de dichas obligaciones, ni contra el deudor principal secuestrado, ni contra sus garantes ni contra sus codeudores ni beneficiarios del crédito que tengan la calidad de garantes.

Igual tratamiento tendrán las obligaciones que se deban pagar mediante cuotas periódicas. Si el deudor secuestrado se halla en mora de pagar alguna o algunas de estas, la interrupción de los plazos de vencimiento a que se refiere el presente artículo solo se dará respecto de las cuotas que aún no se encuentren vencidas.

Parágrafo 1º. Durante el período de interrupción definido en este artículo, los acreedores no podrán aplicar cláusulas aceleratorias por la mora en el pago de las cuotas vencidas.

Parágrafo 2º. Una vez el deudor recupere su libertad, este y sus acreedores deberán reestructurar, renegociar o si fuese necesario novar la obligación, en condiciones de viabilidad financiera para dicho deudor, que permitan su recuperación económica.

Parágrafo 3º. Las obligaciones que se encontraren en mora al momento de la ocurrencia del secuestro, podrán gozar del beneficio previsto en el presente artículo, siempre y cuando se pongan al día a la fecha en que el deudor fue privado de su libertad.

**Artículo 12. Interrupción de términos y plazos de obligaciones de hacer y de dar, diferentes a las de contenido dinerario.** Los plazos de las obligaciones de dar diferentes a las de contenido dinerario o de hacer que no se hallen en mora y que tuviera vigentes el deudor secuestrado al momento de la privación de la libertad, se interrumpirán de pleno derecho por el término de tres (3) meses, contados a partir de la fecha en que ocurrió el delito de secuestro.

Si transcurridos estos términos, el deudor o contratista no ha recuperado su libertad, o no se ha establecido su muerte, el acreedor podrá perseverar en el contrato que dio origen a la obligación o desistir de él, y en ambos casos sin derecho a indemnización de perjuicios. El acreedor estará obligado a declarar su determinación por escrito, en el título respectivo; en caso de que no lo haga, se presumirá que desistió del contrato.

En caso de que el acreedor desista del contrato, la obligación se extinguirá de pleno derecho y procederán las restituciones mutuas en los términos de los artículos 1544 y 1545 del Código Civil.

Si el acreedor decide perseverar en el contrato, la interrupción de los plazos tendrá efecto durante el tiempo de cautiverio y se mantendrá durante un período adicional igual a este, que no podrá ser en ningún caso superior a un año contado a partir de la fecha en que el deudor recupere su libertad. También cesará el efecto de la interrupción desde la fecha en que se establezca la ocurrencia de la muerte o se declare la muerte presunta del deudor secuestrado.

Estando interrumpidos los plazos de las obligaciones de que trata este artículo, los acreedores no podrán iniciar el cobro judicial de las mismas contra el deudor principal secuestrado, ni contra sus garantes ni sus codeudores que tengan la calidad de garantes.

**Artículo 13. Interrupción de términos y plazos de toda clase.** Durante el tiempo del cautiverio estarán interrumpidos los términos y plazos de toda clase, a favor o en contra del secuestrado, dentro de los cuales debía hacer algo para ejercer un derecho, para no perderlo, o para adquirirlo o recuperarlo.

Lo anterior no obsta para que, cuando las circunstancias lo exijan y con el propósito de proteger los intereses de la persona secuestrada, el curador de bienes, el agente oficioso o cualquier otra figura procesal instituida para estos efectos, pueda ejercer todas las acciones que sean necesarias para garantizar dicha protección.

**Artículo 14. Suspensión de procesos ejecutivos.** Adíjuese el artículo 170 del Código de Procedimiento Civil con el siguiente inciso:

“Los procesos ejecutivos en contra de una persona secuestrada originados por la mora causada por el cautiverio, y que se encuentren en curso al momento de entrar en vigencia la presente ley, se suspenderán de inmediato, quedando legalmente facultado el curador de bienes del secuestrado para pedir la suspensión al juez competente, para lo cual le bastará presentar el certificado judicial de que trata el artículo 5º de la presente ley y acreditar su calidad de curador, ya sea provisional o definitivo, con la copia auténtica de la providencia judicial que lo designa. Esta suspensión tendrá efecto durante el tiempo de cautiverio y se mantendrá durante un período adicional igual a este, que no podrá ser en ningún caso superior a un año contado a partir de la fecha en que el deudor recupere su libertad. El juez que actúe en contravención de lo aquí estipulado, incurirá en causal de mala conducta.”

**Artículo 15. Término para ejercer las acciones rescisorias motivadas por secuestro como fuerza que vicia el consentimiento.** Cuando un secuestro se constituya en fuerza que vicia el consentimiento de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil, el término para el ejercicio de la acción rescisoria de actos o contratos viciados por la fuerza al que se refiere el artículo 1750 del mismo Código se establecerá considerando que la violencia cesa el día en que se produzca la libertad del secuestrado o se compruebe su muerte o se declare la muerte presunta. No obstante lo anterior, la acción puede iniciarse antes de ese evento.”

## CAPITULO II

### Pago de salarios, honorarios, prestaciones sociales y pensiones del secuestrado

**Artículo 16. Pago de salarios, honorarios y prestaciones sociales del secuestrado.** El empleador deberá continuar pagando el salario, y prestaciones sociales a que tenga derecho el secuestrado al momento de ocurrencia del secuestro, ajustados de acuerdo con los aumentos legalmente exigibles. También deberá continuar este pago en el caso de servidores públicos que no devenguen salarios sino honorarios.

Dicho pago deberá realizarse al curador provisional o definitivo de bienes a que hace referencia el artículo 27 de la presente ley. Este pago se efectuará desde el día en que el trabajador, sea este particular o servidor público, haya sido privado de la libertad y hasta cuando se produzca una de las siguientes condiciones:

1. En el caso de trabajador con contrato laboral a término indefinido, hasta cuando se produzca su libertad, o se compruebe la muerte, o se declare la muerte presunta.

2. En el caso de trabajador con contrato laboral a término fijo, hasta el vencimiento del contrato, o hasta cuando se produzca su libertad o se compruebe la muerte o se declare la muerte presunta si alguno de estos hechos se produce con anterioridad a la fecha de terminación del contrato.

3. En el caso de servidor público hasta cuando se produzca su libertad, o alguna de las siguientes circunstancias: que se compruebe su muerte o se declare la muerte presunta, que el secuestrado cumpla la edad de retiro forzoso, o el cumplimiento del período constitucional o legal del cargo.

4. El cumplimiento de la edad y los requisitos para obtener la pensión, caso en el cual corresponde al curador iniciar los trámites para solicitar su pago.

No podrá reconocerse un pago de salario u honorarios superior a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, excepto en aquellos casos de secuestro ocurridos con anterioridad a la expedición de esta ley en los que se mantendrán las condiciones laborales previamente establecidas.

El empleador deberá continuar pagando las prestaciones sociales del secuestrado, atendiendo a las reglas de pago señaladas en los numerales 1 al 4, así como también los aportes al sistema de seguridad social integral.

Parágrafo 1º. Al secuestrado con contrato laboral vigente al momento que recobre su libertad, se le deberá garantizar un período de estabilidad laboral mínimo de seis meses, contados a partir del momento que se produzca su libertad. Igual tratamiento tendrán los servidores públicos, salvo **que el secuestrado cumpla la edad de retiro forzoso, o que se cumpla el período constitucional o legal del cargo. También se exceptúan de este beneficio a las demás personas que cumplan con la edad y requisitos para obtener pensión, tal como lo dispone el numeral 4 de este artículo.** Lo anterior no obsta para que, si llegare a ser necesario, durante el período de estabilidad laboral se dé aplicación a las causales legales de terminación del vínculo laboral por justa causa o tenga lugar la remoción del cargo con ocasión del incumplimiento de los regímenes disciplinario, fiscal o penal según el caso.

Parágrafo 2º. Por regla general, el curador provisional o definitivo de bienes deberá destinar en forma prioritaria los dineros que reciba en virtud de lo dispuesto en este artículo, para atender las necesidades de las personas dependientes económicamente del secuestrado.

Parágrafo 3º. En el evento contemplado en el numeral 2 de este artículo y en el caso del cumplimiento del período constitucional o legal del cargo en el caso de servidores públicos, la autoridad judicial podrá determinar la continuidad en el pago de los salarios u honorarios más allá del vencimiento del contrato o del período correspondiente, y hasta tanto se produzca la libertad, o se compruebe la muerte, o se declare la muerte presunta del secuestrado, si al ponderar los elementos de juicio a su alcance, infiere que entre el desempeño del trabajador como servidor público o particular y las causas del secuestro existe un vínculo inescindible.

**Artículo 17. Pago de pensión al secuestrado.** Para el caso del secuestrado con derecho al pago de la pensión, el curador provisional o definitivo de bienes recibirá y administrará los dineros respectivos.

Si durante el tiempo de cautiverio un secuestrado adquiere el derecho a pensión, el curador provisional o definitivo de bienes podrá adelantar todos los trámites necesarios para lograr el reconocimiento y pago de la respectiva pensión.

### CAPITULO III

#### Instrumentos de protección en materia de salud y educación

Artículo 18. *Instrumentos de Protección en Materia de Salud.* Se garantiza al secuestrado y a su núcleo familiar, la protección en materia de salud. Para efectos del acceso a esta protección se deberán observar las siguientes reglas:

**1. Secuestrado con relación laboral a término indefinido al momento del secuestro.** Para el caso del secuestrado que al momento del secuestro tenía vigente una relación laboral a término indefinido, y en el entendido que durante el período de cautiverio y seis meses más el empleador está en la obligación de cumplir con los aportes respectivos al régimen contributivo, se mantendrá el acceso del secuestrado y sus beneficiarios al sistema de seguridad social en salud. Para efectos de garantizar el acceso efectivo de los beneficiarios del secuestrado a dicho sistema, el curador provisional o definitivo de bienes tendrá las mismas facultades que el sistema de seguridad social integral le otorga al trabajador.

**2. Secuestrado con contrato de trabajo a término fijo, que permanece en cautiverio después de haberse vencido el término del contrato.** Para el caso del secuestrado con contrato de trabajo a término fijo que permanece en cautiverio después de haberse vencido el término del contrato y que realizaba aportes al régimen contributivo, el ingreso base de cotización a partir del momento de la terminación del contrato será el mínimo exigido para los trabajadores independientes. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

**3. Secuestrado independiente.** Para el caso del secuestrado que al momento del cautiverio no tenía vínculo laboral o contractual, el ingreso base de cotización a partir del momento de la privación de la libertad será el mínimo exigido para los trabajadores independientes. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

4. En todo caso, el Gobierno Nacional deberá reglamentar los mecanismos y procedimientos para garantizar, dentro del marco de la Ley 100 de 1993 y de sus normas complementarias, el acceso al régimen subsidiado del sistema de seguridad social en salud, a los secuestrados y sus beneficiarios que no puedan mantener su afiliación en el régimen contributivo.

Parágrafo 1º. Para efectos de los numerales 2, 3 y 4 anteriores corresponderá al curador provisional o definitivo de bienes realizar los aportes respectivos en nombre del secuestrado.

Parágrafo 2º. Se entiende por núcleo familiar lo señalado en el artículo 34 del Decreto 806 de 1998 o las normas que lo modifiquen.

Artículo 19. *Asistencia psicológica y psiquiátrica.* Sin perjuicio de la asistencia sicológica y siquiátrica a que tengan derecho el secuestrado y su núcleo familiar por vía del sistema de seguridad social en salud, el Gobierno Nacional a través de la Secretaría Técnica del CONASE o la entidad que haga sus veces y/o el Programa Presidencial contra la Extorsión y el Secuestro, podrán promover el desarrollo de programas de asistencia psicológica y psiquiátrica con el ánimo de lograr su recuperación psicosocial. Especial atención merecerán en estos programas los menores que hayan sido víctimas del delito de secuestro.

Para el caso de los miembros de la Fuerza Pública y de los organismos que cumplen funciones de Policía Judicial que sean víctimas del delito de secuestro, sin perjuicio de la aplicación de los regímenes especiales a los cuales están sujetos, corresponderá a la respectiva institución a la cual pertenezcan incluirlos en programas de asistencia sicológica y siquiátrica con el ánimo de lograr su recuperación psicosocial, así como la de su núcleo familiar. Dicha asistencia se deberá prestar de manera obligatoria por el tiempo que sea necesario.

Este beneficio se extenderá para el personal que al momento del secuestro se encuentre prestando su servicio militar obligatorio.

Artículo 20. *Instrumentos de protección en materia de educación.* Se deberá asegurar la continuidad en el acceso a la educación de los hijos de un secuestrado, menores de edad o los que siendo mayores dependan económicamente de este, en los niveles de preescolar,

básica, media y superior. Para el efecto se podrá acceder a uno o más de los siguientes beneficios:

**1. Continuidad de estudios y facilidades de pago en instituciones de carácter público o privado.** Las instituciones educativas de carácter público y privado deberán permitir que los hijos de un secuestrado que adelanten estudios de educación preescolar, básica, media o superior, culminen el año o semestre académico que se encuentren cursando al momento del secuestro. Para el efecto, la respectiva institución educativa deberá ofrecer facilidades de pago en términos económicamente favorables a la familia del estudiante. Los plazos para efectuar el pago podrán extenderse más allá de la fecha de terminación del respectivo período académico, razón por la cual dichos pagos no podrán condicionar la culminación del año o semestre académico que esté cursando el estudiante.

En todo caso, las instituciones educativas públicas y privadas podrán eximir al estudiante, cuando se considere pertinente, del pago de pensiones, matrículas y otros costos educativos.

**2. Cupos en instituciones de carácter público.** Las entidades territoriales certificadas deberán gestionar ante las autoridades o entidades competentes la asignación de cupos en todos los niveles de la educación, en las instituciones educativas de carácter público para los hijos de un secuestrado. En materia de educación superior la gestión de los cupos estará supeditada a la disponibilidad de los mismos, sin perjuicio del cumplimiento de las demás exigencias que de manera general establezca la respectiva institución educativa para el acceso o permanencia en esta.

**3. Prelación en el acceso a créditos del Icetex.** El Icetex deberá dar prelación y facilitar la asignación de créditos educativos a los hijos de un secuestrado, menores de edad o los que siendo mayores dependan económicamente de este.

### CAPITULO IV

#### Aspectos tributarios

Artículo 21. *Suspensión de términos en materia tributaria.* Cuando la presentación de declaraciones tributarias nacionales o territoriales correspondientes al secuestrado y el pago de los valores respectivos, no se realicen mediante agencia oficial en los términos previstos en la legislación, se suspenderán de pleno derecho los plazos para declarar y pagar, durante el tiempo de cautiverio y durante un período adicional igual a este, que no podrá ser en ningún caso superior a un año contado a partir de la fecha en que la persona recupere su libertad. La suspensión también cesará cuando se establezca la ocurrencia de la muerte o se declare la muerte presunta del secuestrado.

Cuando se aplique la suspensión definida en el inciso anterior, no se generarán sanciones ni intereses moratorios por las obligaciones tributarias nacionales o territoriales que se causen durante este período. Asimismo, se suspenderán, tanto para el contribuyente como para la administración, todos los términos que rigen los procedimientos de corrección, información, revisión o sanción, discusión de actos de la administración, solicitud de devoluciones, emplazamientos y los relativos a la extinción de obligaciones tributarias, y cualquiera otro que se derive de la presentación de las declaraciones tributarias.

Durante el mismo período, las autoridades tributarias no podrán iniciar procesos de cobro coactivo, ni juicios ejecutivos, y se interrumpe el término de prescripción de la acción de cobro.

Artículo 22. Los empleadores que paguen salarios, durante el cautiverio, a sus empleados víctimas de secuestro, tendrán derecho a deducir de su renta el 100% de los salarios pagados en el respectivo año, con el cumplimiento de las demás exigencias legales para su deducibilidad.

### TITULO III SANCIONES

Artículo 23. *Exclusión del sistema.* El que, en beneficio propio o de un tercero, y para acceder a los instrumentos de protección previstos

en la presente ley, ingrese fraudulentamente al sistema de protección a las víctimas del secuestro, o de igual manera se mantenga en el mismo, perderá el derecho a estos, sin perjuicio de las sanciones penales correspondientes a que hubiere lugar.

**Artículo 24. Sanción administrativa a las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria.** Las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria están obligadas a dar cabal cumplimiento a la protección que mediante esta ley se establece a favor de las personas secuestradas que, al momento de la privación de la libertad, tuvieran obligaciones crediticias vigentes. El incumplimiento de este deber legal, además de la ineeficacia de la operación efectuada en abierta violación a lo estipulado en el artículo 12 de esta ley, dará lugar a la imposición de sanciones por parte de la Superintendencia Bancaria, a la entidad vigilada respectiva, las cuales podrán consistir en sanciones de multa en los términos de Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las normas que lo adicionen o lo reformen, y si la gravedad de la infracción así lo amerita, a la remoción del funcionario responsable.

**Artículo 25. Sanción a empleadores.** Los empleadores que no den cumplimiento o den cumplimiento parcial a las obligaciones contenidas en el artículo 18 de la presente ley, se harán acreedores a las sanciones previstas en el Código Sustantivo Laboral.

**Artículo 26. Sanción disciplinaria.** El servidor público que no acate las disposiciones de la presente ley u obstaculice o retarde el reconocimiento de los instrumentos de protección consagrados en esta, o los trámites necesarios para el acceso a estos, incurirá en causal de mala conducta que se valorará y sancionará de conformidad con lo dispuesto en el régimen disciplinario aplicable.

#### TITULO IV OTRAS DISPOSICIONES

**Artículo 27.** El artículo 23 de la Ley 282 de 1996 quedará así:

**“Artículo 23. Declaración de ausencia del secuestrado.** El proceso de declaración de ausencia de una persona que ha sido víctima de secuestro se adelantará ante el juez de familia del domicilio principal del ausente en cualquier momento después de la ocurrencia del secuestro y hasta antes de la declaratoria de muerte presunta.

“Estarán legitimados para ejercer la curaduría de bienes, en su orden, las siguientes personas: el cónyuge o compañero o compañera permanente, los descendientes incluidos los hijos adoptivos, los ascendientes incluidos los padres adoptantes y los hermanos. En caso de existir varias personas en el mismo orden de prelación, el juez, oídos los parientes, elegirá entre ellas la que le pareciere más apta, y podrá también si lo estima conveniente, elegir más de una y dividir entre ellas las funciones.

“La demanda podrá ser presentada por cualquiera de las personas llamadas a ejercer la curaduría y en ella se incluirá la relación de las demás personas de quienes se tenga noticia sobre su existencia y, que

en virtud de lo dispuesto en el presente artículo podrían ejercerla. La declaración se entenderá rendida bajo la gravedad del juramento. A la demanda deberá anexarse la certificación vigente a que hace referencia el artículo 5º de la presente ley. Se podrá actuar directamente sin necesidad de constituir apoderado judicial.

“En el auto admisorio de la demanda se procederá a nombrar curador de bienes provisional a la persona llamada a ejercer el cargo, pero si se rechaza el encargo, o no se presentare ninguna persona legitimada para ejercerlo, o si de común acuerdo todas las personas que tienen vocación jurídica para ejercer la curaduría lo solicitan, el juez podrá encargar la curaduría a una sociedad fiduciaria que previamente haya manifestado su interés en realizar dicha gestión.

“El juez que no se ciña al procedimiento aquí señalado o que de cualquier manera actúe en contravención a lo dispuesto en el presente artículo, incurirá en causal de mala conducta.

“En lo no previsto en el presente artículo se aplicarán las disposiciones de los Códigos Civil y de Procedimiento Civil”.

**Artículo 28. Aplicación de los Instrumentos de Protección.** Los instrumentos de protección consagrados en la presente ley serán aplicables a los secuestrados que al momento de entrada en vigencia de la misma se encuentren aún en cautiverio, así como a quienes sean secuestrados a partir de esa fecha. También podrán acceder a los instrumentos de protección aplicables con posterioridad al secuestro aquellas personas que han recobrado la libertad y se encuentren dentro de los términos establecidos por la presente ley para cada uno de dichos instrumentos.

**Artículo 29. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Rafael Pardo Rueda, Ponente Coordinador, Claudia Blum de Barberi, Hernán Andrade Serrano, Senadores de la República.*

#### C O N T E N I D O

Gaceta número 556-Viernes 17 de septiembre de 2004

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS	Págs.
Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 07 de 2004 Senado, por el cual se adiciona el artículo 306 de la Constitución Política. ....	1
Informe de Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 17 de 2004 Senado, por medio de la cual se expide un estatuto que contiene medidas administrativas contra la trata de personas. ....	6
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 20 de 2004 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones. ....	15